

N° 3110

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUATORZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 8 octobre 2015

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET
DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2016**
(n° 3096)

TOME III

EXAMEN DE LA SECONDE PARTIE DU PROJET DE LOI DE FINANCES

MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES
ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

Volume 1

Examen des articles

PAR MME VALÉRIE RABAULT

Rapporteure générale,
Députée

SOMMAIRE

	Pages
EXAMEN DES ARTICLES	9
SECONDE PARTIE MOYEN DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES	9
TITRE I^{ER} AUTORISATIONS BUDGÉTAIRES POUR 2016 – CRÉDITS ET DÉCOUVERTS	9
I.– Crédits des missions	9
<i>Article 24</i> : Crédits du budget général.....	9
<i>Article 25</i> : Crédits des budgets annexes.....	10
<i>Article 26</i> : Crédits des comptes d'affectation spéciale et des comptes de concours financiers	10
II.– Autorisations de découvert	13
<i>Article 27</i> : Autorisations de découvert.....	13
TITRE II AUTORISATIONS BUDGÉTAIRES POUR 2016 – PLAFONDS DES AUTORISATIONS D'EMPLOIS	14
<i>Article 28</i> : Plafonds des autorisations d'emplois de l'État.....	14
<i>Article 29</i> : Plafonds des emplois des opérateurs de l'État	16
<i>Article 30</i> : Plafonds des emplois des établissements à autonomie financière	18
<i>Article 31</i> : Plafonds des emplois des autorités publiques indépendantes	19
<i>Après l'article 31</i>	21
TITRE III REPORTS DE CRÉDITS DE 2015 SUR 2016	21
<i>Article 32</i> : Majoration des plafonds de reports de crédits de paiement	21
TITRE IV DISPOSITIONS PERMANENTES	23
I.– Mesures fiscales et mesure budgétaire non rattachée	23
<i>Article 33</i> : Refonte des modalités de revalorisation des prestations sociales.....	23
<i>Article 34</i> : Engagement du prélèvement à la source et modernisation de l'impôt sur le revenu	48
<i>Après l'article 34</i>	93

<i>Article 35</i> : Généralisation du document administratif électronique (DAE) dans le cadre de la circulation en suspension de droits d'accises des alcools et boissons alcooliques	95
<i>Après l'article 35</i>	101
<i>Article additionnel après l'article 35</i> : Augmentation du tarif de la taxe sur les boissons sucrées ou édulcorées	102
<i>Après l'article 35</i>	104
<i>Article 36</i> : Mise en place d'une dispense de caution pour les petits entrepositaires agréés de produits énergétiques	104
<i>Article 37</i> : Dématérialisation de la charte des droits et obligations du contribuable vérifié ainsi que des obligations déclaratives en matière de prix de transfert	108
<i>Article 38</i> : Mesure visant à lutter contre la dissimulation de recettes à la TVA : utilisation obligatoire d'un logiciel de caisse ou système non frauduleux	117
<i>Article 39</i> : Adaptation de la fiscalité aux évolutions institutionnelles des régions	130
<i>Après l'article 39</i>	158
<i>Article additionnel après l'article 39</i> : Exonération facultative de la taxe foncière sur les propriétés bâties pour les maisons de santé pluriprofessionnelles	164
<i>Article additionnel après l'article 39</i> : Exonération facultative de taxe foncière sur les propriétés bâties pour les logements issus de la transformation de bureaux	165
<i>Après l'article 39</i>	166
<i>Article additionnel après l'article 39</i> : Extension de l'exonération de cotisation foncière des entreprises pour les sociétés coopératives de production aux groupements constitués par ces dernières	172
<i>Après l'article 39</i>	172
<i>Article additionnel après l'article 39</i> : Extension de l'exonération de cotisation foncière des entreprises dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville aux entreprises artisanales	172
<i>Article additionnel après l'article 39</i> : Imposition exclusive de la société civile de moyens à la cotisation foncière des entreprises	173
<i>Après l'article 39</i>	175
<i>Article additionnel après l'article 39</i> : Revalorisation forfaitaire annuelle des valeurs locatives	175
<i>Article additionnel après l'article 39</i> : Abattement facultatif sur la valeur locative des logements créés dans des friches industrielles et commerciales	178
<i>Après l'article 39</i>	179
<i>Article additionnel après l'article 39</i> : Modification de la durée de la période d'intégration fiscale progressive des EPCI à fiscalité propre additionnelle	181
<i>Article additionnel après l'article 39</i> : Élargissement du champ des EPCI pouvant opter pour l'intégration fiscale progressive	181
<i>Après l'article 39</i>	182
<i>Article additionnel après l'article 39</i> : Exonération de taxe d'aménagement pour les maisons de santé pluriprofessionnelles	186

<i>Article additionnel après l'article 39</i> : Perception de la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM) dans le cas d'un rachat sans cessation d'activité.....	186
<i>Article additionnel après l'article 39</i> : Application de mesures de soutien dans le cadre des quartiers prioritaires de la politique de la ville	187
<i>Article 40</i> : Prorogation et aménagement du crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE).....	188
<i>Article 41</i> : Simplification du PTZ et élargissement de son éligibilité dans l'ancien.....	206
<i>Article 42</i> : Prorogation de l'éco-prêt à taux zéro (éco-PTZ) et adaptation aux bénéficiaires des aides de l'Agence nationale de l'habitat	216
<i>Après l'article 42</i>	226
<i>Article 43</i> : Aménagement des aides fiscales en faveur des investissements en outre-mer ..	227
<i>Après l'article 43</i>	252
<i>Article additionnel après l'article 43</i> : Publication de la liste des organismes ayant reçu une réponse positive de l'administration sur leur éligibilité aux réductions d'impôts au titre des dons	256
<i>Article 44</i> : Augmentation du crédit d'impôt cinéma	257
<i>Article additionnel après l'article 44</i> : Création d'un crédit d'impôt en faveur du spectacle vivant.....	294
<i>Après l'article 44</i>	295
<i>Article 45</i> : Imposition au taux de 19 % des plus-values de cession de titres d'une société autorisée pour l'édition d'un service de télévision.....	297
<i>Après l'article 45</i>	312
<i>Article additionnel après l'article 45</i> : Élargissement des fonds d'investissement de proximité dans les DOM aux investisseurs métropolitains	312
<i>Article additionnel après l'article 45</i> : Allongement de deux à cinq ans de la durée de détention permettant de bénéficier de la « niche Copé ».....	313
<i>Article additionnel après l'article 45</i> : Privation du bénéfice de plusieurs avantages fiscaux pour les grands groupes adoptant des comportements prédateurs à l'égard de PME et d'entreprises de taille intermédiaire.....	314
<i>Article 46</i> : Aménagements de la taxe sur les services de télévision : consolidation des ressources provenant de la télévision de rattrapage et des services interactifs.....	314
<i>Après l'article 46</i>	328
<i>Article additionnel après l'article 46</i> : Adaptation de la redevance pour consommation d'eau au cas des fontaines patrimoniales situées en zone de montagne.....	331
<i>Après l'article 46</i>	333
<i>Article 47</i> : Suppression de dépenses fiscales inefficaces.....	334
<i>Article additionnel après l'article 47</i> : Simplification des modalités de preuve, pour les contribuables non-résidents, pour l'application du taux d'imposition correspondant à leur niveau de revenu mondial	343
<i>Après l'article 47</i>	344
<i>Article additionnel après l'article 47</i> : Création de nouvelles obligations déclaratives pays par pays pour les entreprises liées.....	348

<i>Après l'article 47</i>	350
<i>Article additionnel après l'article 47 : Demande d'un rapport sur les conséquences d'un accident nucléaire majeur pour les finances publiques</i>	350
<i>Après l'article 47</i>	351
<i>Article additionnel après l'article 47 : Demande d'un rapport annuel sur l'investissement public de l'État et de ses établissements publics</i>	353
<i>Après l'article 47</i>	354
II.- Autres mesures	355
<i>Action extérieure de l'État</i>	355
<i>Article additionnel avant l'article 48 : Rapport sur les modalités de couverture des risques de change auxquels sont exposés les crédits de la mission</i>	355
<i>Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales</i>	355
<i>Avant l'article 48</i>	355
<i>Aide publique au développement</i>	356
<i>Article 48 : Majoration du plafond d'autorisation d'annulations de dettes additionnelles accordées par la France au bénéfice de pays pauvres très endettés</i>	356
<i>Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation</i>	357
<i>Article 49 : Proportionnalité de la majoration de l'article L. 52-2 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre selon la durée de mariage ou de pacte civil de solidarité et de soins</i>	357
<i>Article 50 : Extension de l'attribution du bénéfice de la campagne double aux anciens combattants d'Afrique du Nord aux pensions liquidées avant le 19 octobre 1999</i>	357
<i>Article 51 : Création d'une allocation de reconnaissance des conjoints et ex-conjoints survivants d'anciens supplétifs</i>	358
<i>Après l'article 51</i>	358
<i>Économie</i>	359
<i>Article 52 : Création d'un fonds de péréquation entre les chambres de commerce et d'industrie (CCI)</i>	359
<i>Article 53 : Création de trois taxes affectées au financement de centres techniques industriels (CTI) et harmonisation de l'ensemble des taxes affectées aux CTI et aux comités professionnels du développement économique (CPDE)</i>	361
<i>Article additionnel après l'article 53 : Contribution sur les offres de parts sociales et de certificats mutualistes</i>	361
<i>Égalité des territoires et logement</i>	362
<i>Article 54 : Affectation de recettes au Fonds national d'aide au logement (FNAL)</i>	362
<i>Article 55 : Amélioration de la prise en compte de la situation financière des bénéficiaires d'aides personnelles au logement (APL)</i>	362

<i>Article additionnel après l'article 55</i> : Affectation à l'Agence nationale de l'habitat de la totalité du produit des astreintes administratives prononcée en matière de lutte contre l'habitat indigne.....	365
<i>Article 56</i> : Création et financement du Fonds national des aides à la pierre (FNAP)	365
<i>Après l'article 56</i>	367
<i>Gestion des finances publiques et des ressources humaines</i>	367
<i>Article 57</i> : Indemnisation des fonctionnaires victimes de l'amiante	367
<i>Article additionnel après l'article 57</i> : Mise en œuvre des mesures de revalorisation des régimes indemnitaires prévues par le protocole relatif à l'avenir de la fonction publique	368
<i>Article additionnel après l'article 57</i> : Reconduite de l'expérimentation du contrôle par les caisses primaires d'assurance maladie des arrêts maladie des fonctionnaires	368
<i>Outre-mer</i>	369
<i>Article additionnel après l'article 57</i> : Dotation territoriale pour l'investissement au profit des communes et dotation globale d'autonomie de la Polynésie française.....	369
<i>Relations avec les collectivités territoriales</i>	369
<i>Article 58</i> : Réforme de la dotation globale de fonctionnement (DGF) du bloc communal .	369
<i>Après l'article 58</i>	393
<i>Article additionnel après l'article 58</i> : Desserrement des règles d'attribution de la dotation politique de la ville	394
<i>Article 59</i> : Création d'un fonds d'aide à l'investissement local	395
<i>Article 60</i> : Répartition des concours de la mission <i>Relations avec les collectivités territoriales</i>	395
<i>Article 61</i> : Règles de répartition des dispositifs de péréquation horizontale	396
<i>Après l'article 61</i>	409
<i>Article additionnel après l'article 61</i> : Rapport au Parlement sur l'utilisation des ressources du Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC).....	410
<i>Article 62</i> : Abaissement du plafond de cotisation au Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT)	411
<i>Après l'article 62</i>	412
<i>Santé</i>	413
<i>Article additionnel après l'article 62</i> : Apurement de la situation financière des victimes de l'amiante	413
<i>Solidarité, insertion et égalité des chances</i>	414
<i>Article 63</i> : Financement de la partie « socle » du revenu de solidarité active (RSA) en faveur des jeunes actifs.....	414

Sport, jeunesse et vie associative..... 414

Article additionnel après l'article 63 : Prorogation du prélèvement sur les mises des jeux de loterie..... 414

LISTE DES RAPPORTS SPÉCIAUX ANNEXÉS AU RAPPORT GÉNÉRAL SUR LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2016 417

EXAMEN DES ARTICLES

SECONDE PARTIE MOYEN 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**

Le présent article est un article de récapitulation, dont l'adoption tire les conséquences de l'examen des crédits des missions et programmes du budget général au cours de la discussion de la seconde partie du présent projet de loi de finances.

Les crédits du budget général sont présentés dans les annexes relatives à chaque mission du budget général et totalisés à l'état B annexé au présent projet de loi de finances.

Le montant des crédits bruts ouverts sur le budget général est fixé à 413,6 milliards d'euros d'autorisations d'engagement (AE) et à 406,3 milliards d'euros de crédits de paiement (CP) au lieu 411,1 milliards d'euros d'AE et 395,6 milliards d'euros de CP en loi de finances initiale (LFI) pour 2015.

Les crédits nets du budget général, c'est-à-dire déduction faite des remboursements et dégrèvements, s'élèvent à 313,4 milliards d'euros d'AE et 306,1 milliards d'euros de CP au lieu 311,6 milliards d'euros d'AE et 296,1 milliards d'euros de CP en 2015.

L'évolution des crédits du budget général est commentée dans le tome I du présent rapport général ⁽¹⁾.

*
* *

(1) <http://www.assemblee-nationale.fr/14/rapports/r3110-tI.asp>.

*Suivant l'avis de la Rapporteure générale, la commission adopte l'article 24 et l'état B, **modifiés** compte tenu des votes précédemment intervenus lors de l'examen successif des différentes missions.*

*
* *

Article 25 **Crédits des budgets annexes**

Le présent article est un article de récapitulation, dont l'adoption tire les conséquences de l'examen des crédits des budgets annexes (BA) au cours de la discussion de la seconde partie du présent projet de loi de finances.

Les crédits correspondants sont présentés dans les annexes 13 et 17 du présent rapport général relatives aux deux budgets annexes et totalisés à l'état C annexé.

ÉVOLUTIONS DES CRÉDITS DES BUDGETS ANNEXES

(en millions d'euros)

Budget annexe	LFI 2015		PLF 2016	
	AE	CP	AE	CP
BA Publications officielles et information administrative	201,1	189,1	192,8	181,8
BA Contrôle et exploitation aériens	2 168	2 151	2 109,7	2 114,7
Total	2 369,1	2 340,1	2 302,5	2 296,5

Source : loi de finances pour 2015 et projet de loi de finances pour 2016.

*
* *

Suivant l'avis de la Rapporteure générale, la commission adopte l'article 25 et l'état C sans modification.

*
* *

Article 26 **Crédits des comptes d'affectation spéciale et des comptes de concours financiers**

Le présent article est un article de récapitulation, dont l'adoption tire les conséquences de l'examen des crédits des comptes d'affectation spéciale (CAS) et des comptes de concours financiers (CCF) au cours de la discussion de la seconde partie du présent projet de loi de finances.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS DES COMPTES SPÉCIAUX

(en millions d'euros)

Compte spécial	LFI 2015		PLF 2016		Écart LFI 2015/PLF 2016
	AE	CP	AE	CP	
CAS Aide à l'acquisition de véhicules propres	242,2	242,2	266	266	23,8
CAS Contrôle de la circulation et du stationnement routiers	1 337,1	1 377,1	1 358,5	1 358,5	- 18,6
CAS Développement agricole et rural	147,5	147,5	147,5	147,5	0
CAS Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale	377	377	377,0	377	0
CAS Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage	1 491	1 491	1 491,0	1 491	0
CAS Gestion du patrimoine immobilier de l'État	526,7	521,0	588,8	575	54
CAS Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien, des systèmes et des infrastructures de télécommunications de l'État	2 167	2 167,0	supprimé		-
CAS Participation de la France au désendettement de la Grèce	309	432,5	233	325,6	- 106,9
CAS Participations financières de l'État	5 000	5 000	5 000	5 000	0
CAS Pensions	56 842	56 842	57 205	57 204	362
CAS Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs	309	309	335	335	26
Sous-total CAS (hors CAS supprimé)	68 748,5	68 906,3	67 001,4	67 080,1	340,8
CCF Accords monétaires internationaux	0	0	0	0	0
CCF Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics	7 438,9	7 438,9	7 383,6	7 383,6	- 55,3
CCF Avances à l'audiovisuel public	3 666,8	3 666,8	3 802,6	3 802,6	135,8
CCF Avances aux collectivités territoriales	101 472,4	101 472,4	103 719,4	103 719,4	2 247
CCF Prêts à des États étrangers	1 742,1	1 482,1	1 464,7	1 093,2	- 388,9
CCF Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés	200,5	200,5	155,5	155,5	- 45,0
Sous-total CCF	114 520,7	114 260,7	116 525,8	116 154,3	1 893,6
Total	183 269,2	183 167	183 527,2	183 234,4	67,4

Source : loi de finances pour 2015 et projet de loi de finances pour 2016.

Selon le présent projet de loi de finances, en 2015, le solde des comptes spéciaux serait supérieur de 1,2 milliard d'euros aux prévisions de la loi de finances initiale (LFI) du fait principalement de :

– la révision à la hausse de près de 600 millions d'euros du solde du CCF *Avances aux collectivités territoriales*⁽¹⁾ au vu des recouvrements réalisés à mi-année 2015 ;

– la révision à la hausse de près 600 millions d'euros également du solde du CCF *Prêts à des États étrangers*, en raison du report de l'opération de refinancement de la dette de la Somalie notamment⁽²⁾.

En 2016, le solde des comptes spéciaux s'établirait à 1,1 milliard d'euros, en hausse de 100 millions d'euros par rapport aux prévisions pour l'exercice 2015. Cette hausse résulterait pour l'essentiel de :

– la diminution de 0,1 milliard d'euros du solde du CAS *Pensions* ;

– la diminution de 0,3 milliard d'euros du CCF *Prêts à des États étrangers* ;

– l'augmentation de 0,4 milliard d'euros du solde du CCF *Avances aux collectivités territoriales*, du fait notamment d'une hausse des recettes de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) liée à une situation économique plus favorable.

Les crédits des comptes spéciaux sont présentés en détail dans les annexes au présent rapport général relatives à chaque compte et sont totalisés à l'état D du présent projet de loi de finances.

(1) Ce compte assure aux collectivités territoriales et à divers organismes locaux le versement par l'État d'avances sur le montant des impositions directes locales. Il permet également d'aider les collectivités qui connaissent des difficultés momentanées de trésorerie.

(2) Cette opération pourrait intervenir au cours de l'année 2016. Il nécessitera, selon le Gouvernement, l'établissement d'un historique de performance satisfaisant sous la forme d'un programme avec le FMI, ainsi qu'un apurement préalable des arriérés dus aux institutions financières internationales.

ÉVOLUTION DES SOLDES DES PRINCIPAUX COMPTES SPÉCIAUX

(en milliards d'euros)

Compte spécial	LFI 2015	Prévisions exercice 2015	Écart LFI 2015/ Prévisions exercice 2015	PLF 2016
CAS <i>Pensions</i>	0,7	0,7	0	0,7
CAS <i>Participations financières de l'État</i>	0	0	0	0
CCF <i>Avances aux collectivités territoriales</i>	- 0,2	0,4	0,6	0,8
CCF <i>Prêts à des États étrangers</i>	- 0,7	- 0,2	0,6	- 0,5
CCF <i>Prêt à des particuliers et à des organismes privés</i>	- 0,2	- 0,2	0	- 0,1
Autres comptes	0,2	0,2	0	0,2
Total	- 0,2	1	1,2	1,1

Source : projet de loi de finances pour 2016.

*

* *

Suivant l'avis de la Rapporteuse générale, la commission **adopte** l'article 26 et l'état D, **modifiés** compte tenu des votes précédemment intervenus lors de l'examen successif des différents comptes.

*

* *

II.- AUTORISATIONS DE DÉCOUVERT

Article 27

Autorisations de découvert

Le présent article autorise les découverts des comptes de commerce et des comptes d'opérations monétaires, qui sont détaillés à l'état E annexé au présent projet de loi de finances. Les justifications des autorisations de découvert demandées sont quant à elles présentées dans les annexes relatives à chacune de ces deux catégories de comptes.

Pour leur examen par l'Assemblée nationale – et à la différence des budgets annexes et des comptes spéciaux dotés de crédits (comptes d'affectation spéciale et comptes de concours financiers) – les comptes de commerce et les comptes d'opérations monétaires ne donnent pas lieu à un vote « *par compte spécial* » tel que prévu par l'article 43 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), mais à un vote d'ensemble.

ÉVOLUTION DES AUTORISATIONS DE DÉCOUVERT

(en millions d'euros)

Opération	LFI 2015	PLF 2016	Écart LFI 2015/PLF 2016
Approvisionnement de l'État et des forces armées en produits pétroliers, biens et services	125	125	0
Cantine et travail des détenus dans le cadre pénitentiaire	23	23	0
Couverture des risques financiers de l'État	528	524	- 4
exploitation industrielle des ateliers aéronautiques de l'État	0	0	0
Gestion de la dette et de la trésorerie de l'État	19 200	19 200	0
Lancement de certains matériels aéronautiques et de certains matériels d'armement complexes	0	0	0
Liquidation d'établissements publics de l'État et liquidations diverses	0	0	0
Opérations commerciales des domaines	0	0	0
Régie industrielle des établissements pénitentiaires	609,8	609,8	0
Renouvellement des concessions hydroélectriques	4 700	4 700	0
Sous-total comptes de commerce	25 185,8	25 181,8	- 4
Émission de monnaies métalliques	0	0	0
Opérations avec le Fonds monétaire international	0	0	0
Pertes et bénéfice de change	400	250	- 150
Sous-total comptes d'opérations monétaires	400	250	- 150
Total	25 585,8	25 431,8	- 154

Source : loi de finances pour 2015 et projet de loi de finances pour 2016.

*

* *

Suivant l'avis de la Rapporteuse générale, la commission adopte l'article 27 et l'état E sans modification.

*

* *

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

Article 28

Plafonds des autorisations d'emplois de l'État

Le présent article fixe les plafonds des autorisations d'emplois par ministère et par budget annexe.

En application du 6° du I de l'article 34 de LOLF, la première partie du projet de loi de finances fixe un plafond global d'autorisation des emplois rémunérés par l'État. Ce plafond est fixé pour 2016, à l'article d'équilibre du présent projet de loi de finances (article 23), à **1 916 279 équivalents temps plein travaillé (ETPT)**, au lieu de 1 901 099 ETPT en loi de finances initiale pour 2015.

En seconde partie, la loi de finances détermine la répartition de ces plafonds par ministère et par budget annexe, comme le prévoit le présent article. En application de l'article 43 de la LOLF, ces plafonds donnent lieu à un vote unique.

Pour plus de détails sur l'évolution des effectifs de l'État et de ses opérateurs, la Rapporteuse générale invite à se reporter à la fiche 10 du tome I du présent rapport général ⁽¹⁾ : l'engagement pris par l'actuel Gouvernement consiste à stabiliser les effectifs de l'État et de ses opérateurs au niveau fixé par la loi de finances initiale pour 2012, dans sa version en vigueur au 1^{er} janvier 2012, sur l'ensemble de la période 2012-2017, hors augmentation d'emplois pour certains secteurs prioritaires (l'enseignement, la sécurité, la justice et la défense). Les dispositions proposées par le présent article sont conformes à cet engagement.

SCHÉMA D'EMPLOI (SE) DE L'ÉTAT

(en unités)

Ministère	SE LFI 2013 (ETP)	SE LFI 2014 (ETP)	SE LFI 2015 (ETP)	SE 2015 révisé (dont PLAT et LPM actualisée) (ETP)	SE PLF 2016 (ETP)	Plafond d'emplois PLF 2016 (ETPT)
Affaires étrangères	- 184	- 196	- 220	- 220	- 115	14 020
Affaires sociales et santé	- 186	- 223	- 150	- 150	- 150	10 206
Agriculture, agroalimentaire et forêt	- 80	- 81	- 25	- 25	- 20	30 543
<i>Enseignement agricole (y. c. Supérieur)</i>	200	150	140	140	140	17 891
<i>Hors enseignement agricole</i>	- 280	- 231	- 165	- 165	- 160	12 652
Culture et communication	- 15	- 83	15	15	- 30	11 041
Défense	- 7 234	- 7 881	- 7 500	0	2 300	271 510
<i>Dont révision de la loi de programmation</i>	-	-	-	7 500	9 697	-
Écologie, développement durable et énergie	- 614	- 522	- 515	- 515	- 671	30 722
Économie, industrie et numérique	- 49	- 24	- 55	- 55	- 20	6 465
Éducation nationale, enseignement supérieur et recherche	8 781	8 804	9 421	9 421	8 561	995 243
Finances et comptes publics	- 2 313	- 2 542	- 2 491	- 2 451	- 2 548	136 114
Intérieur	- 134	- 289	116	654	428	279 522
<i>Sécurité (police + gendarmerie)</i>	480	405	405	881	732	243 520

(1) <http://www.assemblee-nationale.fr/14/rapports/r3110-tf.asp>.

Ministère	SE LFI 2013 (ETP)	SE LFI 2014 (ETP)	SE LFI 2015 (ETP)	SE 2015 révisé (dont PLAT et LPM actualisée) (ETP)	SE PLF 2016 (ETP)	Plafond d'emplois PLF 2016 (ETPT)
<i>Hors mission Sécurité</i>	- 614	- 694	- 289	- 227	- 304	36 002
Justice	480	555	600	1 268	943	80 280
Logement, égalité des territoires et ruralité	- 662	- 697	- 319	- 319	- 261	12 500
Outre-mer	0	0	2	2	0	5 309
Services du Premier ministre	34	142	94	94	79	11 590
Travail, emploi, formation professionnelle et dialogue social	- 141	- 137	- 150	- 150	- 192	9 703
Total budget général	- 2 317	- 3 174	- 1 177	7 569	8 304	1 904 768
Contrôle et exploitation aériens	- 100	- 100	- 100	- 100	- 100	10 726
Publications officielles et information administrative	1	- 6	- 1	- 1	- 2	785
Total budgets annexes	- 99	- 106	- 101	- 101	- 102	11 511
Total général	- 2 416	- 3 280	- 1 278	7 468	8 202	1 916 279
Total général hors révision de la loi de programmation	-	-	- 1 278	- 32	- 1 495	-

LPM : loi de programmation militaire.

PLAT : plan de lutte anti-terrorisme.

Source : projet de loi de finances pour 2016.

*

* *

Suivant l'avis de la Rapporteuse générale, la commission adopte l'article 28 sans modification.

*

* *

Article 29

Plafonds des emplois des opérateurs de l'État

Le présent article arrête les plafonds des autorisations d'emplois des opérateurs de l'État à **397 484 équivalents temps plein travaillé (ETPT)** pour 2016 au lieu de 397 682 ETPT en loi de finances pour 2015.

L'évolution de ces plafonds représente une baisse de 198 emplois à périmètre courant.

À périmètre constant, cette baisse est de 70 emplois. Elle résulte de la création de 1 000 emplois dans les universités, qui participent à l'engagement du Président de la République de créer 60 000 postes dans l'enseignement au cours de la présente législature, et de la suppression de 1 070 emplois pour les autres opérateurs de l'État.

Pour plus de détails sur l'évolution des effectifs de l'État et de ses opérateurs, la Rapporteuse générale invite à se reporter à la fiche 10 du tome 1 du présent rapport général ⁽¹⁾.

*
* *

La commission est saisie de l'amendement II-CF 360 de la Rapporteuse générale.

Mme Valérie Rabault, Rapporteuse générale. Comme vous le savez, la France est la première destination touristique au monde mais elle n'occupe que le troisième rang en termes de recettes touristiques. Dans ce contexte, le Gouvernement a mis en place un plan ambitieux en faveur du tourisme qui ne permettra pas toutefois d'augmenter les heures d'ouverture des principaux monuments nationaux. Par exemple, l'Arc de Triomphe gagnerait à être ouvert plus tôt pour accueillir des groupes de touristes. Pour améliorer les recettes, cet amendement propose d'autoriser à titre exceptionnel un relèvement du plafond d'emplois du Centre des monuments nationaux de 80 équivalents temps plein travaillé (ETPT) afin de créer des postes saisonniers supplémentaires permettant une ouverture plus large de certains monuments très prisés. Cette expérimentation sur une année ferait l'objet d'une évaluation.

M. Alain Rodet. Ces postes supplémentaires permettront-ils l'ouverture des musées le dimanche, voire le mardi ?

Mme la Rapporteuse générale. Le nombre d'ETPT proposé par l'amendement est trop limité pour le permettre.

M. le président Gilles Carrez. Sur quelle mission porte la baisse des ETPT proposés pour gager l'amendement ? Le droit du travail permet-il la création de ce type d'emplois ?

Mme la Rapporteuse générale. La baisse porte également sur la mission *Culture*. Par ailleurs, il s'agit d'emplois contractuels de la fonction publique comme il y en a déjà au sein des différents monuments concernés.

M. le président Gilles Carrez. Je suis pour ma part favorable à cet amendement qui fait ainsi l'objet de l'unanimité de notre commission.

La commission adopte l'amendement II-CF 360 (amendement II-806) puis l'article 29 ainsi modifié.

*
* *

(1) <http://www.assemblee-nationale.fr/14/rapports/r3110-tf.asp>.

Article 30

Plafonds des emplois des établissements à autonomie financière

Le présent article tend à fixer les plafonds des autorisations d'emplois des établissements à autonomie financière (EAF) pour 2016.

Cette disposition met en œuvre l'article 76 de la loi de finances initiale pour 2009⁽¹⁾ qui complète le dispositif de plafonnement des autorisations d'emplois relevant du ministère des affaires étrangères par un plafond d'emplois spécifique aux agents de droit local (ADL).

Les établissements intéressés sont ceux visés par renvoi à l'article 66 de la loi de finances pour 1974⁽²⁾, qui prévoit la possibilité, par décret en Conseil d'État, de conférer « *l'autonomie financière* » à « *des établissements et organismes de diffusion culturelle ou d'enseignement situés à l'étranger et dépendant du ministère des affaires étrangères* ».

Ces établissements qui ne disposent pas de la personnalité morale ne sont pas des opérateurs de l'État. Par conséquent, leurs emplois ne sont pas comptabilisés dans les plafonds d'emplois des opérateurs rattachés à la mission *Action extérieure de l'État* (fixés à respectivement 6 939 ETPT)⁽³⁾ par l'article 29 du présent projet de loi de finances.

Les emplois de ces établissements ne sont pas non plus comptabilisés dans le plafond des emplois rémunérés directement par le ministère des affaires étrangères (dont le plafond est fixé à 14 020 ETPT par l'article 28 du présent projet de loi de finances), sauf dans le cas des agents expatriés affectés dans ces établissements – généralement le directeur et le comptable dont les emplois s'imputent sur le plafond d'emplois ministériel.

Par conséquent, l'article 76 de la loi de finances initiale pour 2009 a introduit un plafond spécifique aux EAF et, en leur sein, aux « *agents de droit local* » recrutés à durée indéterminée.

Pour 2016, le présent article fixe le plafond des autorisations d'emplois des agents de droit local des EAF à 3 449 équivalents temps plein (ETP) au lieu de 3 489 ETP en 2015.

*

* *

(1) Loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009.

(2) Loi n° 73-1150 du 27 décembre 1973 de finances pour 1974.

(3) L'équivalent temps plein (ETP) est l'unité de compte dans laquelle sont exprimés les effectifs et la quotité de travail (ainsi, un travailleur à mi-temps pendant six mois de l'année équivaut à 0,5 ETP), tandis que l'équivalent temps plein travaillé (ETPT) est l'unité de compte dans laquelle sont exprimés les effectifs, la quotité de travail et leur période d'activité sur l'année (dans cet exemple, cela correspond donc à $0,5 \times (6/12) = 0,25$ ETPT).

Suivant l'avis de la Rapporteuse générale, la commission adopte l'article 30 sans modification.

*
* *

Article 31

Plafonds des emplois des autorités publiques indépendantes

L'information relative aux autorités publiques indépendantes (API) et aux autorités administratives indépendantes (AAI) ainsi que le contrôle exercé par le Parlement sur les moyens qui leur sont alloués dans le cadre des lois de finances, ont été renforcés au cours des dernières années par l'introduction :

– d'un article présentant le plafond des autorisations d'emplois des API et des AAI dont les effectifs ne sont pas inclus dans un plafond d'autorisation relatif à des emplois rémunérés par l'État (article 72 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012) ;

– d'une annexe générale au projet de loi de finances de l'année sur ces deux catégories d'autorités (article 106 de la loi précitée).

Pour rappel, les API, qui constituent une catégorie d'autorités administratives indépendantes, ont la particularité de disposer de la personnalité morale. Elles sont financées soit par des ressources budgétaires (comme par exemple l'Agence française de lutte contre le dopage), soit par des taxes affectées, qui font partie des « *impositions de toute nature* » dont le Parlement autorise annuellement la perception par l'article 1^{er} de la loi de finances de l'année. Plusieurs autorités disposent également de ressources propres résultant de prestations de nature commerciale ou des contributions volontaires des acteurs économiques (par exemple, le Haut Conseil du commissariat aux comptes – H3C).

Le présent article fixe le plafond des autorisations d'emplois des API et des AAI dont les effectifs ne sont pas inclus dans un plafond d'emplois rémunérés par l'État, à 2 557 équivalents temps plein travaillé (ETPT)⁽¹⁾ au lieu de 2 561 ETPT en 2015.

Ce montant devrait être revu à la hausse à la suite de l'examen d'un amendement du Gouvernement au présent projet de loi de finances visant à augmenter le plafond d'emplois de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires (ARAF, devenue ARAFER) afin de tirer les conséquences de

(1) L'équivalent temps plein (ETP) est l'unité de compte dans laquelle sont exprimés les effectifs et la quotité de travail (ainsi, un travailleur à mi-temps pendant six mois de l'année équivaut à 0,5 ETP), tandis que l'équivalent temps plein travaillé (ETPT) est l'unité de compte dans laquelle sont exprimés les effectifs, la quotité de travail et leur période d'activité sur l'année (dans cet exemple, cela correspond donc à $0,5 \times (6/12) = 0,25$ ETPT).

l'élargissement de ses compétences aux activités routières, comme le prévoit la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques.

ÉVOLUTION DES PLAFONDS D'ETPT DES API

(en ETPT)

Autorité	Exécution 2013	Exécution 2014	LFI 2015	PLF 2016	Écart entre LFI 2015 et PLF 2016
ACPR – Autorité de contrôle prudentiel et de résolution	1 018,9	1 121	1 121	1 121	0
AFLD – Agence française de lutte contre le dopage	63	64	62	62	0
AMF – Autorité des marchés financiers	436,5	469	469	469	0
ARAF – Autorité de régulation des activités ferroviaires	34,8	59	63	63	0
CSA – Conseil supérieur de l'audiovisuel	–	–	284	284	0
H3C – Haut Conseil du commissariat aux comptes	44,9	50	55	58	+ 3
HADOPI – Haute Autorité pour la diffusion des œuvres et la protection des droits sur internet	57,4	71	71	65	– 6
HAS – Haute Autorité de santé	388,3	394	395	394	– 1
MNE – Médiateur national de l'énergie	42	41	41	41	0
Total	2 085,8	2 269	2 561	2 557	– 4

Source : loi de finances pour 2015, projet de loi de finances et annexe générale sur les autorités publiques indépendantes.

*

* *

La commission examine l'amendement II-553 du Gouvernement.

M. Olivier Faure. Cet amendement a pour objet d'augmenter le plafond d'emplois de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (ARAFER) de 5 ETPT. Bien que cette augmentation soit sans doute insuffisante, elle constitue un progrès qu'il faut apprécier à sa juste valeur et, à titre personnel, je suis donc favorable à cet amendement.

M. le président Gilles Carrez. Cet amendement me permet de souligner le problème que peuvent poser dans certaines autorités indépendantes le nombre d'emplois ainsi que le niveau de leur rémunération et la vigilance qui doit être la nôtre pour nous assurer qu'elles ne soient pas surdotées.

Suivant l'avis favorable de la Rapporteuse générale, la commission adopte l'amendement II-553 puis l'article 31 ainsi modifié.

*

* *

Après l'article 31

La commission est saisie d'un amendement II-CF 138 de M. Gilles Savary.

M. Jean Launay. Cet amendement étant satisfait par l'adoption de l'amendement du Gouvernement à l'article 31, je le retire.

L'amendement II-CF 138 est retiré.

*

* *

TITRE III REPORTS DE CRÉDITS DE 2015 SUR 2016

Article 32

Majoration des plafonds de reports de crédits de paiement

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 de paiement (CP) disponibles sur un programme à la fin de l'année peuvent être reportés sur l'exercice budgétaire de l'année suivante sur le même programme ou sur un programme poursuivant les mêmes objectifs. Ce report ne peut excéder :

– 3 % des crédits inscrits sur le titre 2 des dépenses de personnel du programme à partir duquel ce report a lieu ;

– 3 % des crédits inscrits sur les autres titres de ce programme.

Pour les crédits hors dépenses de personnel, il est toutefois précisé que « *ce plafond peut être majoré par une disposition de loi de finances* ».

Le Parlement peut donc accorder au Gouvernement une souplesse de gestion permettant un report supérieur à 3 % des crédits initiaux du programme sur l'exercice budgétaire suivant à la condition que ces crédits ne portent pas sur des dépenses de personnel.

L'objet du présent article est d'accorder cette possibilité pour onze programmes au lieu de treize en loi de finances pour 2015.

Le montant de ces reports, non communiqué par le Gouvernement à la date de la rédaction du présent rapport, sera présenté de manière prévisionnelle en loi de finances rectificative de fin d'année (collectif), puis définitive en loi de règlement pour 2015.

Les programmes concernés sont récapitulés dans le tableau suivant.

Mission	Programme	Motif de report
<i>Action extérieure de l'État</i>	Conférence « Paris Climat 2015 »	Possible décalage de paiement de dépenses vers le début de la gestion 2016
<i>Administration générale et territoriale de l'État</i>	Vie politique, culturelle et associative	Possible décalage sur le début de la gestion 2016 de certaines dépenses liées à la tenue des élections régionales et territoriales en décembre 2015
<i>Relations avec les collectivités territoriales</i>	Concours spécifiques et administration	Possible décalage sur la gestion 2016 de certaines dépenses liées aux travaux divers d'intérêt local et destinés aux communes faisant face à des calamités publiques
<i>Conseil et contrôle de l'État</i>	Conseil d'État et autres juridictions administratives	Possible report de travaux immobiliers
	Cour des comptes et autres juridictions financières	Possible report de crédits pour la conduite de travaux immobiliers
<i>Engagements financiers de l'État</i>	Fonds de soutien relatif aux prêts et contrats financiers structurés à risque	Possible décalage dans le processus d'attribution des aides de 2015
<i>Gestion des finances publiques et des ressources humaines</i>	Conduite et pilotage des politiques économiques et financières	Possible décalage de la mise en œuvre de projets informatiques interministériels (notamment relatif au centre interministériel de services informatiques relatifs aux ressources humaines – CISIRH et à CHORUS)
	Facilitation et sécurisation des échanges	Possible décalage envisagées sur des projets pluriannuels relatifs notamment à la sécurité et à la lutte contre le terrorisme
<i>Justice</i>	Conseil supérieur de la magistrature	Possible report de certains projets sur 2016 (refonte du site internet, évolution des logiciels métiers, etc.)
<i>Politique des territoires</i>	Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire	Moindres décaissements qu'anticipé au titre des pôles d'excellence rurale
	Interventions territoriales de l'État	Révision du calendrier de paiement du plan « Chlordécone III », de l'action Bretagne et du plan exceptionnel d'investissement (PEI) pour la Corse.

Source : projet de loi de finances pour 2016.

*

* *

Suivant l'avis favorable de la Rapporteuse générale, la commission adopte l'article 32 sans modification.

*

* *

TITRE IV DISPOSITIONS PERMANENTES

I.— MESURES FISCALES ET MESURE BUDGÉTAIRE NON RATTACHÉE

Article 33

Refonte des modalités de revalorisation des prestations sociales

Le présent article réforme et harmonise les modalités de revalorisation automatique de certaines prestations et *minima* sociaux, autour de trois principes :

1. Il définit une date unique de revalorisation pour les différentes prestations, en la fixant au 1^{er} avril, au lieu du 1^{er} janvier, du 1^{er} avril, du 1^{er} septembre ou du 1^{er} octobre précédemment. Quelques exceptions subsistent pour des prestations de sécurité sociale, non concernées par le présent article, ainsi que pour l'aide à la réinsertion familiale et sociale des anciens migrants.

2. Il remplace les mécanismes existants, fondés sur des taux prévisionnels d'inflation, couplés le cas échéant à un dispositif de régularisation en année N + 1, par un dispositif unifié se fondant sur un taux d'inflation constaté *a posteriori*, qui ne nécessite donc pas de mécanisme correctif.

3. Il permet d'exclure toute baisse des prestations lorsque l'inflation s'avère négative.

Cet article ne concerne pas les revalorisations exceptionnelles décidées par le Gouvernement, comme par exemple les revalorisations du revenu de solidarité active (RSA) de 2 % intervenant au 1^{er} septembre de chaque année depuis 2013, et prévues jusqu'en 2017, dans le cadre du plan de lutte contre la pauvreté.

Cet article porte sur des prestations et *minima* financés par l'État et les collectivités territoriales, parmi lesquels figurent le RSA, l'allocation aux adultes handicapés (AAH), l'allocation de solidarité spécifique (ASS) et la prime d'activité, et qui représentent au total des dépenses de l'ordre de 25,5 milliards d'euros. Il a pour corollaire l'article 57 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2016⁽¹⁾, lequel met en œuvre la même réforme⁽²⁾ pour l'ensemble des prestations relevant des régimes de sécurité sociale, notamment les pensions de retraite et d'invalidité, les prestations familiales et l'allocation de solidarité pour les personnes âgées.

Du fait du changement de l'indice de référence retenu pour l'indexation sur l'inflation, le présent article devrait se traduire par des économies de 178 millions d'euros au titre de l'année 2016, tandis que l'article 57 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2016 devrait occasionner des économies de l'ordre de 400 millions d'euros. À terme, l'impact de la réforme doit être neutre pour les finances publiques.

(1) Adopté en première lecture par l'Assemblée nationale le 27 octobre 2015.

(2) En maintenant toutefois au 1^{er} octobre la date de revalorisation des pensions de retraite.

**TABLEAU RÉCAPITULATIF DES EFFETS DE LA RÉFORME PROPOSÉE POUR LES PRESTATIONS
RELEVANT DE L'ÉTAT ET DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES**

Prestation	Nombre de bénéficiaires en 2014	Montant en 2014 (en millions d'euros)	Droit en vigueur		Droit proposé		Impact budgétaire de la réforme ("–" : économie) (en millions d'euros)	Impact individuel (en euros)	
			Date de revalorisation	Méthode de revalorisation	Date de revalorisation	Méthode de revalorisation		Montant annuel actuel de la prestation / fourchette	Évaluation sur un an du changement de calcul
Allocation supplémentaire d'invalidité (ASI)	74 000	249	1 ^{er} avril	Coefficient de revalorisation fondé sur l'évolution des prix prévue par la Commission économique de la Nation – mécanisme correctif en N + 1	1 ^{er} avril	Coefficient égal à l'évolution moyenne annuelle des prix à la consommation hors tabac calculée sur les 12 derniers indices mensuels	0	4 845 euros (soit 403,76 euros par mois) pour une personne seule sans ressources	27 €
Allocation aux adultes handicapés (AAH)	1 042 000	8 482	1 ^{er} septembre	Coefficient de revalorisation fondé sur l'évolution des prix prévue par le <i>RESF</i> – mécanisme correctif en N + 1 ne jouant qu'à la hausse	1 ^{er} avril	Coefficient égal à l'évolution moyenne annuelle des prix à la consommation hors tabac calculée sur les 12 derniers indices mensuels	– 20	9 692 euros (soit 807,65 euros par mois) pour une personne seule sans ressources	19 €

Prestation	Nombre de bénéficiaires en 2014	Montant en 2014 (en millions d'euros)	Droit en vigueur		Droit proposé		Impact budgétaire de la réforme ("..." : économie) (en millions d'euros)	Impact individuel (en euros)	
			Date de revalorisation	Méthode de revalorisation	Date de revalorisation	Méthode de revalorisation		Montant annuel actuel de la prestation / fourchette	Évaluation sur un an du changement de calcul
Prime d'activité	2 000 000 (estimations pour 2016)	3 950 (estimations pour 2016)	–	Revalorisation annuelle en fonction de l'évolution des prix, au cours des douze derniers mois – pas de mécanisme correctif	1 ^{er} avril	Coefficient égal à l'évolution moyenne annuelle des prix à la consommation hors tabac calculée sur les 12 derniers indices mensuels	– 50	Estimation du montant moyen de la prestation : 1 920 euros par an (soit 160 euros par mois)	–
Aide à la réinsertion familiale et sociale des anciens migrants (ARFS)	15 000 (estimations pour 2016)	60 (estimations pour 2016)	–	Coefficient de revalorisation fondé sur l'évolution des prix prévue dans le RESF – pas de mécanisme correctif	1 ^{er} octobre	Coefficient égal à l'évolution moyenne annuelle des prix à la consommation hors tabac calculée sur les 12 derniers indices mensuels	0	Montant maximal de 6 600 euros	–

Prestation	Nombre de bénéficiaires en 2014	Montant en 2014 (en millions d'euros)	Droit en vigueur		Droit proposé		Impact budgétaire de la réforme ("..." : économie) (en millions d'euros)	Impact individuel (en euros)	
			Date de revalorisation	Méthode de revalorisation	Date de revalorisation	Méthode de revalorisation		Montant annuel actuel de la prestation / fourchette	Évaluation sur un an du changement de calcul
Revenu de solidarité active (RSA)	2 430 000	9 850	1 ^{er} janvier – en sus, entre 2013 et 2017, revalorisation exceptionnelle de 2 % au 1 ^{er} septembre (plan pauvreté sur cinq ans)	Coefficient de revalorisation fondé sur l'évolution des prix prévue dans le <i>RESF</i> – pas de mécanisme correctif	1 ^{er} avril	Coefficient égal à l'évolution moyenne annuelle des prix à la consommation hors tabac calculée sur les 12 derniers indices mensuels	- 90	6 290 euros (soit 524,16 euros par mois) pour une personne seule sans ressources	37 (sans prise en compte de la revalorisation à venir de 2 % en sept. 2016, soit 10,5 euros supplémentaires par mois)
Allocation de solidarité spécifique (ASS)	454 000	2 570	1 ^{er} janvier	Coefficient de revalorisation fondé sur l'évolution des prix prévue dans le <i>RESF</i> – pas de mécanisme correctif	1 ^{er} avril	Coefficient égal à l'évolution moyenne annuelle des prix à la consommation hors tabac calculée sur les 12 derniers indices mensuels	- 20	5 931 euros (soit 16,25 euros par jour) pour une personne seule sans ressources	39 €

Prestation	Nombre de bénéficiaires en 2014	Montant en 2014 (en millions d'euros)	Droit en vigueur		Droit proposé		Impact budgétaire de la réforme ("_" : économie) (en millions d'euros)	Impact individuel (en euros)	
			Date de revalorisation	Méthode de revalorisation	Date de revalorisation	Méthode de revalorisation		Montant annuel actuel de la prestation / fourchette	Évaluation sur un an du changement de calcul
Allocation temporaire d'attente	57 000	211	1 ^{er} janvier	Coefficient de revalorisation fondé sur l'évolution des prix prévue dans le RESF – pas de mécanisme correctif	1 ^{er} avril	Coefficient égal à l'évolution moyenne annuelle des prix à la consommation hors tabac calculée sur les 12 derniers indices mensuels		4 179 euros (soit 11,45 euros par jour) pour une personne seule	39 €
Total							- 180		

RESF : Rapport économique, social et financier.

Source : commission des finances et Gouvernement.

NB : L'évaluation sur une année des effets du changement de calcul, réalisée par le Gouvernement, correspond à l'impact moyen par allocataire, sur la base de l'économie globale attendue pour la prestation, rapportée au nombre de ses bénéficiaires – les montants de prestations allouées variant selon les ressources des bénéficiaires et la configuration de leur foyer. Ce calcul repose sur des hypothèses d'indices d'inflation pour l'année 2016, par construction non connus à ce jour. Le calcul n'a pas été réalisé pour les prestations créées en 2016, à savoir la prime d'activité et l'ARFS.

**TABLEAU RÉCAPITULATIF DES EFFETS DE LA RÉFORME PROPOSÉE POUR LES PRESTATIONS
RELEVANT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE**

Prestation	Nombre de bénéficiaires en 2014	Montant (en millions d'euros)	Droit en vigueur		Droit proposé		Impact budgétaire de la réforme ("–" : économie) (en millions d'euros)
			Date de revalorisation	Méthode de revalorisation	Date de revalorisation	Méthode de revalorisation	
Pensions de retraite	15 600 000	207 000	1 ^{er} octobre	Coefficient de revalorisation fondé sur l'évolution des prix prévue dans le <i>RESF</i> – mécanisme correctif en N+1	1 ^{er} octobre	Coefficient égal à l'évolution moyenne annuelle des prix à la consommation hors tabac calculée sur les 12 derniers indices mensuels	– 180
Pensions de retraite pour les avocats	13 400	132	1 ^{er} janvier	Décision de l'assemblée générale de la caisse	1 ^{er} octobre	Coefficient égal à l'évolution moyenne annuelle des prix à la consommation hors tabac calculée sur les 12 derniers indices mensuels	
Allocation de solidarité aux personnes âgées	560 000	1 300	1 ^{er} avril	Coefficient de revalorisation fondé sur l'évolution des prix prévue par la Commission économique de la Nation – mécanisme correctif en N + 1	1 ^{er} avril	Coefficient égal à l'évolution moyenne annuelle des prix à la consommation hors tabac calculée sur les 12 derniers indices mensuels	

Prestation	Nombre de bénéficiaires en 2014	Montant (en millions d'euros)	Droit en vigueur		Droit proposé		Impact budgétaire de la réforme ("-" : économie) (en millions d'euros)
			Date de revalorisation	Méthode de revalorisation	Date de revalorisation	Méthode de revalorisation	
Allocation de veuvage	8 300	60	1 ^{er} octobre	Coefficient de revalorisation fondé sur l'évolution des prix prévue dans le <i>RESF</i> – mécanisme correctif en N+1	1 ^{er} octobre	Coefficient égal à l'évolution moyenne annuelle des prix à la consommation hors tabac calculée sur les 12 derniers indices mensuels	
Pensions d'invalidité	918 000	6 400	1 ^{er} avril	Coefficient de revalorisation fondé sur l'évolution des prix prévue par la Commission économique de la Nation – mécanisme correctif en N + 1	1 ^{er} avril	Coefficient égal à l'évolution moyenne annuelle des prix à la consommation hors tabac calculée sur les 12 derniers indices mensuels	- 10
Prestations familiales	-	31 000	1 ^{er} avril	Coefficient de revalorisation fondé sur l'évolution des prix prévue par la Commission économique de la Nation – mécanisme correctif en N + 1	1 ^{er} avril	Coefficient égal à l'évolution moyenne annuelle des prix à la consommation hors tabac calculée sur les 12 derniers indices mensuels	- 160

Prestation	Nombre de bénéficiaires en 2014	Montant (en millions d'euros)	Droit en vigueur		Droit proposé		Impact budgétaire de la réforme ("-" : économie) (en millions d'euros)
			Date de revalorisation	Méthode de revalorisation	Date de revalorisation	Méthode de revalorisation	
Indemnité en capital versée aux victimes d'accident du travail	53 000	143	1 ^{er} octobre	Coefficient de revalorisation fondé sur l'évolution des prix prévue dans le <i>RESF</i> – mécanisme correctif en N+1	1 ^{er} avril	Coefficient égal à l'évolution moyenne annuelle des prix à la consommation hors tabac calculée sur les 12 derniers indices mensuels	
Rentes dues aux victimes d'accident du travail et à leurs ayants droit	1 400 000	5 400	1 ^{er} avril	Coefficient de revalorisation fondé sur l'évolution des prix prévue par la Commission économique de la Nation – mécanisme correctif en N + 1	1 ^{er} avril	Coefficient égal à l'évolution moyenne annuelle des prix à la consommation hors tabac calculée sur les 12 derniers indices mensuels	- 40
Prestation complémentaire pour recours à tierce personne	3 200	43	1 ^{er} avril	Coefficient de revalorisation fondé sur l'évolution des prix prévue par la Commission économique de la Nation – mécanisme correctif en N + 1	1 ^{er} avril	Coefficient égal à l'évolution moyenne annuelle des prix à la consommation hors tabac calculée sur les 12 derniers indices mensuels	
total							- 390

Source : commission des finances et Gouvernement.

I. L'ÉTAT DU DROIT : LA REVALORISATION DES PRESTATIONS SOCIALES ET DES *MINIMA* SOCIAUX SELON DES MODALITÉS VARIABLES

A. LE PRINCIPE DE LA REVALORISATION DES PRESTATIONS ET DES *MINIMA* SOCIAUX SUR L'INFLATION

● Afin de maintenir le pouvoir d'achat relatif des prestations et *minima* sociaux, leur montant, ou les paramètres qui sont utilisés pour le déterminer, tels que les plafonds de ressources, sont revalorisés chaque année en fonction de l'inflation. Au total, selon les chiffres fournis par le rapport à la Commission des comptes de la sécurité sociale de juin 2015 ⁽¹⁾, ce sont 230 milliards d'euros de prestations sociales et de *minima* sociaux qui font l'objet d'une revalorisation annuelle, selon des modalités variables – sachant que le périmètre de cette présentation n'inclut ni les retraites de la fonction publique d'État (soit 48 milliards d'euros), ni une partie des prestations familiales et des allocations logement, notamment.

● Pour la majeure partie de ces prestations et *minima*, la revalorisation est réalisée en fonction de l'évolution prévisionnelle de l'inflation au titre de l'année en cours : tel est notamment le cas des pensions de retraite, des pensions d'invalidité, des prestations familiales, du RSA, de l'AAH...

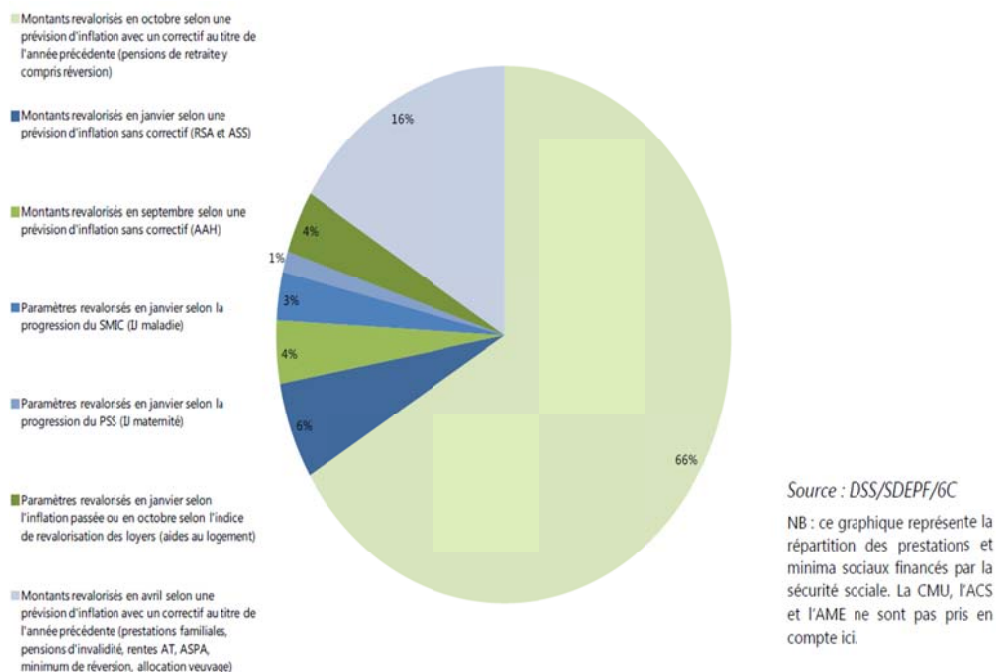
Dans d'autres cas, la revalorisation ne s'applique pas directement aux montants des prestations, mais aux paramètres qui sont utilisés pour définir ces montants ou déterminer l'éligibilité à ces prestations (plafonds de ressources, seuils de contribution minimale...). Ces paramètres sont indexés sur la progression d'un montant de référence, tel que le salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC) ou le plafond de sécurité sociale (PSS), eux-mêmes revalorisés chaque année au 1^{er} janvier selon des modalités propres, relativement complexes, prenant notamment en compte l'évolution des salaires. Tel est par exemple le cas pour les plafonds de salaires pris en compte pour le calcul des indemnités journalières – ces plafonds dépendant de l'évolution du SMIC pour les indemnités journalières maladie, et du PSS pour les indemnités journalières maternité.

Enfin, le montant des aides personnelles au logement – lesquelles incluent l'aide personnalisée au logement (APL), l'allocation de logement familiale (ALF) et l'allocation de logement à caractère social (ALS) – fait l'objet d'un mécanisme distinct de revalorisation, fondé sur l'évolution de l'indice de référence des loyers (IRL), tel que défini par l'article 17-1 de la loi du 6 juillet 1989 ⁽²⁾ : la revalorisation annuelle s'applique à différents paramètres utilisés pour le calcul de la prestation, parmi lesquels figurent les plafonds de loyers et le montant forfaitaire des charges.

(1) *Direction de la sécurité sociale*, Les comptes de la sécurité sociale, résultats 2014 et prévisions 2015, juin 2015.

(2) *Loi n° 89-462 du 6 juillet 1989 tendant à améliorer les rapports locatifs et portant modification de la loi n° 86-1290 du 23 décembre 1986*.

Le diagramme ci-dessous présente la répartition des 230 milliards d'euros de prestations sociales et *minima* sociaux relevant de l'État, des collectivités locales et des régimes de sécurité sociale, selon les modalités de revalorisation en 2014 :



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

- La réforme proposée porte sur les modalités de revalorisation des prestations et *minima* sur le taux d'inflation ; ne se trouvent donc pas dans son champ les revalorisations aujourd'hui réalisées sur la base de l'évolution du SMIC ou du plafond de la sécurité sociale, ni celles concernant les aides au logement.

Cette réforme comporte deux volets, qui ne peuvent être dissociés : le présent article, qui concerne les prestations financées par l'État et les collectivités territoriales, lesquelles relèvent du domaine des lois de finances, et l'article 57 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2016 (PLFSS 2016), pour les prestations se trouvant dans le champ de la loi de financement de la sécurité sociale du fait de leur impact sur l'équilibre financier des régimes sociaux.

L'article 57 du PLFSS 2016 concerne pour l'essentiel les pensions de retraite et d'invalidité, l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA), les prestations familiales, les allocations de veuvage, les indemnités en capital et les rentes s'agissant des accidents du travail et des maladies professionnelles.

Le présent article porte quant à lui sur l'AAH, le RSA, la prime d'activité, l'allocation de solidarité spécifique (ASS), l'allocation supplémentaire d'invalidité (ASI), l'aide à la réinsertion familiale et sociale des anciens migrants (ARFS), l'allocation temporaire d'attente (ATA) et l'ASS pour le département de Mayotte. Ces différentes prestations sont brièvement présentées dans l'encadré ci-après.

**Présentation des prestations et *minima* se trouvant dans le champ
du présent article**

- **L'allocation aux adultes handicapés** constitue un minimum social catégoriel attribué aux personnes reconnues handicapées, atteintes d'un taux d'incapacité permanente d'au moins 50 % et, lorsque ce taux est inférieur à 80 %, présentant une restriction substantielle et durable pour l'accès à l'emploi. L'AAH est subsidiaire par rapport à d'autres prestations, telles que les pensions d'invalidité, les rentes d'accident du travail ou les avantages vieillesse. Elle est soumise à une condition de ressources, le plafond annuel étant de 9 691,80 euros pour une personne seule depuis le 1^{er} septembre 2015. En 2014, l'AAH bénéficiait à 1,042 million d'allocataires, pour des dépenses de 8,48 milliards d'euros. 8,515 milliards d'euros sont inscrits dans le projet de loi de finances pour 2016 à ce titre.
- Le **revenu de solidarité active (RSA)** est un minimum social destiné aux personnes disposant de faibles ressources âgées de plus de vingt-cinq ans ⁽¹⁾. Il constitue une allocation différentielle, qui vise à garantir un niveau minimum de ressources, variable en fonction de la composition et des revenus du foyer ; depuis le 1^{er} septembre 2015, son montant est de 524,16 euros pour une personne seule, 786,24 euros pour un couple et 1 100,74 euros pour un couple avec deux enfants. Le financement du RSA est assuré par les départements. En juin 2015, 2,47 millions de foyers percevaient le RSA ; les dépenses à ce titre ont atteint 9,85 milliards d'euros en 2014.
- La **prime d'activité** est une prestation visant à inciter à la reprise et à l'exercice d'une activité ; elle doit remplacer le RSA « activité » et la prime pour l'emploi à compter du 1^{er} janvier 2016. Son montant sera calculé à partir d'un montant forfaitaire fonction de la composition du foyer, des revenus d'activité du foyer et de ses autres ressources, tout en étant augmenté le cas échéant de bonifications individuelles. La prestation devrait être versée à environ 2 millions de foyers, 3,95 milliards d'euros étant inscrits à ce titre dans le projet de loi de finances pour 2016.
- L'**allocation de solidarité spécifique (ASS)** est versée aux allocataires de l'aide au retour à l'emploi (ARE) arrivés en fin de droits, et sous réserve du respect de certaines conditions, en termes de durée d'activité salariée et de plafond de ressources. Son montant journalier est de 16,25 euros. 454 000 personnes bénéficiaient de l'ASS en 2014, pour des dépenses de 2,57 milliards d'euros. 2,642 milliards d'euros sont inscrits à ce titre dans le projet de loi de finances pour 2016.

● **L'allocation supplémentaire d'invalidité (ASI)** vise à compléter les ressources des bénéficiaires d'une pension d'invalidité ou d'un avantage vieillesse (pensions de réversion, de veuvage, de retraite anticipée pour carrière longue...) s'ils sont atteints d'une invalidité générale réduisant leur capacité de travail ou de gain d'au moins deux tiers. Le droit à l'allocation prend fin lorsque l'allocataire atteint l'âge légal de départ à la retraite ; il peut alors bénéficier de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (ASPA). Cette prestation comptait 74 000 bénéficiaires en 2014, pour des dépenses de 248,5 millions d'euros. 247,3 millions d'euros sont inscrits à ce titre dans le projet de loi de finances pour 2016.

● **L'aide à la réinsertion familiale et sociale des anciens migrants (ARFS)** est une aide à la réinsertion des anciens migrants dans leur pays d'origine : d'un montant maximal de 6 600 euros, elle a vocation à être versée aux ressortissants étrangers en situation régulière de plus de soixante-cinq ans, hébergés dans un foyer de travailleurs migrants ou une résidence sociale, disposant de revenus inférieurs à 6 600 euros annuels et effectuant des séjours de longue durée dans leur pays d'origine. Instituée par la loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable, cette aide n'est pas encore entrée en vigueur, parce qu'elle soulevait des difficultés au regard du droit communautaire. Ces difficultés ont été levées par la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine du 21 février 2014, et, sous réserve de la publication d'un décret, l'ARFS devrait être mise en place à compter du 1^{er} janvier 2016. Le coût annuel de la mesure est estimé à 60 millions d'euros, pour 10 000 à 15 000 bénéficiaires.

● **L'allocation temporaire d'attente (ATA)** vise à procurer un revenu de subsistance aux ressortissants étrangers bénéficiaires de la protection temporaire, aux apatrides et aux anciens détenus. Jusqu'au 1^{er} novembre dernier, elle bénéficiait également aux demandeurs d'asile et aux bénéficiaires de la protection temporaire ; ces personnes peuvent désormais prétendre à une nouvelle allocation, dénommée allocation pour demandeur d'asile (ADA)⁽²⁾. Dans ses contours antérieurs à la création de l'ADA, l'allocation temporaire d'attente représentait de l'ordre de 211 millions d'euros en 2014, pour 57 000 bénéficiaires.

(1) Le RSA étant ouvert aux personnes de moins de vingt-cinq ans lorsqu'elles ont un enfant à charge ou qu'elles remplissent certaines conditions d'activité.

(2) Cette nouvelle prestation a été instaurée par la loi n° 2015-925 du 29 juillet 2015 relative à la réforme du droit d'asile.

B. DES MODALITÉS DE REVALORISATION DISPARATES, QUI N'OBÉISSENT PAS À UNE LOGIQUE D'ENSEMBLE

Si le présent article ne porte que sur les prestations financées par l'État et les collectivités locales, le commentaire s'attache à présenter les enjeux de la réforme pour l'ensemble des prestations concernées, y compris celles relevant de l'article 57 du PLFSS 2016, puisqu'ils traitent de problématiques identiques.

1. Des dates de revalorisation s'échelonnant tout au long de l'année

Ces différentes prestations et *minima* sociaux font l'objet de revalorisations intervenant à des dates différentes, qui correspondent généralement au premier jour de l'un des quatre trimestres de l'année. La majorité des prestations sont ainsi indexées le 1^{er} janvier, le 1^{er} avril et le 1^{er} octobre, comme permet de le constater le tableau suivant ⁽¹⁾ :

DATES DE REVALORISATION APPLICABLES AUX DIFFÉRENTES PRESTATIONS SOCIALES

Date de revalorisation	Prestations ou <i>minima</i> sociaux
1^{er} janvier	Revenu de solidarité active Allocation de solidarité spécifique Allocation temporaire d'attente
1^{er} avril	Allocation supplémentaire d'invalidité Prestations familiales Pensions d'invalidité Allocation de solidarité aux personnes âgées Rentes dues aux victimes d'un accident du travail ou aux ayants droit de la victime d'un accident mortel
1^{er} juillet	Couverture maladie universelle (CMU) complémentaire, aide au paiement d'une assurance complémentaire de santé (ACS), aide médicale de l'État (AME)
1^{er} septembre	Allocation aux adultes handicapés
1^{er} octobre	Pensions de retraite Allocations de veuvage Indemnités en capital versées aux victimes d'un accident du travail

En gras, les prestations relevant du présent article.

Source : commission des finances.

La date de revalorisation des pensions de retraite de tous les régimes de base a été reportée du 1^{er} avril au 1^{er} octobre à compter de l'année 2014 par la loi du 20 janvier 2014 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites ⁽²⁾. Cette mesure visait à dégager des économies, estimées alors à 800 millions d'euros pour l'année 2014, destinées à participer au rééquilibrage de notre système de retraite. Toutefois, ce décalage de six mois n'a pas concerné l'ASPA ni les pensions d'invalidité, dont la date de revalorisation est restée fixée au 1^{er} avril.

(1) Les prestations et minima sociaux relevant du présent article figurent en gras dans les tableaux suivants ; ceux qui ne sont pas en gras relèvent de l'article 57 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2016.

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

2. Des revalorisations fondées sur des indices de référence différents, avec le cas échéant l'application d'un mécanisme correctif en année N + 1

- Les prestations sociales sont revalorisées sur la base d'indices de référence différents, selon que leur indexation intervient au cours du premier ou du second semestre.

Le principe est que les revalorisations de prestations intervenant en avril et en juillet sont fondées sur la prévision de taux d'inflation de la Commission économique de la Nation (CEN) ; cette prévision est généralement arrêtée au cours du mois de mars. En revanche, les revalorisations intervenant en septembre, octobre et janvier sont fondées sur la prévision d'inflation pour l'année en cours, soit l'année N, qui figure dans le *Rapport économique, social et financier (RESF)* annexé au projet de loi de finances de l'année N + 1.

Il convient de noter que le taux d'inflation prévisionnel figurant dans le *RESF* annexé au projet de loi de finances n'est pas encore connu au 1^{er} septembre, date de la revalorisation de l'AAH. Mais, comme l'article L. 821-3-1 relatif aux modalités d'indexation de l'AAH fait référence au *RESF*, la revalorisation de l'AAH est effectuée sur la base du taux d'inflation prévisionnel pour l'année N + 1, déterminé par le *RESF* annexé au projet de loi de finances pour l'année N + 1, soit un taux défini en septembre de l'année précédant la revalorisation – alors même qu'il serait plus logique de procéder à la revalorisation de la prestation sur la base de la prévision de la CEN, définie en mars de l'année concernée et donc plus récente.

CLASSIFICATION DES PRESTATIONS ET MINIMA SOCIAUX SELON L'INDICE DE RÉFÉRENCE UTILISÉ POUR LEUR REVALORISATION

Indice de référence retenu	Prestations ou minima sociaux
Taux d'inflation prévisionnel établi par la commission économique de la Nation	Prestations familiales Pensions d'invalidité Allocation de solidarité aux personnes âgées Allocation supplémentaire d'invalidité Rentes dues aux victimes d'un accident du travail ou aux ayants droit de la victime d'un accident mortel CMU complémentaire, aide au paiement d'une assurance complémentaire de santé, aide médicale de l'État
Taux d'inflation prévisionnel établi par le rapport économique, social et financier annexé au projet de loi de finances	Revenu de solidarité active Allocation de solidarité spécifique Allocation temporaire d'attente Allocation aux adultes handicapés Pensions de retraite Allocations de veuvage Indemnités en capital versées aux victimes d'un accident du travail Aide à la réinsertion familiale et sociale des anciens migrants

En gras, les prestations relevant du présent article.

Source : commission des finances.

L'indice de référence applicable n'est pas toujours mentionné par les dispositions législatives relatives aux modalités de revalorisation des différentes prestations ; de façon générale, ces dispositions sont rédigées de façon variable, et s'avèrent d'un degré de précision inégal.

À titre d'exemple, s'agissant du RSA, l'article L. 262-3 du code de l'action sociale et des familles se borne à indiquer que son montant « *est révisé une fois par an en fonction de l'évolution des prix à la consommation hors tabac* » ; l'article L. 5423-6 du code du travail, portant sur l'ASS, en disposant que « *le taux de l'allocation de solidarité spécifique est révisé une fois par an en fonction de l'évolution des prix* », n'est pas plus détaillé. L'article L. 821-3-1, portant sur l'AAH, précise en revanche 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* ».

La prime d'activité constitue un cas particulier, puisque l'article L. 842-3 du code de la sécurité sociale – dans sa rédaction en vigueur au 1^{er} janvier 2016 – ne prévoit pas de revalorisation fondée sur un taux d'inflation prévisionnel, mais dispose que « *le montant forfaitaire et le montant maximal de la bonification sont revalorisés annuellement en fonction de l'évolution des prix à la consommation, hors tabac, au cours des douze derniers mois* ». Il s'inscrit d'ores et déjà dans la logique de la réforme proposée par le présent article, à savoir procéder à une revalorisation selon un indice constaté *ex post*, correspondant aux dernières données d'inflation disponibles (voir *infra*).

● En tout état de cause, le recours à des indices différents conduit à ce qu’au cours d’une même année, des prestations sont revalorisées selon des taux d’inflation prévisionnels différents. Le différentiel entre les deux taux est généralement limité, mais il a pu atteindre jusqu’à 0,6 point au titre de l’année 2014, par exemple, du fait de la forte révision à la baisse du taux d’inflation en cours d’année. Fort logiquement, la prévision d’inflation figurant dans le *RESF*, publiée en septembre, est généralement plus proche du taux effectif constaté en année N + 1 que la prévision d’inflation établie par la Commission économique de la Nation (CEN) en mars.

TAUX D’INFLATION PRÉVISIONNEL ÉTABLI PAR LA COMMISSION ÉCONOMIQUE DE LA NATION ET PAR LE RAPPORT ÉCONOMIQUE ET FINANCIER

Année	Prévision d’inflation de la CEN pour l’année (définie en mars de l’année considérée)	Prévision d’inflation du <i>RESF</i> pour l’année (définie en septembre de l’année considérée)	Taux d’inflation constaté dans le <i>RESF</i> en année N + 1
2010	1,2 %	1,5 %	1,5 %
2011	1,8 %	2,1 %	2,1 %
2012	1,8 %	2 %	1,9 %
2013	1,2 %	0,8 %	0,7 %
2014	1,1 %	0,5 %	0,4 %
2015	0 %	0,1 %	–

Source : Rapport économique, social et financier *annexé aux projets de loi de finances*.

● Un autre élément de complexité résulte de l’application, pour une partie des prestations, d’un mécanisme correctif en année N + 1, lorsque le taux d’inflation appliqué en année N s’avère différent du taux effectivement constaté.

Exemple : au 1^{er} avril 2012, les pensions de retraite devaient être revalorisées à hauteur d’un taux de 1,8 %, soit la prévision d’inflation de la CEN, majorée de 0,3 % au titre de l’écart à la prévision constatée en 2011 (sachant que le taux d’inflation s’est finalement établi à 2,1 % en 2011, contre une prévision de la CEN de 1,8 %). In fine, les pensions de retraite ont été augmentées de 2,1 %.

Certes, l’application d’un tel mécanisme peut permettre de corriger le cas échéant le différentiel de revalorisation entre des prestations indexées en avril, sur le fondement de la prévision de la CEN, et des prestations indexées en octobre, sur le fondement du taux prévisionnel du *RESF*. Pour autant, il ne favorise pas la lisibilité du processus de revalorisation, tout en le déconnectant pour partie de l’inflation effectivement constatée pour l’année en cours, du fait de la prise en compte de l’écart constaté au titre de l’année précédente.

Seule une partie des prestations est concernée par l’application d’un mécanisme correctif en année N + 1. S’agissant des prestations relevant du présent article, ce mécanisme n’est prévu que pour deux allocations :

– l’ASI, en application de l’article L. 816-2 du code de la sécurité sociale, qui renvoie à l’article L. 341-6 du même code portant sur les pensions d’invalidité, pour la définition de ses conditions de revalorisation ; l’article L. 341-6 dispose qu’est appliqué un « *coefficient de revalorisation égal à l’évolution prévisionnelle en moyenne annuelle des prix à la consommation, hors tabac, prévue pour l’année en cours, le cas échéant corrigée de la différence entre le taux d’évolution retenu pour fixer le coefficient de l’année précédente et le taux d’évolution de cette même année* ».

– l’AAH, en application du troisième alinéa de l’article L. 821-3-1 du code de la sécurité sociale, aux termes duquel le « *minimum de revalorisation est réajusté si l’évolution constatée des prix à la consommation hors tabac, mentionnée dans le rapport économique, social et financier annexé à la loi de finances pour l’année suivante, est différente de celle qui avait été initialement prévue* ». Néanmoins, la formulation retenue de « *minimum de revalorisation* » a été interprétée comme ne pouvant permettre d’ajustement à la baisse si l’inflation constatée s’avérait inférieure à l’inflation prévisionnelle. Le mécanisme correctif ne joue donc qu’à la hausse, lorsque l’inflation constatée s’avère *in fine* plus élevée que celle prévisionnelle, mais il ne joue pas à la baisse.

Aucun mécanisme correctif n’est en revanche prévu pour le RSA, l’ASS, l’ATA et l’ARFS ⁽¹⁾. Si l’inflation constatée s’avère plus forte que prévue, aucun rattrapage n’est mis en œuvre l’année suivante ; dans le cas inverse, le taux de revalorisation de l’année N + 1 n’est pas minoré à hauteur de l’écart à la prévision au titre de l’année N.

En revanche, toutes les prestations relevant de l’article 57 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2016 se voient appliquer un mécanisme correctif en année N + 1. Au total, selon le rapport précité sur les comptes de la sécurité sociale, les prestations revalorisées sur la base d’un taux d’inflation prévisionnel avec un mécanisme correctif en année N + 1 représentent un volume de dépenses de 190 milliards d’euros (dont 140 milliards d’euros au titre des seules retraites) – sans prise en compte toutefois des retraites de la fonction publique d’État ni de certaines prestations familiales.

C. LES DIFFICULTÉS SUSCITÉES PAR CES DIFFÉRENTS DISPOSITIFS, ACCENTUÉES PAR LA VOLATILITÉ ACCRUE DES PRÉVISIONS D’INFLATION

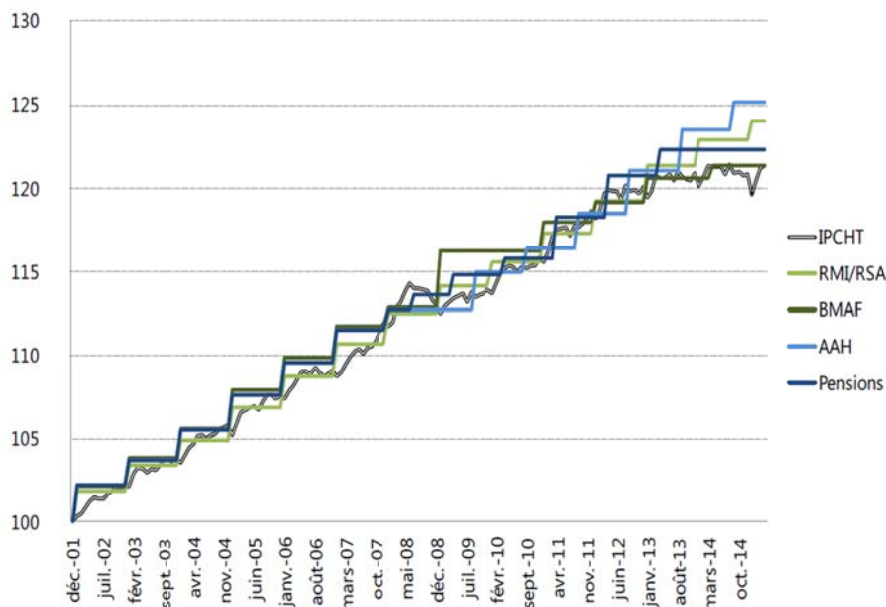
• La seule lecture des développements qui précèdent suffit à se convaincre que la diversité des dates et des modalités de revalorisation des prestations est source de complexité, et aboutit à un réel manque de lisibilité pour leurs bénéficiaires comme pour leurs gestionnaires. Le fait de fixer les taux de

(1) Par construction, il en va de même pour la prime d’activité, dont la revalorisation se fonde sur un taux d’inflation constaté, qui ne nécessite donc aucune régularisation a posteriori.

revalorisation sur la base de prévisions d'inflation, et non sur un taux d'inflation constaté, se traduit par des indexations différenciées selon les prestations, en fonction de l'indice de référence retenu et de l'application, ou non, d'un mécanisme correctif ; ces revalorisations s'avèrent ainsi parfois déconnectées de l'évolution des prix.

Le graphique ci-après permet de constater les différences d'évolution des prestations depuis 2001 :

ÉVOLUTION EN BASE 100 SUR LA PÉRIODE DÉCEMBRE 2001 – AVRIL 2015 DU MONTANT DE CERTAINES PRESTATIONS DE SÉCURITÉ SOCIALE ET DE CERTAINS MINIMA SOCIAUX CARACTÉRISÉS PAR DES RÈGLES DE REVALORISATION DIFFÉRENTES (HORS REVALORISATIONS EXCEPTIONNELLES)



Note : les revalorisations exceptionnelles ont été neutralisées. Il s'agit en particulier du « coup de pouce » portant sur l'AAH entre 2008 et 2012, ainsi que des deux augmentations de 2 % du RSA en septembre 2013 et septembre 2014 dans le cadre du plan pauvreté. Sans cette neutralisation, l'indice aurait été de 143,7 au lieu de 125,2 pour l'AAH, et de 129 au lieu de 124 pour le RSA.

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

Il convient de signaler que certaines prestations ont fait l'objet d'augmentations exceptionnelles au cours des dernières années, parallèlement à leur revalorisation annuelle fonction de l'inflation. Tel est notamment le cas du RSA, pour lequel a été prévue, dans le cadre du plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté adopté en janvier 2013, une revalorisation exceptionnelle de 2 % par an pendant cinq ans : en sus de l'indexation sur l'inflation au 1^{er} janvier, son montant a été majoré de 2 % au 1^{er} septembre 2013, au 1^{er} septembre 2014 puis au 1^{er} septembre 2015. **Selon les informations recueillies par la Rapporteure générale, ces trois revalorisations représentent un impact financier de l'ordre**

d'un milliard d'euros en 2015. L'allocation aux adultes handicapés avait aussi bénéficié d'augmentations spécifiques entre 2008 et 2012, pour aboutir à une revalorisation de 25 % sur la période.

L'ASPA a également fait l'objet d'une revalorisation exceptionnelle au 1^{er} octobre 2014 à hauteur de 1,1 %, pour être portée à 800 euros mensuels pour une personne seule. L'impact de cette mesure en année pleine est estimé à 40 millions d'euros.

S'agissant des prestations familiales, l'allocation de rentrée scolaire (ARS) avait bénéficié en 2012 d'une majoration de 25 %, pour un coût de 360 millions d'euros en année pleine. Toujours dans le cadre du plan de lutte contre la pauvreté, le complément familial est augmenté de 50 % sur une période de cinq ans pour les familles modestes, pour un impact en 2015 estimé à 160 millions d'euros, tandis que le montant de l'allocation de soutien familial (ASF) est lui aussi revalorisé de 25 % sur cinq ans, en sus de l'indexation sur l'inflation, pour un impact en 2015 évalué à 120 millions d'euros.

• Les exercices de prévision de l'inflation, par nature incertains, semblent être devenus plus complexes depuis la crise économique et financière de 2008, avec une volatilité des prix plus marquée. En 2013 et en 2014, notamment, les prévisions d'inflation établies en mars par la CEN se sont avérées bien supérieures aux taux d'inflation finalement constatés, ce qui suppose l'application du mécanisme correctif, pour les prestations concernées, dans des proportions importantes l'année suivante. Ainsi, en 2014, pour les prestations indexées au 1^{er} avril, la revalorisation fondée le taux prévisionnel d'inflation, établie par la CEN à 1,1 %, a été minorée de 0,5 % du fait de la régularisation au titre de l'année 2013 (soit la différence entre le taux d'inflation constaté en 2013, de 0,7 %, et le taux d'inflation prévu par la CEN en mars 2013, de 1,2 %), pour aboutir *in fine* à une indexation de 0,6 %.

Pour l'année 2015, l'application du mécanisme aurait même conduit à une indexation négative des prestations revalorisées le 1^{er} avril : en effet, la prévision d'inflation de la CEN pour 2015 était de 0 %, tandis que le mécanisme correctif aboutissait à une minoration de 0,7 % au titre de l'année 2014 (soit la différence entre le taux d'inflation constaté en 2014, de 0,4 %, et la prévision d'inflation établie par la CEN de 1,1 %). Les prestations auraient donc dû, par la simple application des règles, être réduites de 0,7 %. Le Gouvernement a choisi de ne pas appliquer cette baisse de 0,7 %, et a figé les montants de ces prestations à leur niveau antérieur, afin de maintenir le pouvoir d'achat des allocataires. Mais cet exemple met en lumière les limites du dispositif actuel, qui a sans doute davantage été conçu pour les cas où l'inflation constatée s'avérerait significativement supérieure à l'inflation prévisionnelle retenue pour les revalorisations.

II. LES MODIFICATIONS PROPOSÉES : L'HARMONISATION DES DATES DE REVALORISATION ET LA DÉFINITION D'UN MÉCANISME UNIQUE POUR L'ENSEMBLE DES PRESTATIONS ET *MINIMA*, À COMPTER DU 1^{ER} JANVIER 2016

A. L'HARMONISATION DES DATES DE REVALORISATION AU 1^{ER} AVRIL POUR LA QUASI-TOTALITÉ DES PRESTATIONS RELEVANT DU PRÉSENT ARTICLE, LA CONSERVATION DE LA DATE DU 1^{ER} OCTOBRE POUR LES PENSIONS DE RETRAITE

• Le présent article vise à substituer aux diverses dates de revalorisation des prestations dans le champ du présent article la date du 1^{er} avril – à l'exception de l'aide à la réinsertion familiale et sociale des anciens migrants, dont la revalorisation reste fixée au 1^{er} octobre (1^o du **II**). Selon les informations transmises à la Rapporteuse générale, la date du 1^{er} octobre a été conservée pour la revalorisation de l'ARFS au motif que les pensions de retraite, elles-mêmes revalorisées au 1^{er} octobre, constituent les principales ressources des bénéficiaires de l'ARFS.

Trois cas peuvent être identifiés :

– l'absence de changement dans la date de revalorisation, lorsque celle-ci est d'ores et déjà fixée au 1^{er} avril : seule l'allocation supplémentaire d'invalidité se trouve dans ce cas (2^o du **I**) ;

– le recul de la date de revalorisation de trois mois, lorsque celle-ci intervient aujourd'hui le 1^{er} janvier : tel est le cas du RSA (2^o du **II**), de l'ASS (1^o du **III**), et de l'ATA (2^o du **III**) ;

– l'avancée de la revalorisation de cinq mois, pour l'AAH (3^o du **I**), qui est aujourd'hui indexée le 1^{er} septembre.

• S'agissant des prestations relevant de l'article 57 du PLFSS 2016, deux dates de revalorisation sont conservées :

– le 1^{er} octobre pour les pensions de retraite et les allocations de veuvage ;

– le 1^{er} avril pour les pensions d'invalidité, les prestations familiales, l'ASPA, les indemnités en capital versées aux victimes d'un accident du travail, les rentes dues aux victimes d'accident du travail et aux ayants droit de la victime d'un accident mortel, la CMU complémentaire, l'assurance complémentaire de santé (ACS) et l'aide médicale de l'État (AME).

En conséquence, l'article 57 précité ne modifie la date de revalorisation que dans deux cas, pour l'avancer :

– la revalorisation de l'indemnité en capital versée aux victimes d'accident du travail, aujourd'hui fixée au 1^{er} octobre, serait avancée de six mois ;

– la revalorisation des plafonds de ressources pour la CMU complémentaire, l’ACS et l’AME, qui intervient aujourd’hui au 1^{er} juillet, serait avancée de trois mois.

B. LA DÉFINITION D’UN MÉCANISME DE REVALORISATION UNIQUE FONDÉ SUR UN INDICE CONSTATÉ, NE NÉCESSITANT PAS DE RÉGULARISATION ET EXCLUANT TOUTE DIMINUTION DES PRESTATIONS EN CAS D’INFLATION NÉGATIVE

• Le présent article instaure un mécanisme unique de revalorisation applicable aux différentes prestations, fondé non plus sur un taux d’inflation prévisionnel, mais sur les données d’inflation portant sur les douze derniers mois, constatées *ex post*.

L’instauration de ce mécanisme général de revalorisation des prestations et *minima* serait prévue par l’article L. 161-25 du code de la sécurité sociale (1^o du I), lequel se borne à disposer, dans sa rédaction actuelle, que peut être renvoyée à un décret la fixation des « *règles suivant lesquelles est arrondi à un chiffre voisin supérieur le montant des prestations servies en exécution d’une législation de sécurité sociale* ».

Parallèlement, le présent article, de même que l’article 57 du PLFSS 2016, modifie les différentes dispositions – qui comme vu *supra* s’avèrent très disparates dans leur rédaction comme dans leurs principes – applicables aux prestations concernées, pour renvoyer à l’application du coefficient prévu par l’article L. 161-25 précité.

S’agissant de l’ASI, en l’état du droit, l’article L. 816-2 du code de la sécurité sociale prévoit que les allocations définies au titre 1 du livre 8 de ce code, à savoir l’ASPA et donc l’ASI, sont revalorisées selon les mêmes modalités que les pensions d’invalidité, et renvoie aux dispositions de l’article L. 341-6. Le 2^o du I introduit un nouvel article L. 816-3 qui ne porte que sur l’ASI et qui dispose que le montant de l’allocation supplémentaire d’invalidité et des plafonds de ressources prévus pour son attribution sont revalorisés par application du coefficient prévu à l’article L. 161-25 ⁽¹⁾.

S’agissant de l’AAH, le 3^o du I modifie l’article L. 821-3-1 pour remplacer les dispositions applicables par un renvoi à ce même coefficient prévu à l’article L. 161-25. Le 4^o du I fait de même pour la prime d’activité, en modifiant l’article L. 842-3, dans sa rédaction en vigueur au 1^{er} janvier 2016 : les dispositions relatives aux modalités de revalorisation de la prime d’activité introduites par la loi relative au dialogue social du 17 août 2015 ⁽²⁾, proches du mécanisme retenu par l’article L. 161-25, sont calquées sur les autres prestations par souci d’harmonisation rédactionnelle.

(1) Parallèlement, le 12^o du I de l’article 57 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2016 vient modifier l’article L. 816-2, afin qu’il ne vise plus que l’ASPA, en prévoyant pour cette dernière les mêmes modalités de revalorisation que celles proposées pour l’ASI.

(2) Article 57 de la loi n^o 2015-994 du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l’emploi.

Le 1^o du II vise à remplacer les dispositions prévues par l'article L. 117-3 du code de l'action sociale et des familles pour l'ARFS par un renvoi au coefficient prévu à l'article L. 161-25 ; là encore, comme pour la prime d'activité, les modalités de revalorisation de la prestation sont réformées avant que la prestation n'ait été versée, l'entrée en vigueur de l'ARFS devant intervenir au 1^{er} janvier 2016.

Le 2^o du II, le 1^o du III et le 2^o du III procèdent au remplacement des dispositions applicables respectivement au RSA (article L. 262-3 du code de l'action sociale et des familles), à l'ASS (article L. 5423-6 du code du travail) et à l'ATA (article L. 5423-12 du code du travail), par un renvoi à l'application du coefficient précité. Le IV réalise cette même substitution pour l'ASS versée à Mayotte (article L. 327-25 du code du travail applicable à Mayotte).

Le présent article, de même que l'article 57 du PLFSS 2016, permet donc une harmonisation de la rédaction des dispositions retenues pour la revalorisation des différentes prestations.

● Aux différents modes de revalorisation présentés *supra*, le 1^o du I propose de substituer 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 des prestations concernées* ».

Il est ainsi proposé de revaloriser les différentes prestations sur la base des dernières données d'inflation (hors tabac) publiées par l'INSEE et appréciées en moyenne annuelle sur les douze derniers mois.

Pour les revalorisations intervenant au 1^{er} avril d'une année N, cette revalorisation correspondra donc à la progression de la valeur moyenne de l'indice des prix à la consommation sur la période de février de l'année N-1 à janvier de l'année N, par rapport à la valeur moyenne de l'indice sur la période de février de l'année N-2 à janvier de l'année N-1. De la même façon, pour les revalorisations intervenant au 1^{er} octobre d'une année N, cette revalorisation correspondra à la progression de la valeur moyenne de l'indice des prix sur la période d'août de l'année N-1 à juillet de l'année N, par rapport à la valeur moyenne de l'indice sur la période d'août de l'année N-2 à juillet de l'année N-1.

Étant fondé sur un taux constaté d'inflation, le dispositif proposé n'appelle par construction aucun mécanisme correctif en année N + 1.

● Enfin, est prévue une disposition écartant la possibilité d'une baisse des prestations sociales en cas d'inflation négative, qualifiée par l'évaluation préalable de « bouclier » garantissant le maintien du pouvoir d'achat des allocataires. Pour ce faire, le deuxième alinéa de l'article L. 161-25 dans la rédaction proposée dispose que si « *ce coefficient [retraçant l'évolution des prix] est inférieur à 1, il est porté à cette valeur* ». Ainsi, s'il était constaté un taux d'inflation moyen

négalif de 1,5 % sur les douze derniers indices mensuels, par exemple, le coefficient applicable ne serait pas de 0,985, mais de 1 : les montants des prestations seraient donc préservés à leur niveau antérieur.

La réforme proposée doit entrer en vigueur au 1^{er} janvier 2016, tant pour les prestations dans le champ du présent article (V) que pour celles relevant de l'article 57 du PLFSS 2016.

III. L'IMPACT DE LA RÉFORME : DES ÉCONOMIES BUDGÉTAIRES ATTENDUES DE 178 MILLIONS EN 2016, UN EFFET NEUTRE À MOYEN TERME

- Selon les informations fournies par l'évaluation préalable, la présente réforme devrait occasionner des économies nettes de 178 millions d'euros au titre de l'année 2016, tout en étant « *neutre à terme compte tenu de l'alignement sur longue période entre inflation prévisionnelle et inflation constatée* ». L'évaluation préalable de l'article 57 du PLFSS 2016 mentionne quant à elle une économie de l'ordre de 400 millions d'euros au titre des prestations se trouvant dans son champ, soit au total, des économies attendues de l'ordre de 580 millions d'euros.

Néanmoins, aucune précision n'est apportée sur les origines de cette diminution des dépenses par les évaluations préalables, qui se limitent à indiquer que « *l'incertitude sur le niveau 2017 de l'impact budgétaire de cette mesure est très élevée. Cet impact supposerait de connaître avec précision, au-delà des prévisions associées [aux textes financiers], les variations mensuelles d'inflation* ».

- Les économies associées au présent article et à l'article 57 du PLFSS 2016 peuvent résulter de deux facteurs : l'effet des changements des dates de revalorisation des prestations et celui du changement du référentiel utilisé pour procéder à l'indexation sur l'inflation.

Sur le premier point, le recul de la date de revalorisation de certaines prestations devrait permettre de réaliser des économies budgétaires, qui peuvent toutefois être compensées, en partie ou en totalité, par les effets de l'avancée de cette date de revalorisation pour d'autres prestations.

Selon les informations fournies à la Rapporteuse générale, pour les prestations se trouvant dans le champ du présent article, les économies résultant du recul de trois mois de la date de revalorisation du RSA, de l'ASS et de l'ATA (qui représentent un total de plus de 13,5 milliards d'euros), sont de l'ordre de 40 millions d'euros⁽¹⁾. Elles devraient être largement absorbées par le coût associé à l'avancée de cinq mois de la revalorisation de l'AAH (qui représente un volume d'environ 8,5 milliards d'euros), lui aussi estimé à 40 millions d'euros. Par ailleurs, la revalorisation de la prime d'activité au 1^{er} avril, par rapport à une situation où les bénéficiaires percevaient le RSA « activité », quant à lui revalorisé au 1^{er} janvier, occasionnerait des économies estimées à 10 millions d'euros.

S'agissant des prestations se trouvant dans le champ du PLFSS 2016, aucune revalorisation n'est repoussée dans le temps ; à l'inverse, la revalorisation de l'indemnité en capital versée aux victimes d'accident du travail serait avancée de six mois, tandis que la revalorisation des plafonds pour la CMU complémentaire, l'ACS et l'AME le serait de trois mois. La réforme devrait de ce point de vue occasionner des dépenses supplémentaires, d'un montant sans doute très limité toutefois.

Les économies attendues pour 2016 devraient donc résulter pour l'essentiel du changement de référentiel retenu pour l'indexation sur l'inflation, compte tenu du contexte actuel de reprise modérée de l'inflation, après une période de fort ralentissement en 2014 et 2015.

Le *RESF* annexé au présent projet de loi de finances fait en effet état d'une prévision d'inflation de 1 % pour l'année 2016, après une inflation estimée à 0,1 % pour l'année 2015. Les prestations revalorisées au 1^{er} avril le seront non sur la base de l'inflation prévue pour l'année 2016, mais sur la base de la progression de la valeur de l'indice mensuel des prix entre février 2015 et janvier 2016, par rapport à la valeur moyenne de l'indice sur la période de février 2014 à janvier 2015. Si par définition, l'évolution de l'indice des prix au cours des mois de novembre, décembre et janvier prochain n'est pas connue, on peut penser, au regard de la prévision d'inflation de 0,1 % pour 2015, que le coefficient appliqué au 1^{er} avril 2016 sera proche de ce taux, et sera nettement moindre que les prévisions d'inflation pour l'année 2016. Au total, les économies attendues du changement d'indice pour l'indexation sur l'inflation sont évaluées à 170 millions d'euros.

(1) Il a été indiqué à cet égard que le chiffrage fourni devait être considéré avec précaution, car il reposait sur des hypothèses d'inflation qui sont par nature fragiles, et car il dépendait également de l'ordre dans lequel les deux effets – recul ou avancée de la revalorisation et changement de l'indice – sont chiffrés. De ce fait, la répartition entre l'impact dû au changement de date et celui lié au changement d'indice d'indexation est conventionnelle.

VENTILATION DES ÉCONOMIES ATTENDUES PAR PRESTATIONS, POUR CELLES RELEVANT DE L'ÉTAT ET DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

(en millions d'euros)

Prestations	Impact de la modification de la date de revalorisation	Impact du changement d'indice pour l'inflation	Total des économies en 2016
Allocation supplémentaire d'invalidité	0	0	0
Allocation aux adultes handicapés	- 40	60	20
Allocation de solidarité spécifique et allocation temporaire d'attente	10	10	20
Prime d'activité	10	40	50
Total pour l'État	- 20	110	90
Revenu de solidarité active	30	60	90
Total pour les collectivités territoriales	30	60	90
Total	10	170	180

Source : direction du budget.

Les 180 millions d'euros d'économies se répartissent entre 90 millions d'euros pour l'État et 90 millions d'euros pour les collectivités territoriales. Ces 90 millions d'euros d'économies portent sur le RSA : ils résultent à la fois du recul de trois mois de la revalorisation de la prestation et des effets de la modification du référentiel utilisé pour l'indexation.

Il convient de relever que sur les 580 millions d'euros d'économies prévues, près du tiers relève des prestations dans le champ du présent article, alors même que ces prestations représentent environ 25,5 milliards d'euros, tandis que les deux tiers restants relèvent des prestations se trouvant dans le champ de l'article 57 du PLFSS 2016, lesquelles correspondent à des dépenses de l'ordre de 255 milliards d'euros. Cette discordance résulte du fait que la revalorisation des pensions de retraite, qui représentent de l'ordre de 210 milliards d'euros, n'intervient qu'au 1^{er} octobre, et donc que l'effet de la modification de l'indice de référence ne joue que pour les trois derniers mois de 2016, alors qu'il joue pour les neuf derniers mois de cette même année s'agissant des prestations relevant du présent article.

Le tableau ci-dessous permet de constater que les économies attendues s'agissant des prestations relevant des régimes de sécurité sociale proviennent pour une large part des prestations familiales (revalorisées au 1^{er} avril), à hauteur de 160 millions d'euros, ainsi que des prestations relevant de la branche vieillesse (180 millions d'euros).

VENTILATION DES ÉCONOMIES ATTENDUES PAR PRESTATIONS, POUR CELLES RELEVANT DES RÉGIMES DE SÉCURITÉ SOCIALE

(en millions d'euros)

Prestations	Économies attendues au titre des prestations revalorisées en avril	Économies attendues au titre des prestations revalorisées en octobre	Total
Prestations au titre des accidents du travail/maladies professionnelles	40	–	40
Prestations au titre de l'invalidité	10	–	10
Prestations familiales	160	–	160
Prestations vieillesse	20	160	180
Total	240	160	400

Source : direction de la sécurité sociale.

*

* *

La commission adopte l'article 33 sans modification.

*

* *

Article 34

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

S'inscrivant dans le prolongement de la communication présentée au Conseil des ministres le 17 juin dernier par le ministre des finances et le secrétaire d'État chargé du budget, le présent article vise à engager la réforme du prélèvement de l'impôt sur le revenu à la source, en posant le principe de la présentation des modalités de cette réforme au Parlement par le Gouvernement avant le 1^{er} octobre 2016. Cette présentation a vocation à intervenir à l'issue d'une large consultation conduite au premier semestre de 2016.

Dans la perspective de cette réforme de grande ampleur, le présent article propose de mettre en œuvre deux mesures visant à accélérer la modernisation des modalités de déclaration et de paiement des impôts des particuliers.

La première rend obligatoire, pour tous les contribuables dont la résidence principale est dotée d'un accès à internet, la déclaration par voie électronique de leurs revenus : cette obligation serait généralisée à l'ensemble de ces contribuables, selon un calendrier s'échelonnant entre 2016 et 2019. 29,5 millions de foyers fiscaux devraient se trouver soumis à cette obligation en 2019, sachant que, d'ores et déjà, plus de 14 millions de foyers fiscaux déclarent leurs revenus en ligne.

La seconde mesure consiste à abaisser par étapes le seuil d'impôt dû au-delà duquel les contribuables sont tenus de recourir à un mode de paiement dématérialisé – à savoir le prélèvement mensuel et à l'échéance, ainsi que le téléversement. Ce seuil, qui est aujourd'hui fixé à 30 000 euros et ne concerne par construction qu'une infime part des contribuables, serait progressivement réduit, pour s'établir à 300 euros en 2019. Cette obligation de dématérialisation des moyens de paiement devrait ainsi s'appliquer à la majorité des foyers fiscaux, tout en se traduisant par une forte hausse du taux de dématérialisation, lequel taux serait porté de 53 % à 74 %.

En outre, dernier aspect, de portée moindre, de cet article, la procédure d'homologation des rôles serait modernisée et simplifiée, en permettant la signature des arrêtés d'homologation par le directeur général des finances publiques, et non plus par le seul préfet.

Le présent article devrait permettre à l'administration fiscale de réaliser des gains de productivité, en réduisant certaines de ses tâches de gestion les plus répétitives, comme la saisie informatique des informations figurant dans les déclarations sous forme « papier » des contribuables et le traitement des espèces, des chèques et des titres interbancaires de paiement. L'évaluation préalable chiffre à 49 millions d'euros les économies qui pourraient résulter de la généralisation de la télédéclaration, à l'horizon 2019 tandis que celles attendues du développement de la dématérialisation des paiements devraient atteindre 19,5 millions d'euros en 2019.

I. L'ENGAGEMENT DANS LA VOIE DU PRÉLÈVEMENT À LA SOURCE DE L'IMPÔT SUR LE REVENU

A. LA VOLONTÉ DE MODERNISER LE RECOUVREMENT DE L'IMPÔT SUR LE REVENU

1. Un sujet récurrent dans le débat fiscal français

• L'impôt sur le revenu est aujourd'hui pour l'essentiel acquitté un an après la perception des revenus, à l'exception de certains revenus spécifiques qui font l'objet de retenues à la source ⁽¹⁾.

Ainsi, les revenus perçus au cours de l'année N – 1 sont déclarés par les contribuables au cours du printemps de l'année N, et font l'objet d'un avis d'imposition transmis à l'automne de cette même année N. Au cours de cette année N, les contribuables versent donc des acomptes provisionnels à partir d'un

(1) Parmi lesquels figurent notamment les traitements, salaires et pensions versés à des personnes non domiciliées fiscalement en France, les rémunérations des auteurs, artistes et sportifs domiciliés en France, les indemnités de fonction perçues par les titulaires de mandats électifs locaux, les revenus se trouvant dans le champ du prélèvement forfaitaire non libératoire, tels que les dividendes et les produits de placement à revenu fixe, ainsi que les plus-values immobilières.

certain seuil de cotisation d'impôt⁽¹⁾ ou des paiements mensuels, lorsqu'ils ont opté pour la mensualisation, lesquels acomptes et paiements mensuels sont calculés sur la base de l'impôt acquitté en année $N - 1$, qui portait lui-même sur les revenus perçus en année $N - 2$.

Les contribuables sont donc amenés à payer leurs impôts pendant les neuf premiers mois de l'année N sur la base des revenus qu'ils ont perçus en année $N - 2$. La régularisation de l'impôt restant dû n'intervient qu'en septembre, après la réception de l'avis d'imposition⁽²⁾. Outre sa complexité, ce mécanisme emporte un important décalage entre la perception des revenus et leur taxation, ce qui peut occasionner des difficultés pour les contribuables dont les revenus varient d'une année sur l'autre.

- Le système fiscal français fait figure de quasi-exception parmi les pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), alors que tous les pays développés, à l'exception de la Suisse, de Singapour et donc de la France, appliquent une retenue à la source sur les salaires pour le paiement de l'impôt sur le revenu des personnes physiques.

La retenue à la source a été adoptée par la plupart des pays depuis plusieurs décennies : elle a par exemple été instaurée en 1917 au Canada, en 1925 en Allemagne, en 1943 aux États-Unis et en 1944 au Royaume-Uni, en 1973 en Italie et en 1979 en Espagne.

- La mise en place du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu ne constitue pas un débat nouveau en France, loin s'en faut. Comme le rappelle le rapport du Conseil des prélèvements obligatoires de 2012 consacré à ce sujet⁽³⁾, les premières traces de ce débat remontent aux années 1930 et s'inscrivaient dans le cadre des réflexions menées sur les procédures permettant de fiabiliser le recouvrement de l'impôt. Le déclenchement de la Seconde guerre mondiale et les besoins financiers afférents accélèrent la réflexion et une retenue à la source sur les salaires fut instaurée par décret du 10 novembre 1939, sous le nom de « *stoppage à la source* » ; il s'agissait d'un impôt proportionnel assis sur l'ensemble des rémunérations, fixé selon un barème simplifié prenant en compte les charges de famille, et libératoire de l'impôt sur le revenu. Dans un contexte de lutte contre l'inflation, ce dispositif fut remplacé en 1948 par un « *versement forfaitaire* » prenant la forme d'une taxe sur les salaires de 5 %, cette fois non libératoire de l'impôt. Ce versement forfaitaire fut à son tour abrogé par la loi du 28 décembre 1959 créant l'impôt sur le revenu unifié et progressif, dans sa forme moderne⁽⁴⁾. Somme toute, la retenue à la source fut donc appliquée en France pendant une période de vingt années.

(1) En application de l'article 1664 du code général des impôts, les contribuables s'étant acquitté d'une cotisation d'impôt sur le revenu au moins égale à 347 euros en année N sont tenus de verser des acomptes provisionnels en février et en mai de l'année $N + 1$ égaux au tiers de l'impôt acquitté en année N .

(2) À noter qu'en l'absence d'acomptes provisionnels ou de versements mensuels, le contribuable acquitte l'ensemble de l'impôt dû après réception de son avis d'imposition.

(3) Conseil des prélèvements obligatoires, Prélèvements à la source et impôt sur le revenu, février 2012.

(4) Loi n° 59-1472 du 28 décembre 1959 portant réforme du contentieux fiscal et divers aménagements fiscaux.

Après quelques initiatives restées sans suite sous la IV^e République, puis l'engagement d'un projet en 1967, abandonné à la suite des événements de mai 1968, un rapport de l'Inspection générale des finances publié en 1970 ⁽¹⁾ sur le recouvrement de l'impôt sur le revenu conduisit à la loi du 29 juin 1971 instaurant le paiement mensualisé de l'impôt sur le revenu ⁽²⁾.

Un projet de retenue à la source de l'impôt sur le revenu fut ensuite introduit par un amendement gouvernemental en octobre 1973, dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 1974. L'amendement était d'ailleurs d'une remarquable concision, puisqu'il disposait que « *l'impôt sur le revenu sera mis en recouvrement par voie de retenue à la source à une date fixée par décret en Conseil d'État, et au plus tard le 1^{er} janvier 1978. – Les mesures d'organisation et les mesures transitoires nécessaires à la mise en œuvre de l'alinéa précédent seront déterminées par décret en Conseil d'État* » ⁽³⁾.

Cet amendement fut adopté en première lecture par l'Assemblée nationale, mais le dispositif ainsi introduit fut supprimé par le Sénat. L'opposition à cette réforme se cristallisa notamment autour de la question du civisme fiscal, qui aurait été affecté par la disparition de l'acte de paiement de l'impôt, des charges supplémentaires que ferait peser la retenue à la source sur les entreprises, et de la crainte qu'elle ne se traduise par de fortes revendications salariales.

● Le débat ressurgit à la fin des années 1990 et au début des années 2000, se traduisant par la publication d'un nombre tout à fait notable de rapports sur le sujet : ces derniers prenaient généralement position en faveur d'une telle réforme et définissaient des scénarios possibles de sa mise en œuvre ⁽⁴⁾. Ils ne connurent toutefois pas de suites. Puis, en 2007, à la suite d'une annonce du Premier ministre, le ministre de l'économie, M. Thierry Breton, engagea une concertation en vue d'instaurer la retenue à la source au 1^{er} janvier 2009. Trois personnalités qualifiées furent chargées par le Gouvernement de remettre un rapport sur les conditions de mise en œuvre de la réforme ⁽⁵⁾. Parallèlement, un rapport de M. Didier Migaud aborda ce même sujet, en l'inscrivant dans la perspective d'une

(1) *MM. Jacques Delmas et Pierre Bilger*, Rapport au ministre sur le recouvrement de l'impôt sur le revenu, Paris, 1970.

(2) *Loi n° 71-505 du 29 juin 1971 portant institution d'un système de paiement mensuel de l'impôt sur le revenu.*

(3) *L'exposé sommaire était tout aussi concis, puisqu'il se bornait à indiquer que « la retenue à la source de l'impôt sur le revenu fonctionne de manière satisfaisante dans la plupart des pays développés. Elle facilite aux contribuables la gestion de leur trésorerie et simplifie leurs obligations administratives, sans les empêcher pour autant de prendre la juste mesure de leur charge fiscale effective, lors des ajustements de fin d'année. C'est pourquoi il est proposé d'introduire en France ce mode de perception de l'impôt d'ici au 1^{er} janvier 1978 ».*

(4) *Inspection générale des finances*, La mise en place d'une retenue à la source en matière d'impôt sur le revenu, décembre 1998 ; Mission d'analyse comparative des administrations fiscales, mars 1999 ; *MM. Paul Champsaur et Thierry Bert*, Mission 2003 : construire ensemble le service public de demain, ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, janvier 2000 ; ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, Le point sur la retenue à la source de l'impôt sur le revenu », février 2002.

(5) *MM. Raymond Viricelle, Claude Bébéar, François Auvinne*, Rapport sur les modalités de mise en œuvre du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu en France, mars 2007.

fusion de l'impôt sur le revenu et de la contribution sociale généralisée (CSG) ⁽¹⁾. Le projet du Gouvernement fut toutefois abandonné à la suite des élections présidentielle et législatives du printemps 2007.

À partir de 2012, de nouveaux travaux vinrent alimenter la réflexion sur le sujet : le Conseil des prélèvements obligatoires publia en février 2012 un rapport portant sur ce thème, lequel fut également abordé dans le cadre du rapport du Gouvernement au Parlement de décembre 2012 portant sur les conditions de mise en œuvre d'une fusion progressive de l'impôt sur le revenu et de la CSG. Enfin, le rapport sur la fiscalité des ménages publié en mai 2014 ⁽²⁾ consacre une partie de ses développements à la modernisation et la simplification de l'impôt sur le revenu.

Si une synthèse de l'ensemble de ces travaux dépasse largement le cadre du présent commentaire, les développements suivants s'appuient sur leurs analyses et leurs conclusions, pour présenter brièvement les avantages qui sont attendus de la retenue à la source et les enjeux qu'elle recouvre.

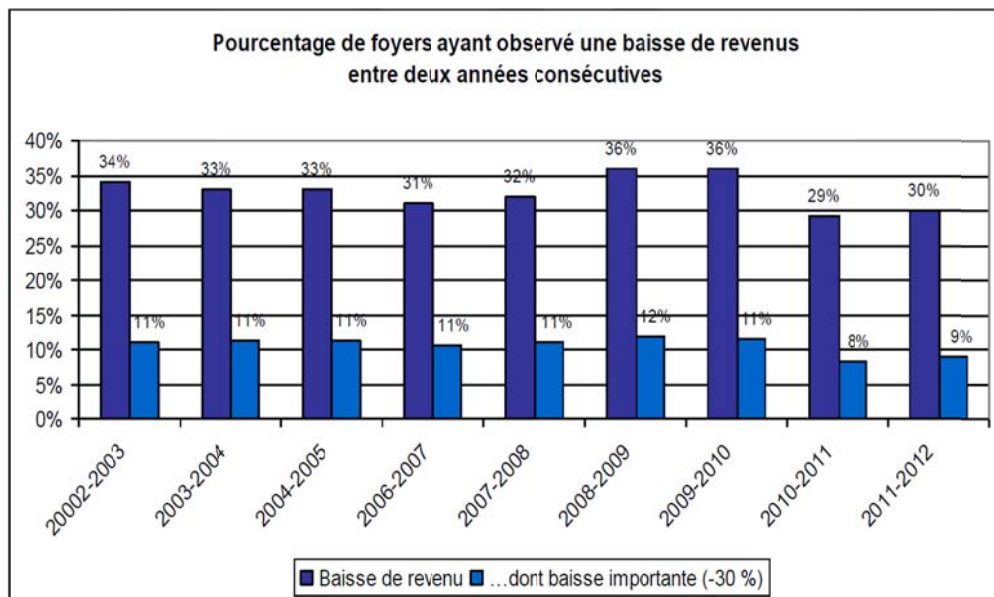
2. Les avantages attendus de la retenue à la source

- Le premier des avantages d'une telle réforme réside dans la suppression du décalage entre la perception des revenus et leur imposition, qui peut s'avérer très pénalisant pour les contribuables dont les revenus connaissent de fortes variations (perte d'emploi, départ à la retraite...) ou dont la situation familiale évolue (départ d'un enfant du foyer, par exemple). Un contribuable perdant son emploi et voyant ses revenus diminuer fortement au cours d'une année N doit s'acquitter de son imposition au titre des revenus nettement plus élevés qu'il a perçus l'année précédente.

Selon les données fournies par la direction générale des finances publiques (DGFiP), environ 30 % des contribuables voient leurs revenus diminuer d'une année sur l'autre et un tiers d'entre eux connaissent une baisse de revenus supérieure à 30 % (correspondant à la notion de « baisse brutale de revenu », définie par l'administration fiscale). Ces chiffres ne sont donc pas anecdotiques. Ils peuvent même s'avérer plus élevés en période de crise économique, comme en 2009 et 2010, ainsi que l'illustre le graphique ci-après :

(1) M. Didier Migaud, Rapport d'information sur le prélèvement à la source et le rapprochement et la fusion de l'impôt sur le revenu et de la CSG, *Assemblée nationale, XII^e législature, n° 3779, mars 2007.*

(2) MM. François Auvigne et Dominique Lefebvre, Rapport sur la fiscalité des ménages, *avril 2014.*



Source: Direction générale des finances publiques (DGFfP).

Certes, l'administration fiscale propose aux contribuables des facilités pour tenir compte de leur situation, tels que des délais de paiement et la possibilité de moduler leurs acomptes. Néanmoins, comme le montre le rapport du Conseil des prélèvements obligatoires, ces dispositifs s'avèrent dans les faits peu utilisés : à titre d'exemple, en 2010, seuls 5 % des contribuables qui auraient pu solliciter un délai de paiement en ont effectivement bénéficié, tandis que seulement 7 % des redevables de l'impôt sur le revenu mensualisés modulent chaque année leurs acomptes, soit moins de 25 % des contribuables qui subissent une baisse de leurs revenus et qui auraient, à ce titre, intérêt à moduler à la baisse leurs mensualités dès le mois de janvier de l'année N + 1.

En tout état de cause, même si ces facilités étaient davantage utilisées par les contribuables, elles ne permettraient pas de lever en totalité les difficultés résultant des variations de revenus, à la différence d'une taxation contemporaine des revenus.

De plus, la retenue à la source donne davantage de visibilité au contribuable sur son revenu effectivement disponible, puisque le revenu qui lui est versé est net d'impôt sur le revenu. Le contribuable n'a donc pas à se préoccuper de constituer une épargne de précaution en vue du paiement de son impôt l'année suivante.

- La retenue à la source peut conférer davantage de lisibilité et de réactivité aux mesures de politique fiscale. En effet, le fait générateur de l'impôt sur le revenu étant apprécié au 31 décembre de l'année, les mesures adoptées en

loi de finances avant le 31 décembre peuvent s'appliquer rétrospectivement à l'ensemble des revenus perçus au cours de l'année ; cela correspond à la notion de « petite rétroactivité fiscale ». C'est d'ailleurs la condition pour que les mesures adoptées en loi de finances pour l'année N + 1 aient un impact budgétaire pour cette année. La loi de finances porte ainsi sur des revenus d'ores et déjà perçus lorsqu'elle entre en vigueur. *In fine*, le système fiscal, s'agissant de l'impôt sur le revenu, réagit un an plus tard aux variations des revenus des contribuables, mais la même année s'agissant des mesures de politique fiscale. La mise en place d'un prélèvement à la source lèverait cette discordance.

- La retenue à la source peut également avoir un impact macroéconomique, ainsi que le soulignait M. Didier Migaud dans son rapport de 2007, en permettant d'améliorer le rôle de « stabilisateur automatique » joué par l'impôt sur le revenu : les recettes seraient plus dynamiques en phase de croissance et le prélèvement serait allégé plus tôt en creux de cycle. Cela permettrait, en phase de croissance, d'améliorer plus rapidement le solde budgétaire pour désendetter l'État, de contenir l'inflation et, le cas échéant, d'utiliser immédiatement les surplus de recettes ou d'alléger l'impôt. En creux de cycle, la ponction serait moindre sur le revenu des ménages, permettant d'apporter un soutien à la consommation. Le jeu des « stabilisateurs automatiques » devrait donc en être facilité.

Au contraire, le décalage dans le recouvrement de l'impôt sur le revenu joue dans un sens procyclique, économiquement dommageable. En phase de ralentissement de l'activité, le poids de l'impôt, mécaniquement plus lourd puisque calculé sur la base de revenus passés plus dynamiques, vient accentuer l'appauvrissement relatif des ménages ainsi que des entreprises soumises à l'impôt sur le revenu. À l'inverse, en phase d'expansion, les recettes qui sont l'un des fruits de la reprise n'interviennent qu'avec retard et les marges de manœuvre qu'elles procurent ne peuvent être utilisées à plein, tandis que l'effet anti-inflationniste d'un prélèvement accru ne joue pas.

- En revanche, certaines des avancées qui étaient auparavant attendues du prélèvement à la source ont aujourd'hui perdu de leur consistance. En effet, au cours des deux dernières décennies, l'administration fiscale a largement modernisé les modalités de déclaration et de recouvrement de l'imposition, ce qui s'est notamment traduit par le développement des moyens dématérialisés de paiement et de la mensualisation, ainsi que par la mise en place de la déclaration pré-remplie et de la télédéclaration.

Ces évolutions tendent à relativiser la portée qu'aurait la réforme en termes de simplification des tâches incombant aux contribuables – lesquels seraient toujours tenus de remplir une déclaration d'impôt en année N + 1, au titre de la régularisation –, mais aussi en matière d'amélioration du taux de recouvrement de l'impôt – qui a atteint 98,32 % en 2014 pour l'ensemble des impôts des particuliers, et dont les marges de progression sont nécessairement limitées.

De même, les économies qui résulteraient des gains de productivité au sein de l'administration fiscale ne doivent pas être surestimées, ne serait-ce que du fait de la part limitée que représente l'impôt sur le revenu au sein des prélèvements obligatoires en France, outre les réformes déjà conduites au sein de l'administration fiscale. Déjà, en 1998, l'Inspection générale des finances évoquait la « *relative modicité* » des économies de gestion à attendre de la mise en œuvre d'une retenue à la source, en les estimant à 2 700 emplois au total. Dix ans plus tard, dans le cadre de travaux suivant le rapport de MM. Viricelle, Bébéar et Auvigne, le ministère de l'économie et des finances réduisait les économies possibles à une fourchette comprise entre 600 et 1 200 emplois. Enfin, dans son rapport de 2012, le Conseil des prélèvements obligatoires ramenait les gains à attendre de la réforme à 200 emplois équivalents temps plein et à une économie annuelle de l'ordre de 12 millions d'euros.

3. Les enjeux de la réforme

Au-delà des avancées qu'elle occasionnerait pour les contribuables, une telle réforme soulève nécessairement un certain nombre de questions, à la fois techniques et administratives, mais aussi politiques et constitutionnelles, compte tenu de leurs implications importantes pour les contribuables, les administrations et les acteurs économiques.

- Le premier des enjeux de la réforme consiste dans la **définition des revenus qui se trouveraient dans le champ du prélèvement à la source** : ce dernier pourrait ne concerner que les traitements, salaires et pensions, ou inclure également l'ensemble des revenus professionnels, à savoir les bénéfices industriels et commerciaux, les bénéfices non commerciaux et les bénéfices agricoles, ou bien s'étendre à l'ensemble des revenus soumis à l'impôt sur le revenu, y compris les revenus dits passifs, dont les revenus fonciers. Les traitements et salaires constituent sans doute les revenus qui se prêtent le plus facilement à la retenue à la source, notamment parce qu'ils transitent par un tiers payeur facilement identifiable, l'employeur. L'application du prélèvement à la source pour les revenus du capital, du fait de leur caractère éclaté et de l'absence, dans certains cas, de tiers payeurs (par exemple pour les revenus fonciers ou les plus-values de cession de valeurs mobilières), s'avère plus complexe ; il en va de même pour les revenus des indépendants, ces revenus n'étant pas connus dès leur versement.

En tout état de cause, comme le relève le rapport de MM. Auvigne et Lefebvre, il semble constitutionnellement possible de traiter de manière différente les revenus salariaux et les revenus non salariaux dès lors que la différence de traitement en résultant (essentiellement en trésorerie) s'appuierait sur des critères objectifs et rationnels et serait en rapport direct avec l'objet de la loi. Toutefois, selon les modalités choisies pour le passage à la retenue à la source, une rupture caractérisée de l'égalité devant les charges publiques pourrait être constituée si dans le cadre de l'année de transition (voir *infra*), une catégorie de contribuables était en mesure de faire passer certains revenus d'une année imposée vers l'année non imposée.

• Ensuite, il convient de déterminer quel serait le **tiers payeur chargé de précompter l'impôt pour le compte de l'administration** : deux hypothèses peuvent être examinées, à savoir les banques (déjà tiers payeurs de certains prélèvements fiscaux et sociaux) et les employeurs. Les différents travaux convergent toutefois pour conclure que le rôle de tiers payeur devrait être confié à l'employeur, notamment du fait de la difficulté à identifier parmi les sommes virées sur un compte bancaire celles qui correspondent à des revenus imposables, tandis que nombre de contribuables disposent de plusieurs comptes bancaires.

Corrélativement, la désignation du tiers payeur soulève des questions sur sa responsabilité juridique, en cas d'erreur de sa part ou de défaut de paiement, ainsi que sur les charges de gestion qui lui sont confiées. Comme le relève là encore le rapport de MM. Auvigne et Lefebvre, la question d'une éventuelle compensation des charges de gestion pour les tiers-versants ne pourrait pas être éludée, au regard de la décision du Conseil constitutionnel n° 2000-441 DC du 28 décembre 2000 à propos des charges imposées aux opérateurs de télécommunications pour les interceptions de sécurité⁽¹⁾.

• **Le choix du réseau de recouvrement de l'impôt** constitue également l'une des questions soulevées par la réforme : si la DGFIP semble l'option la plus naturelle, s'agissant de l'impôt sur le revenu, les unions de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (URSSAF) disposent également d'une expérience du recouvrement à la source sur les revenus des particuliers (cotisations sociales, CSG), ce qui pourrait justifier de leur confier les opérations d'encaissement des précomptes versés par les tiers payeurs – sachant que le traitement des différentes étapes de la gestion de l'impôt, de son calcul à l'émission des avis d'imposition, ainsi que les missions de contrôle fiscal, resteraient bien évidemment du ressort de la DGFIP.

• La retenue à la source de l'impôt suppose également de définir les **modalités d'établissement du taux d'imposition** applicable, sachant que la définition d'un taux le plus proche du taux réel d'imposition permet de faire jouer, en plus de l'« effet assiette » de la retenue à la source⁽²⁾, un « effet taux »⁽³⁾. Plusieurs options sont envisageables : un taux forfaitaire en fonction du seul barème de l'impôt sur le revenu, un taux moyen réel prenant en compte la situation du foyer fiscal (quotient conjugal et familial, autres revenus perçus et avantages fiscaux du foyer) – dont la détermination en temps réel apparaît toutefois complexe – ou encore l'application du dernier taux d'imposition connu, c'est-à-dire le taux moyen d'imposition figurant sur le dernier avis d'imposition. Il serait également possible de permettre aux contribuables de moduler leur taux d'imposition en cours d'année, à leur initiative ou sur validation préalable de

(1) *Décision n° 2000-441 DC du 28 décembre 2000 sur la loi de finances rectificative pour 2000, considérants 39 à 42.*

(2) *C'est-à-dire le fait que, en cas de baisse de revenus, l'impôt dû diminue du fait de l'application du taux d'imposition à une assiette moindre.*

(3) *L'« effet assiette » peut être amplifié si la baisse de revenus du contribuable le fait changer de tranche d'imposition et si, en conséquence, le contribuable bénéficie d'un taux d'imposition plus faible.*

l'administration fiscale – ce qui entraînerait toutefois des charges administratives supplémentaires pour cette dernière.

Corrélativement, les modalités de détermination du taux d'imposition soulèvent la question de l'équilibre à trouver entre l'objectif de parvenir au taux le plus proche du taux réel d'imposition, ce qui minimiserait les régularisations en année N + 1 et maximiserait l'intérêt de la réforme pour le contribuable, et les enjeux de confidentialité, découlant de la transmission de ce taux aux employeurs.

En tout état de cause, la retenue à la source ne se traduirait pas par la disparition de la déclaration de revenus en N + 1, car des régularisations *a posteriori* resteraient nécessaires dans la plupart des cas – comme c'est la pratique dans les autres pays.

• Enfin, il convient d'évoquer la **gestion de la transition vers la retenue à la source**. Deux options sont possibles : soit un aménagement de la double imposition au titre d'une même année (paiement en année N de l'impôt dû au titre de l'année N-1 et de celui dû au titre de l'année N) par un lissage sur plusieurs années, soit le choix d'une « année blanche », généralement préconisé pour favoriser l'acceptation de la réforme. Le principe d'une « année blanche », c'est-à-dire l'effacement de la dernière année d'imposition précédant la mise en œuvre de la retenue à la source ⁽¹⁾, soulève deux questions principales :

– le sort des dépenses fiscales associées à l'année d'imposition effacée, par exemple au titre des dons et des investissements réalisés au cours de l'année précédant la retenue à la source ;

– les risques de comportements d'optimisation des contribuables, qui chercheraient à « loger » dans l'« année blanche » des revenus supplémentaires (plus-values, versement anticipé de bénéfices...). Le rapport établi par le Conseil des prélèvements obligatoires examine différentes options envisageables pour prévenir ces risques, notamment une imposition faite sur la moyenne des revenus des deux années, ou l'instauration d'une clause de sauvegarde, les revenus de la dernière année précédant la mise en œuvre de la retenue à la source étant exemptés d'impôt sauf en cas de variation forte et injustifiée.

Ces différents enjeux ont vocation à être examinés et débattus au cours de l'année 2016, afin de définir les contours de la réforme qui sera proposée à l'automne prochain.

(1) Par exemple si la retenue à la source était instaurée en 2018, les revenus perçus en 2017 ne seraient pas imposés ; l'on passerait directement d'une imposition des revenus de 2016 en 2017 à une imposition des revenus de 2018 en 2018.

B. UNE MISE EN ŒUVRE PRÉVUE EN 2018, À L'ISSUE D'UNE CONSULTATION CONDUITE AU COURS DE L'ANNÉE 2016

• Le I du présent article engage la réforme du prélèvement à la source, en posant le principe d'une présentation au Parlement, au plus tard le 1^{er} octobre 2016, de ses modalités de mise en œuvre à compter de 2018. L'évaluation préalable précise que le projet de réforme ainsi présenté par le Gouvernement avant le 1^{er} octobre 2016 « *trouvera sa traduction législative d'ici fin 2016* ».

L'évaluation préalable indique également qu'une large consultation sera conduite en 2016 sur les modalités de mise en œuvre de la réforme, sans plus de précision sur son organisation et les acteurs qui seraient concernés.

• L'exposé des motifs pose quelques principes généraux autour desquels doit s'articuler la réforme.

En premier lieu, le prélèvement à la source ne remettra pas en cause les principes fondateurs de notre impôt sur le revenu, et en particulier sa progressivité, ainsi que sa conjugalisation et sa familialisation à travers le mécanisme du quotient familial. L'imputation des réductions et crédits d'impôt sera maintenue. La réforme du mode de prélèvement de l'impôt est ainsi clairement dissociée des débats pouvant être engagés sur ses caractéristiques structurelles.

À cet égard, si la complexité de l'impôt sur le revenu français est souvent présentée comme un obstacle à l'instauration de la retenue à la source, le rapport du Conseil des prélèvements obligatoires de 2012 observait qu'au regard des exemples étrangers, la simplicité de l'imposition ne constituait pas une condition préalable à son prélèvement à la source. Certes, dans certains pays tels que le Royaume-Uni ou le Danemark, l'impôt recouvré à la source obéit à des modalités de calcul sensiblement plus simples que celles de l'impôt sur le revenu français. Pour autant, la plupart des pays étudiés appliquent un barème progressif, dont le nombre de tranches peut être supérieur à celui du barème français (Espagne, États-Unis, Luxembourg), prend en compte la situation conjugale et familiale du contribuable et prévoit que celui-ci puisse recourir à des dépenses fiscales pour réduire son imposition – ces dépenses fiscales pouvant être prises en compte dès le stade du calcul de la retenue à la source, y compris lorsque leur nombre est élevé (Irlande, Canada).

En deuxième lieu, 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.

En troisième lieu, la déclaration d'ensemble des revenus sera maintenue ; elle doit permettre une régularisation en année N + 1 de l'impôt acquitté au cours de l'année N.

Enfin, il convient de noter que la communication présentée au Conseil des ministres le 17 juin dernier précisait que « *la transition entre le système actuel d'imposition sur les revenus de l'année passée et le prélèvement à la source ne peut bien évidemment pas conduire à pénaliser les contribuables en les imposant deux fois* », ce qui signifierait que le principe d'une « année blanche » serait retenu – sans préjuger des modalités de sa mise en œuvre toutefois.

II. LA GÉNÉRALISATION DE LA DÉCLARATION EN LIGNE DES REVENUS

Afin de préparer cette profonde réforme de notre système fiscal, le présent article pose des premiers jalons destinés à accélérer la modernisation des procédures de déclaration et de paiement de l'impôt. Il introduit une obligation de procéder à la déclaration de ses revenus en ligne, pour les contribuables disposant d'un accès à internet à leur domicile, et ce à l'horizon 2019.

A. LA TÉLÉDÉCLARATION, UNE POSSIBILITÉ OUVERTE EN 1999 QUI CONCERNE DÉSORMAIS 40 % DES FOYERS FISCAUX

1. La possibilité d'opter pour une déclaration en ligne de ses revenus, qui a fait l'objet d'une incitation fiscale entre 2005 et 2010

● Comme le dispose l'article 45 de l'annexe 3 du code général des impôts, les déclarations de revenus dûment signées par les contribuables sont remises ou adressées au service des impôts de leur lieu de résidence ou de leur principal établissement. Ces déclarations peuvent être envoyées par courrier ou bien déposées dans le centre des finances publiques dont dépend le contribuable.

Les personnes soumises à l'obligation de déclarer leurs revenus

Aux termes de l'article 170 du code général des impôts, doivent souscrire et faire parvenir à l'administration fiscale une déclaration de leurs revenus toutes les personnes imposables à l'impôt sur le revenu. Par personne imposable, il convient d'entendre toutes les personnes entrant dans le champ d'application de l'impôt, notamment au regard des règles de domiciliation fiscale, à l'exception de celles qui en sont affranchies :

- soit parce que leur revenu annuel n'excède pas la limite supérieure de la première tranche du barème ;
- soit en vertu d'une disposition particulière (par exemple pour les ambassadeurs et les agents diplomatiques et consulaires).

Cette obligation de souscription d'une déclaration de revenus est étendue par l'article 170 *bis* du même code aux personnes qui, quel que soit le montant de leurs revenus, disposent de certains éléments de train de vie, notamment :

- les personnes qui possèdent un avion de tourisme, un yacht ou un ou plusieurs chevaux de course, celles qui emploient un employé de maison, ou qui ont à leur disposition une ou plusieurs résidences secondaires ;
- les personnes dont la résidence principale présente une valeur locative qui a excédé au cours de l'année d'imposition 150 euros à Paris et dans les communes situées dans un rayon de 30 kilomètres de Paris, et 114 euros dans les autres localités.

L'administration admet toutefois que, compte tenu de la modicité de ces derniers chiffres, la disposition relative aux résidences principales doit être appréciée avec souplesse. En pratique, il n'est pas exigé de déclaration des occupants de logements très modestes, sauf éléments particuliers d'information concernant leur train de vie ou leurs revenus.

Au regard des données disponibles, il apparaît que le civisme fiscal, qui s'exprime par l'accomplissement volontaire par les contribuables de leurs démarches et obligations fiscales, atteint un niveau élevé en France, puisque le taux des usagers particuliers qui respectent leurs obligations déclaratives a atteint 98,4 % en 2014 ⁽¹⁾. On peut d'ailleurs observer que les contribuables ont un intérêt à procéder à la déclaration de leurs revenus, même lorsqu'ils perçoivent des revenus très modiques et qu'ils sont donc non imposables, puisque cela leur permet de disposer d'un avis de non-imposition, qui est utilisé comme justificatif de ressources pour l'octroi de différents avantages sociaux. De même, la déclaration de revenus permet aux contribuables de percevoir, le cas échéant, des restitutions du Trésor public, au titre de crédits d'impôt – notamment la prime pour l'emploi, qui bénéficie pour sa majeure partie à des contribuables non-imposables ⁽²⁾.

Enfin, le défaut de déclaration de ses revenus entraîne l'application d'intérêts de retard de 0,4 % par mois, ainsi que d'une majoration des droits de 10 %, portée à 40 % lorsque la déclaration n'a pas été déposée dans les trente jours suivant la réception d'une mise en demeure.

(1) *Ce taux constitue l'un des indicateurs de performance figurant dans le projet annuel de performance de la mission Gestion des finances publiques et des ressources humaines annexé au présent projet de loi de finances.*

(2) *La prime pour l'emploi est supprimée à compter de l'imposition des revenus de 2015, en application de l'article 28 de la loi n° 2014-1655 du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014.*

La loi de finances rectificative pour 1999⁽¹⁾ a introduit la possibilité, pour les particuliers, de transmettre leur déclaration de revenus par voie électronique, en insérant dans le code général des impôts l'article 1649 *quater B ter*. Cet article est ainsi venu étendre aux particuliers un dispositif déjà applicable pour les entreprises, qui, introduit en 1994⁽²⁾, est codifié à l'article 1649 *quater B bis*.

Alors qu'en 2002, près de 120 000 foyers fiscaux avaient procédé à la déclaration en ligne de leurs revenus, ils étaient plus de 610 000 en 2003, et 1,275 million dès 2004. Le recours à la télédéclaration, qui repose sur le seul volontariat des contribuables, s'est accéléré au cours des années suivantes.

● Afin de promouvoir ce mode de déclaration, qui permet à l'administration fiscale de procéder à un traitement de l'information plus rapide et moins coûteux que celui occasionné par la déclaration « papier », un avantage fiscal a été introduit par la loi de finances rectificative pour 2003⁽³⁾ : aux termes de l'article 199 *novodecies*, les contribuables qui procédaient à la déclaration en ligne de leurs revenus et choisissaient de s'acquitter de leur impôt sur le revenu soit par prélèvement mensuel ou à échéance, soit par voie électronique, bénéficiaient d'une réduction d'impôt d'un montant forfaitaire de 20 euros⁽⁴⁾, et ce à compter de l'imposition des revenus de 2004. Ce dispositif avait été alors présenté comme une forme d'intéressement du contribuable à la modernisation de l'administration fiscale.

À compter de l'imposition des revenus de 2007, cette réduction d'impôt a été réservée aux contribuables qui déclaraient leurs revenus en ligne pour la première fois ; il s'agissait de tenir compte du fait que la télédéclaration s'était fortement développée depuis 2005, avec plus de 7 millions de foyers fiscaux concernés : il ne semblait donc plus justifié de favoriser, par une réduction d'impôt, des usagers qui auraient probablement opté, en tout état de cause, pour la déclaration en ligne. Par ailleurs, du fait du recours croissant à la télédéclaration, la dépense fiscale afférente était devenue significative, pour atteindre 95 millions d'euros en 2007.

(1) Article 23 de la loi n° 99-1173 du 30 décembre 1999 de finances rectificative pour 1999.

(2) Loi n° 94-126 du 11 février 1994 relative à l'initiative et à l'entreprise individuelle.

(3) Article 36 de la loi n° 2003-1312 du 30 décembre 2003 de finances rectificative pour 2003.

(4) Ce montant, initialement fixé à 10 euros par la loi de finances rectificative pour 2003, a été porté à 20 euros par la loi de finances pour 2005, pour être davantage incitatif.

L'avantage fiscal, dont le coût a logiquement chuté à compter de 2008 du fait de la limitation de son champ aux seuls primo-déclarants, n'a pas été maintenu au-delà de l'imposition des revenus de 2009. Somme toute, la dépense fiscale associée à cette réduction d'impôt incitative n'est pas négligeable : sur six années, elle a atteint 273 millions d'euros.

ÉVOLUTION DE LA DÉPENSE FISCALE AFFÉRENTE À LA RÉDUCTION D'IMPÔT BÉNÉFICIAIRE AUX CONTRIBUABLES DÉCLARANT LEURS REVENUS EN LIGNE ET RECOURANT À UN MODE DE PAIEMENT DÉMATÉRIALISÉ

Année	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Dépense fiscale (en millions d'euros)	50	75	95	20	19	14
Nombre de foyers fiscaux bénéficiaires (en millions)	3,09	4,65	6,1	1,346	1,56	0,7

Source : tome II des annexes Voies et moyens aux projets de loi de finances.

Ce dispositif semble avoir porté ses fruits, puisque le nombre de foyers fiscaux déclarant en ligne leurs revenus a fortement augmenté jusqu'en 2010, pour être porté à 9,39 millions. Le recours à la déclaration en ligne a également été encouragé par la fixation de délais de déclaration plus tardifs que ceux prévus pour les déclarations « papier », tandis que des avantages pratiques sont proposés par l'administration fiscale dans le cadre de ce mode de déclaration (estimation de l'impôt à acquitter à l'issue de la déclaration en ligne, modalités de correction plus souples en cas d'erreur, disponibilité plus rapide de l'avis d'imposition...).

2. Une croissance de la déclaration en ligne qui se ralentit depuis plusieurs années, alors même que l'accès à internet à domicile s'est généralisé

- Après le fort développement observé entre 2004 et 2009, la croissance du recours à la télédéclaration a toutefois connu un certain ralentissement : le nombre de foyers fiscaux télédéclarants n'augmente plus que d'environ 7 à 8 % d'une année sur l'autre ; il devrait s'établir à 40,2 % en 2015 – selon les premières données disponibles, établies sur la base de la troisième émission des revenus, qui ne sont donc pas définitives.

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE FOYERS FISCAUX DÉCLARANT LEURS REVENUS EN LIGNE

	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Nombre de foyers fiscaux télédéclarants (en millions)	9,39	10,47	11,21	12,12	13,04	14,26
Variation d'une année sur l'autre	10,3 %	11,5 %	7 %	8,1 %	7,6 %	9,3 %
Taux de télédéclarants parmi l'ensemble des foyers fiscaux	26,3 %	29,3 %	31,5 %	33,8 %	35,9 %	40,2 %

Source : direction générale des finances publiques.

Il convient de préciser que depuis 2013, les contribuables peuvent opter pour la dématérialisation totale de leur déclaration de revenus et de leur avis d'imposition : en 2014, 3,8 millions de foyers fiscaux ne recevaient plus ni de déclaration ni d'avis sous format papier – contre 2,2 millions en 2013.

• Le ralentissement constaté dans le développement du recours à la télédéclaration s'avère en décalage avec l'essor de l'accès des ménages français à internet au cours des dernières années. Les données publiées dans le cadre d'une enquête du CREDOC réalisée en juin 2014 ⁽¹⁾, faisaient ainsi état d'un taux d'accès à internet à domicile de 82 % en 2014, contre 61 % en 2008 et 36 % en 2004.

ÉVOLUTION DE L'ÉQUIPEMENT ET DE L'USAGE D'INTERNET À DOMICILE DEPUIS 2005

(en %)

Année	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Taux de connexion à internet à domicile	36	40	45	55	61	67	71	75	78	81	82
<i>Dont usage quotidien</i>	18	23	29	36	41	48	53	56	60	63	64
<i>Dont usage une à deux fois par semaine</i>	9	9	9	10	11	10	12	11	11	11	10
<i>Dont usage plus rare</i>	5	5	3	5	5	4	3	4	3	4	3
<i>Dont aucun usage</i>	4	3	4	5	5	5	3	3	4	4	5
Taux d'absence de connexion à internet à domicile	64	60	55	45	39	33	29	25	22	19	18

Champ : ensemble de la population de plus de douze ans.

Source : CREDOC, enquêtes « Conditions de vie et aspirations ».

Des données publiées par l'INSEE en juin 2013 ⁽²⁾ fournissent un panorama précis de la population française ayant accès à internet pour l'année 2012, présenté dans le tableau ci-après :

(1) Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (CREDOC), La diffusion des technologies de l'information et de la communication dans la société française, juin 2014.

(2) M. Vincent Gombault, division Conditions de vie des ménages, « L'internet de plus en plus prisé, l'internaute de plus en plus mobile », Note INSEE, n° 1452, juin 2013.

ACCÈS ET USAGE D'INTERNET EN 2012

(en %)

	Individus disposant d'un micro-ordinateur à la maison	Individus disposant d'internet à la maison	Fréquence de l'utilisation d'internet	
			Au cours des 3 derniers mois (internautes)	dont tous les jours ou presque
Ensemble des répondants	79,1	78,2	75,0	79,7
Homme	82,4	81,5	77,9	81,6
Femme	76,0	75,2	72,3	77,8
15-29 ans	96,4	96,2	97,7	88,3
30-44 ans	92,6	91,9	92,2	79,4
45-59 ans	87,8	86,5	82,3	75,9
60-74 ans	63,0	61,9	52,2	74,3
75 ans et plus	24,4	23,4	16,5	60,9
Actifs occupés	92,2	91,6	90,6	80,4
Agriculteurs	75,1	70,6	62,6	72,2
Artisans et commerçants	92,1	90,5	85,6	77,7
Cadres et prof. libérales	98,4	97,6	99,1	92,3
Professions intermédiaires	95,8	95,0	97,1	86,6
Employés	89,7	89,6	88,0	72,9
Ouvriers	88,2	88,2	84,1	72,0
Chômeurs	86,3	85,7	87,0	81,0
Étudiants	98,3	97,9	99,1	89,7
Retraités	50,3	49,2	40,9	72,0

Champ : personnes de quinze ans ou plus vivant en France métropolitaine dans un ménage ordinaire.

Source : INSEE, enquête Technologies de l'information et de la communication 2012.

Ce tableau permet de constater que la proportion des personnes disposant d'un accès à internet varie fortement en fonction de la classe d'âge : si la part des personnes entre trente et quarante-quatre ans et disposant d'un tel accès s'établissait à près de 92 %, elle se limitait à 62 % pour les personnes âgées de soixante à soixante-quatorze ans, pour être ramenée à 23,4 % pour les plus de soixante-quinze ans.

Pour autant, ces écarts générationnels en matière d'accès à internet ont été nettement réduits au cours des dernières années. Pour les générations nées après 1990, la proportion d'internautes, proche de 100 %, a ainsi gagné 8 points en cinq ans, tandis qu'elle a augmenté de plus de 17 points pour les générations nées de 1950 à 1969. On peut penser que ce rattrapage se poursuivra à l'avenir.

ÉVOLUTION DU TAUX D'INTERNAUTES SUIVANT LES GÉNÉRATIONS

(en %)

Génération née	2007	2012	Évolution en points
Avant 1930	3,5	8,4	4,9
De 1930 à 1949	17	32,9	15,9
De 1950 à 1969	59,6	76,8	17,2
De 1970 à 1989	80,9	92,7	11,8
Après 1990	91	98,6	7,6

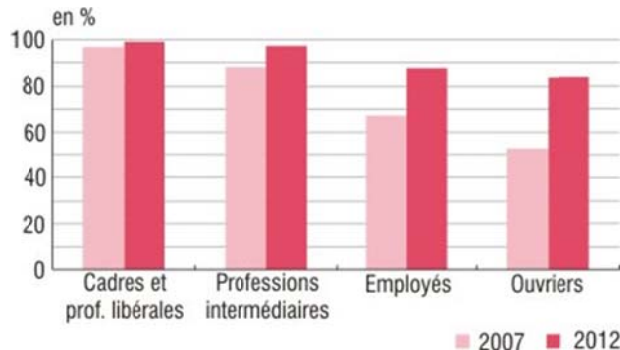
NB : la définition d'un internaute retenue par l'INSEE est celle d'une personne ayant utilisé internet au cours des trois derniers mois.

Champ : personnes de plus de quinze ans ou plus vivant en France métropolitaine dans un ménage ordinaire.

Source : INSEE, enquêtes Technologies de l'information et de la communication 2007 et 2012

Les écarts sont relativement limités entre les différentes catégories socioprofessionnelles : près de 98 % des cadres et des professions libérales disposaient d'un accès à internet à domicile, contre environ 88 % pour les ouvriers, 86 % pour les chômeurs et 49 % pour les retraités – ce qui rejoint la question générationnelle. De fait, ces écarts se sont fortement réduits depuis 2007 : l'écart entre cadres et ouvriers est ainsi passé de 43 points en 2007 à 15 points en 2012.

UTILISATION D'INTERNET SELON LA CATÉGORIE SOCIOPROFESSIONNELLE



Lecture : 99 % des cadres ont utilisé internet au cours des 3 derniers mois en 2012 contre 97 % en 2007.

Champ : actifs occupés de quinze ans ou plus vivant en France métropolitaine dans un ménage ordinaire.

Source : INSEE, enquêtes Technologies de l'information et de la communication 2007 et 2012.

- La France se trouve ainsi légèrement au-dessus de la moyenne européenne en termes d'accès à internet à domicile : selon les données publiées par l'Observatoire du numérique, elles-mêmes fondées sur les enquêtes réalisées par Eurostat, 79 % des ménages vivant dans les États membres de l'Union européenne disposaient d'un accès à internet à leur domicile en 2013. Ce taux connaît des variations selon les pays, puisqu'il atteint 69 % en Italie et 70 % en Espagne, mais 88 % au Royaume-Uni et en Allemagne, et 93 % en Suède et au Danemark.

En revanche, le taux de déclaration en ligne de l'impôt constaté en France, de l'ordre de 40 %, s'avère en net retrait par rapport à celui constaté dans les autres pays développés. L'évaluation préalable indique en effet que « *dans les pays partenaires de l'OCDE, deux tiers des déclarations sont dématérialisées* ». La Rapporteuse générale n'a toutefois pas obtenu davantage d'éléments comparatifs sur ce sujet, en réponse à ses questions posées il y a près de trois semaines.

B. L'INSTAURATION PAR ÉTAPES D'UNE OBLIGATION DE DÉCLARER EN LIGNE SES REVENUS, APPLICABLE À TOUS LES CONTRIBUABLES À COMPTER DE 2019

Au regard du ralentissement observé dans la diffusion de la télédéclaration au cours des dernières années, il est proposé d'opérer un changement de logique, la démarche incitative de l'administration fiscale, fondée sur le seul volontariat des contribuables, laissant la place à une démarche plus contraignante. Pour ce faire, le présent article instaure une obligation de déclarer en ligne ses revenus à l'horizon 2019, avec une mise en œuvre progressive sur quatre ans, pour les contribuables dont la résidence principale est équipée d'un accès à internet.

Le dispositif proposé s'inscrit dans la lignée de ce qui a été réalisé pour les professionnels au cours des dernières années : l'obligation d'un recours à la déclaration en ligne a été étendue par étapes, en fonction notamment d'un critère de chiffre d'affaires des entreprises, jusqu'à sa généralisation en 2015 ⁽¹⁾.

1. Le principe d'une généralisation par étapes, entre 2016 et 2019

• Le présent article insère dans le code général des impôts un article 1649 *quater B quinquies*, qui pose le principe d'une obligation de souscription par voie électronique de la déclaration de revenus pour les contribuables dont la résidence principale est équipée d'un accès à internet (I^o du II).

Il est fait exception à ce principe pour les contribuables qui indiquent à l'administration fiscale ne pas être en mesure de souscrire cette déclaration en ligne, même s'ils disposent d'un accès à internet. Ces derniers peuvent alors utiliser « *les autres moyens prévus par le premier alinéa du 1 de l'article 173* ». Cette formulation apparaît curieuse, puisque l'alinéa précité se borne à prévoir que le contenu et la présentation des déclarations sont précisés par un décret, ce qui

(1) En application de l'article 53 de la loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011, venu modifier l'article 1649 quater B quater du code général des impôts, toutes les entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés doivent souscrire leur déclaration par voie électronique depuis le 1^{er} janvier 2013, et ce quel que soit leur chiffre d'affaires. Pour les entreprises imposées à l'impôt sur le revenu dans les catégories des bénéfices industriels et commerciaux, des bénéfices non commerciaux et des bénéfices agricoles, l'obligation de télédéclaration s'applique depuis le 1^{er} janvier 2015, après avoir été réservée, pour l'année 2014, aux entreprises dont le chiffre d'affaires excédait 80 000 euros. Il en va désormais de même pour les autres impositions auxquelles les professionnels sont assujettis, notamment la taxe sur la valeur ajoutée et la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises.

renvoie aux articles 42 à 46 de l'annexe 3 du code général des impôts. On peut toutefois en déduire que ces contribuables peuvent procéder à l'envoi ou au dépôt de leur déclaration sous forme « papier », comme cela est le cas actuellement pour les foyers non télédéclarants.

Cette disposition vise les personnes qui, bien que dotées d'un accès à internet, ne seraient pas suffisamment familières de cet outil pour procéder à la déclaration de leurs revenus en ligne – par exemple, des personnes âgées.

● L'obligation de déclarer ses revenus en ligne s'appliquerait de façon progressive aux contribuables, en commençant par ceux qui perçoivent les revenus les plus élevés, selon un calendrier étalé sur quatre années : elle concernerait en 2016 les foyers fiscaux relevant des derniers déciles de revenus, puis elle serait étendue aux foyers aux revenus médians, pour s'appliquer en 2019 à l'ensemble des contribuables disposant d'un accès à internet (1° du III).

Seraient ainsi soumis à l'obligation de déclarer en ligne dès 2016 les foyers fiscaux dont le revenu fiscal de référence (RFR), tel que défini au 1° du IV de l'article 1417 du code général des impôts, serait supérieur à 40 000 euros au titre de l'année 2014.

Le choix de recourir à un critère de niveau de RFR est fondé sur le fait que ce revenu constitue le dispositif codifié donnant l'appréciation la plus proche du niveau de ressources effectif des foyers fiscaux et de leurs capacités contributives ; c'est d'ailleurs à ce titre qu'il est utilisé de façon croissante pour conditionner l'éligibilité à des avantages fiscaux et à des prestations sociales ⁽¹⁾.

L'obligation de télédéclaration concernerait en 2017 l'ensemble des foyers fiscaux dont le RFR pour l'année 2015 serait supérieur à 28 000 euros. En 2018, elle serait étendue aux foyers dont le RFR de l'année 2016 est supérieur à 15 000 euros, pour être applicable à tous les foyers fiscaux, quel que soit leur niveau de RFR, à compter de 2019.

De ce fait, des contribuables qui se trouveraient dans le champ de cette obligation en 2016, du fait du niveau de leur RFR en 2014, pourraient ne pas s'y trouver soumis en 2017, si leur RFR enregistrait une forte baisse entre 2014 et 2015, en cas de perte d'emploi ou de séparation, par exemple. L'obligation de télédéclarer ses revenus ne s'applique donc pas de façon définitive aux contribuables qui y auraient été soumis une première fois, du moins jusqu'à sa généralisation en 2019.

(1) Son assiette est en effet plus large que celle utilisée pour le calcul de l'impôt sur le revenu : en sus du montant net des revenus et plus-values retenus pour l'établissement de l'impôt sur le revenu, sont réintégrés certains revenus exonérés et certaines charges déductibles du revenu global. Sont également ajoutés les revenus et plus-values qui, subissant l'impôt sous forme de prélèvement, de versement ou de retenue à la source libératoires, ne figurent pas dans le revenu imposable de leurs bénéficiaires. Les réductions et crédits d'impôt ne sont pas pris en compte.

• Selon les données fournies par l'évaluation préalable, l'obligation de télédéclaration devrait concerner en 2016 environ 2 millions de foyers fiscaux qui transmettaient jusqu'alors leur déclaration sous forme « papier » ; 4 millions de foyers au total devraient se trouver dans son champ en 2017, puis 9 millions en 2018. Enfin, en 2019, année de la généralisation, 15,5 millions de foyers fiscaux se trouveraient soumis à cette obligation.

Si l'on ajoute les plus de 14 millions de foyers fiscaux recourant d'ores et déjà à la télédéclaration en 2015, en posant comme hypothèse qu'ils feront de même les années suivantes, ce sont donc 18 millions de foyers fiscaux qui devraient déclarer leurs revenus en ligne en 2017, et 29,5 millions en 2019.

**CALENDRIER DE LA GÉNÉRALISATION DE LA TÉLÉDÉCLARATION
DE L'IMPÔT SUR LE REVENU**

Année d'imposition	Seuil de RFR de l'année N-2 à partir duquel la télédéclaration est obligatoire (en euros)	Nombre cumulé de foyers fiscaux supplémentaires soumis à l'obligation de télédéclaration (en millions)	Nombre de foyers fiscaux supplémentaires soumis à l'obligation de télédéclaration (en millions)	Estimation du nombre total de foyers fiscaux recourant à la télédéclaration * (en millions)
2016	40 000	2	2	16
2017	28 000	4	2	18
2018	15 000	9	5	23
2019	0	15,5	6,5	29,5

(*) En prenant pour hypothèse que les 14 millions de foyers télédéclarants en 2015 fassent de même les années suivantes.
Source : données de l'évaluation préalable de l'article.

Le nombre total de foyers fiscaux étant de l'ordre de 37,5 millions, le nombre de foyers ne disposant pas d'un accès à internet, et donc se trouvant hors du champ de l'obligation fixée par l'article 1649 *quater* B *quinquies*, est donc estimé par l'évaluation préalable à 8 millions – soit une proportion de 22 %, qui correspond à la part de foyers fiscaux ne disposant pas d'un accès à internet à leur domicile en 2012. Au vu des données présentées *supra*, il devrait s'agir principalement de personnes âgées de plus de soixante ans. En tout état de cause, cette évaluation s'avère relativement prudente, car l'on peut penser que la proportion de 22 % établie pour 2012 aura régressé d'ici 2019. *A contrario*, ces chiffres ne prennent pas en compte les contribuables qui, disposant d'un accès à internet, ne seraient pas en mesure de télédéclarer leurs revenus.

• L'obligation prévue par l'article 1649 *quater* B *quinquies* emporte également des conséquences sur les modalités de déclaration de l'impôt de solidarité de la fortune (ISF), pour une partie de ses redevables.

En effet, depuis le 1^{er} janvier 2012, en application de l'article 885 W du code général des impôts, les obligations déclaratives de l'ISF, et corrélativement, ses modalités de recouvrement, diffèrent selon le montant du patrimoine du redevable :

– lorsque le montant de son patrimoine net taxable est supérieur ou égal à 2,57 millions d'euros, le contribuable est tenu de souscrire avant le 15 juin une déclaration détaillée et estimative de ses biens, en joignant à cette déclaration spécifique le paiement de l'impôt correspondant, calculé par ses soins ;

– lorsque le montant de son patrimoine net taxable est inférieur à 2,57 millions d'euros, le contribuable est soumis à des obligations déclaratives allégées : il doit simplement mentionner la valeur brute et la valeur nette taxable de son patrimoine (sans détailler sa composition) sur sa déclaration annuelle de revenus. L'ISF correspondant est ensuite recouvré par la voie d'un rôle – distinct de celui de l'impôt sur le revenu ; l'avis d'imposition à l'ISF précise le montant de l'imposition et la date à laquelle elle doit être acquittée ⁽¹⁾.

C'est la loi de finances rectificative pour 2011 du 29 juillet 2011 ⁽²⁾ qui est venue simplifier les modalités déclaratives applicables aux patrimoines inférieurs à 2,57 millions d'euros, alors que, auparavant, tous les redevables de l'ISF devaient souscrire une déclaration détaillée d'ISF, accompagnée du paiement de l'impôt.

Il en résulte que l'obligation de souscrire par voie électronique la déclaration de ses revenus emporte celle de déclarer en ligne le montant de son patrimoine net taxable à l'ISF, pour tous les redevables de l'ISF pour lesquels ce montant est inférieur à 2,57 millions d'euros.

2. L'application d'une amende à partir du deuxième manquement à l'obligation de télédéclaration

• Les modalités pratiques de mise en œuvre de cette obligation déclarative ne font pas l'objet de développements particuliers dans l'évaluation préalable. Selon les informations recueillies par la Rapporteuse générale, il serait envisagé de faire figurer une mention spécifique sur la déclaration de revenus envoyée par courrier aux contribuables soumis à l'obligation de télédéclaration. La réforme proposée n'emporterait pas, en tout état de cause, la suppression de l'envoi aux contribuables d'une déclaration de revenus sous forme papier – pour les seuls foyers fiscaux, bien évidemment, qui n'ont pas opté pour une dématérialisation totale de leur déclaration de revenus et de leur avis d'imposition.

(1) Si le redevable n'est pas tenu de déposer une déclaration d'ensemble des revenus en France, il doit déclarer son imposition sur la déclaration spécifique d'impôt de solidarité sur la fortune et s'en acquitter selon les règles présentées supra, même si son patrimoine est inférieur à 2,57 millions d'euros.

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

Par ailleurs, il pourrait être demandé aux contribuables qui ne disposent pas d'un accès à internet, ou qui en disposeraient mais ne seraient pas en mesure de télédéclarer, de cocher une case spécifique sur leur déclaration, par laquelle ils signaleraient à l'administration qu'ils se trouvent hors du champ de l'article 1649 *quater* B *quinquies* – sur le modèle de ce qui existe pour la contribution à l'audiovisuel public (ex-redevance).

L'évaluation préalable précise qu'« *afin d'assurer la réussite de l'"e-relation" fiscale, des dispositifs alternatifs d'accompagnement et de facilitation pourraient être offerts aux populations concernées* ». Parmi ces dispositifs, figureraient l'équipement des centres des finances publiques en bornes internet ainsi qu'une « *diversification des outils proposés* » – sachant que d'ores et déjà, les contribuables peuvent déclarer leurs revenus à partir de leur smartphone et de leur tablette, grâce à une application spécifique « *impots.gouv* », mais qu'elle n'offre pas toutes les fonctionnalités de la déclaration en ligne, en ne permettant que les « *déclarations conformes* », lorsque le contribuable n'a rien à ajouter aux informations qui ont été pré-remplies par l'administration fiscale.

L'évaluation préalable souligne également que les contribuables « *bénéficieront des nombreux avantages de la déclaration en ligne, notamment le calcul immédiat de l'impôt, l'accompagnement personnalisé lors du remplissage (profilage de la déclaration en ligne en fonction de la situation du foyer fiscal, des charges ou des revenus) et la disponibilité du service 24 heures sur 24 et 7 jours sur 7* » – laquelle est effectivement intrinsèque à tout service en ligne.

• Le 1 de l'article 1738 du code général des impôts définit d'ores et déjà les sanctions applicables en cas de non-respect par les contribuables de leurs obligations de souscription de déclaration par voie électronique – ainsi que de leurs obligations de paiement selon certaines modalités (voir *infra*).

Il pose le principe d'une sanction, applicable dès le premier manquement, égale à une majoration de 0,2 % des droits correspondant aux déclarations déposées selon un autre procédé, tout en prévoyant que le montant de la majoration ne peut être inférieur à 60 euros. En l'absence de droits, le dépôt d'une déclaration ou de ses annexes selon un autre procédé que celui requis entraîne l'application d'une amende de 15 euros par document, sans que le total des amendes puisse être inférieur à 60 euros, ni supérieur à 150 euros.

Toutefois, ces dispositions, qui trouvent aujourd'hui à s'appliquer aux seuls professionnels, n'apparaissent pas adaptées aux contribuables particuliers, du fait du montant relativement élevé de la sanction « *plancher* », à 60 euros.

C'est pourquoi le présent article prévoit des dispositions spécifiques pour les manquements à l'obligation prévue par l'article 1649 *quater* B *quinquies* : le a du 4° du II prévoit qu'un tel manquement serait sanctionné par une amende forfaitaire de 15 euros par déclaration et par annexe, qui ne s'appliquerait qu'à compter du deuxième manquement à cette obligation. Le principe d'une sanction

sous forme d'une majoration des droits dus n'est donc pas retenu, tandis qu'une forme de « droit à l'erreur » serait prévue pour les contribuables qui auraient omis une première fois de se conformer à leurs obligations – sachant qu'en l'absence de précision, l'amende trouverait à s'appliquer que les deux années de manquement soient consécutives ou pas.

L'amende forfaitaire s'appliquerait que le contribuable ayant méconnu son obligation soit imposé ou pas. Par ailleurs, il n'est pas prévu de plafond au montant de l'amende forfaitaire, lorsque le contribuable doit remplir, en sus de sa déclaration, plusieurs annexes.

C. L'IMPACT DE LA RÉFORME

La généralisation de la télédéclaration vise à moderniser les relations entre contribuables et administration fiscale, à alléger et simplifier les tâches de gestion qui incombent à cette dernière et à lui permettre de dégager des gains de productivité.

Ainsi, la dématérialisation de la majorité des déclarations de revenus permettra de supprimer une grande part des manipulations liées au traitement préalable des déclarations papier, à la réception des plis postaux et à leur tri, ainsi que de réduire drastiquement le volume des opérations de saisie des déclarations papier. Les agents de l'administration fiscale verront la valeur ajoutée de leurs tâches s'accroître et devraient pouvoir se consacrer à d'autres tâches améliorant la qualité de service de l'utilisateur.

Selon les informations fournies par l'évaluation préalable, sur la base d'un gain de 64 emplois équivalents temps plein (ETP) par million de nouveaux télédéclarants et d'une augmentation de 15,5 millions du nombre de télédéclarants à l'horizon de 2019, le gain en emplois résultant de la présente réforme serait de l'ordre de 990 équivalents temps plein en 2019. Ce chiffre équivaldrait à une économie finale de 49 millions d'euros, en prenant pour hypothèse un coût annuel moyen de 50 000 euros par agent de l'administration fiscale chargé de la saisie des déclarations papier.

Les gains attendus pour chaque année sont retracés dans le tableau ci-dessous :

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 (en millions d'euros)	6,4	15,5	28,8	49

Source : évaluation préalable.

Néanmoins, il est précisé que ces gains ne tiennent pas compte des contribuables qui indiqueront à l'administration ne pas être en mesure de souscrire leur déclaration de revenus par voie électronique. Par ailleurs, le basculement dans un nouveau système se traduira nécessairement par un besoin d'accompagnement des contribuables, qui devrait s'atténuer au fil du temps, mais qui pourrait minorer les gains attendus en termes d'emplois.

III. L'EXTENSION DE L'OBLIGATION DE RECOURIR À UN MODE DE PAIEMENT DÉMATÉRIALISÉ POUR LES CONTRIBUABLES S'ACQUITTANT DE LEURS IMPÔTS DIRECTS

S'inscrivant dans la même logique de modernisation que la généralisation de la télédéclaration, le présent article étend largement le champ de l'obligation du paiement des impôts par des moyens dématérialisés, c'est-à-dire par prélèvement, mensuel ou à l'échéance, et par télé règlement. Il vient là encore substituer à une logique d'incitation et de promotion des moyens de paiement dématérialisés, une logique plus contraignante – sans pour autant procéder à une généralisation totale de la dématérialisation des paiements, puisque les paiements inférieurs à 300 euros ne se trouvent pas dans son champ.

Il convient de noter que cette réforme ne concerne pas le seul impôt sur le revenu, mais porte sur l'ensemble des impôts recouvrés par voie de rôle, ce qui inclut la taxe d'habitation, la taxe foncière et certains des redevables de l'ISF.

A. LE DROIT EN VIGUEUR : LE CHOIX LAISSÉ AU CONTRIBUABLE DANS LES MODALITÉS DE PAIEMENT DE SON IMPOSITION, À L'EXCEPTION DES PAIEMENTS SUPÉRIEURS À 30 000 EUROS ET DES PAIEMENTS EN ESPÈCES SUPÉRIEURS À 300 EUROS

• Les contribuables peuvent recourir à différents modes de paiement pour s'acquitter de leurs impôts, qu'ils choisissent librement, sauf indication contraire. Ces modes de paiement peuvent être répartis en deux catégories. La première regroupe les modes de paiement non dématérialisés, et comprend :

- le paiement en **espèces** ;
- le paiement par **chèque** ;
- le paiement par **titre interbancaire de paiement (TIP)** ;
- le paiement par **virement** sur le compte du Trésor ouvert dans les écritures de la Banque de France.

La deuxième catégorie correspond aux modes de paiement dématérialisés, qui recouvre :

- le paiement par **prélèvement automatique** mensuel ou à échéance ;

– le **télérèglement**, qui peut être utilisé *via* un téléphone intelligent (*smartphone*) ou une tablette, avec l'application « *impots.gouv* ».

• Pour les professionnels, l'obligation de recourir à des modes de paiement dématérialisés, et notamment de télérèglement, a progressivement été généralisée au cours des dernières années, de la même façon que pour les procédures de télédéclaration.

En revanche, le choix des modalités de paiement est resté la règle pour les particuliers, avec deux exceptions.

En premier lieu, aux termes de l'article 1680 du code général des impôts, les impositions de toutes natures ne peuvent être acquittées en espèces que dans la limite d'un plafond de 300 euros. Ce plafond a été significativement réduit par la loi de finances rectificative pour 2013 ⁽¹⁾, qui l'a ramené de 3 000 à 300 euros. Cette mesure s'inscrivait dans le processus de modernisation des modes de paiement engagé par l'administration fiscale, qui devait permettre de réduire les charges de manipulation de billets et de pièces, tout en réduisant les risques d'agression, associés à la gestion de gros volumes d'espèces, dans les centres des finances publiques.

En second lieu, sur le fondement du 2 de l'article 1681 *sexies* du même code, les paiements supérieurs à 30 000 euros au titre de l'impôt sur le revenu, de la taxe d'habitation et de la contribution à l'audiovisuel public, de la taxe foncière ainsi que des impositions recouvrées selon les mêmes règles que ces impositions, ne peuvent être acquittés que par un moyen dématérialisé. Avant le 1^{er} janvier 2011, ce seuil d'obligation de paiement dématérialisé était de 50 000 euros, et c'est la dernière loi de finances rectificative pour 2010 ⁽²⁾ qui l'a ramené au niveau actuel. En pratique, cette obligation de paiement par prélèvement ou télérèglement trouve pour l'essentiel à s'appliquer aux contribuables devant s'acquitter d'un impôt sur le revenu au moins égal à 90 000 euros (soit trois échéances de 30 000 euros) ⁽³⁾.

Selon les informations figurant dans l'évaluation préalable, cette obligation concerne environ 185 000 impositions, soit environ 0,2 % des impositions des particuliers. Son ampleur s'avère donc très limitée, du fait du niveau élevé du seuil fixé.

(1) Article 19 de la loi n° 2013-1279 du 29 décembre 2013 de finances rectificative pour 2013.

(2) Article 56 de la loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010.

(3) Peut également se présenter le cas de contribuables dont les échéances sur l'année seraient d'un montant très inégal (par exemple du fait d'une forte hausse de revenus en année *N* se traduisant par de premiers acomptes d'un montant limité en année *N + 1*, puis d'une régularisation importante en septembre de l'année *N + 1*) : l'une des échéances peut ainsi s'avérer supérieure à 30 000 euros sans pour autant que l'impôt total acquitté sur l'année soit de 90 000 euros.

• En application du 1 de l'article 1738, le non-respect de l'obligation de payer un impôt par prélèvement ou par téléversement entraîne l'application d'une majoration de 0,2 % du montant des sommes dont le versement a été effectué selon un autre mode de paiement ; le montant de la majoration ne peut être inférieur à 60 euros ⁽¹⁾. Les sanctions applicables sont les mêmes que celles prévues en cas de non-respect de souscription d'une déclaration et de ses annexes par voie électronique, comme vu *supra*.

B. LA HAUSSE PROGRESSIVE DU TAUX DE RECOURS À DES MODES DE PAIEMENT DÉMATÉRIALISÉ

De même que le développement de la télédéclaration, l'augmentation du recours à des modes de paiement dématérialisés participe de la modernisation du fonctionnement de l'administration fiscale : elle lui permet de réaliser des gains de productivité et de réduire ses coûts de fonctionnement, en réduisant les tâches répétitives de traitement des chèques, des TIP et des virements, ainsi que de manipulation d'espèces, qui incombent aux agents.

La dématérialisation des moyens de paiement permet également d'améliorer l'efficacité du recouvrement de l'impôt : elle sécurise les recettes fiscales de l'État en assurant des rentrées financières dans les délais. Pour les contribuables, ces modes de paiement limitent ou suppriment les risques d'oubli d'échéance – et donc les majorations d'imposition afférentes, en cas de retard – et de pertes de chèques – les moyens de paiement non dématérialisés s'avérant de fait moins sécurisés.

L'administration fiscale a encouragé le recours par les contribuables au prélèvement mensuel et à l'échéance, ainsi qu'au téléversement, en conduisant des actions de promotion et de sensibilisation, mais leur développement repose aujourd'hui sur le seul volontariat des contribuables – exception faite des dispositions relatives aux paiements supérieurs à 30 000 euros. Or, selon les données figurant dans les rapports d'activité de la DGFIP, le taux de dématérialisation du paiement des impôts ne progresse que lentement ; il a même enregistré une diminution au cours de l'année 2014. Il semble que cette évolution résulte de modifications dans les modalités de décompte des contribuables recourant aux modes de paiement dématérialisés. La Rapporteuse générale n'a toutefois pas obtenu de réponses aux questions posées sur ce point.

(1) En l'espèce, ce montant plancher est dépourvu de portée pour les manquements à l'obligation fixée par le 2 de l'article 1681 sexies, puisque l'application d'un taux de 0,2 % à une imposition de 30 000 euros correspond précisément à la somme de 60 euros.

ÉVOLUTION DU TAUX DE DÉMATÉRIALISATION DU PAIEMENT DES IMPÔTS DIRECTS

TOUS IMPÔTS	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Mensualisation	35,0 %	36,3 %	37,9 %	38,8 %	40,2 %	40,5 %	41,1 %	41,6 %	41,3 %
Prélèvement à l'échéance	8,4 %	9,0 %	9,7 %	10,1 %	10,4 %	10,5 %	10,8 %	10,8 %	8,5 %
Paiement sur internet	1,8 %	2,3 %	2,6 %	2,6 %	3,3 %	4,0 %	4,9 %	5,7 %	7,0 %
TOTAL	45,2 %	47,6 %	50,2 %	51,5 %	53,9 %	55,0 %	56,8 %	58,1 %	56,8 %

Source : rapports d'activité de la DGFIP.

IMPÔT SUR LE REVENU	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Mensualisation	61,2 %	60,9 %	65,5 %	65,4 %	72,8 %	70,6 %	70,8 %	69,9 %	65,9 %
Prélèvement à l'échéance	9,4 %	9,5 %	10,1 %	9,9 %	11,0 %	10,7 %	11,1 %	10,9 %	8,4 %
Paiement sur internet	2,3 %	2,7 %	2,8 %	2,6 %	3,3 %	3,5 %	4,6 %	5,8 %	5,8 %
TOTAL	72,9 %	73,1 %	78,4 %	77,9 %	87,1 %	84,9 %	86,5 %	86,6 %	80,1 %

Source : rapports d'activité de la DGFIP.

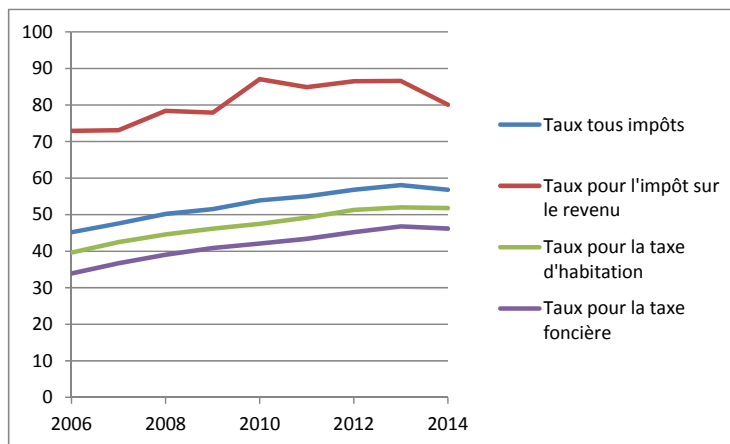
TAXE D'HABITATION	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Mensualisation	30,4 %	32,1 %	33,3 %	34,3 %	34,5 %	35,1 %	36,0 %	36,5 %	36,5 %
Prélèvement à l'échéance	7,4 %	8,0 %	8,6 %	9,0 %	9,1 %	9,3 %	9,6 %	9,5 %	7,2 %
Paiement sur internet	1,8 %	2,4 %	2,7 %	2,9 %	3,9 %	4,7 %	5,7 %	6,0 %	8,1 %
TOTAL	39,6 %	42,5 %	44,6 %	46,2 %	47,5 %	49,2 %	51,3 %	52 %	51,8 %

Source : rapports d'activité de la DGFIP.

TAXE FONCIÈRE	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Mensualisation	23,7 %	25,1 %	26,2 %	27,2 %	27,9 %	28,2 %	28,9 %	29,5 %	29,8 %
Prélèvement à l'échéance	8,7 %	9,7 %	10,5 %	11,3 %	11,4 %	11,6 %	11,9 %	12 %	9,7 %
Paiement sur internet	1,5 %	1,9 %	2,3 %	2,4 %	2,8 %	3,5 %	4,4 %	5,3 %	6,7 %
TOTAL	33,9 %	36,7 %	39,0 %	40,9 %	42,1 %	43,4 %	45,2 %	46,8 %	46,2 %

Source : rapports d'activité de la DGFIP.

ÉVOLUTION DU TAUX DE DÉMATÉRIALISATION DES PAIEMENTS POUR LES DIFFÉRENTS IMPÔTS ENTRE 2006 ET 2014



Source : commission des finances, sur la base des données des rapports annuels de la DGFIP.

C. LES MODIFICATIONS PROPOSÉES : L'ABAISSMENT DU SEUIL AU-DELÀ DUQUEL LE RECOURS À UN MODE DE PAIEMENT DÉMATÉRIALISÉ EST OBLIGATOIRE À L'HORIZON 2019

• Selon la même démarche que celle retenue pour la généralisation de la télédéclaration, le présent article propose un abaissement par étapes du seuil au-delà duquel le recours à un mode dématérialisé de paiement est obligatoire, par le biais d'une diminution du montant de 30 000 euros prévu par le 2 de l'article 1681 *sexies*, évoqué *supra* (3^o du II et 2^o, 3^o, 4^o et 5^o du III).

Ce seuil serait divisé par 100 en l'espace de quatre années : il serait ramené à 10 000 euros pour les paiements effectués à compter du 1^{er} janvier 2016, à 2 000 euros pour ceux réalisés en 2017, à 1 000 euros pour ceux réalisés en 2018 et à 300 euros pour ceux intervenant en 2019.

Se trouvent dans le champ du 2 de l'article 1681 *sexies* les paiements visant à acquitter les impositions suivantes :

- l'impôt sur le revenu ;
- la taxe d'habitation, la contribution à l'audiovisuel public et la taxe foncière ;
- l'impôt de solidarité sur la fortune, pour les seuls redevables dont le patrimoine net taxable est inférieur à 2,57 millions d'euros ;

Si, compte tenu du seuil actuellement fixé à 30 000 euros, cette obligation de paiement dématérialisée restait quasi théorique pour les impositions autres que l'impôt sur le revenu, il n'en sera pas de même à l'horizon 2019, lorsque le seuil sera ramené à 300 euros.

● Le nombre de paiements supplémentaires se trouvant dans le champ de l'obligation de dématérialisation devrait connaître une forte augmentation entre 2015 et 2019, en passant de 185 000 aujourd'hui à 45 millions à l'horizon de 2019, comme le retrace le tableau suivant :

**EXTENSION DE L'OBLIGATION DE RECOURS
À DES MOYENS DE PAIEMENT DÉMATÉRIALISÉS**

(unités)

Année de paiement des impositions concernées	Montant à partir duquel le recours à un paiement dématérialisé est obligatoire (en euros)	Nombre de paiements supplémentaires soumis à l'obligation de dématérialisation (en millions) (dont part non dématérialisée à ce jour)	Nombre cumulé de paiements supplémentaires soumis à l'obligation de dématérialisation (en millions)
2016	10 000	1,2 (21,7 %)	1,2
2017	2 000	8 à 9 (33 %)	10,2
2018	1 000	17 (35 %)	27,2
2019	300	18 (55 %)	45,2

Source : données de l'évaluation préalable de l'article.

Au regard des données fournies par l'évaluation préalable, il apparaît que la marge de progression la plus importante, en termes de dématérialisation, réside dans les paiements les moins élevés : la proportion des paiements dématérialisés diminue avec le montant des paiements à acquitter. Ainsi, sur les 1,2 million de paiements supplémentaires qui devraient être concernés par l'obligation de dématérialisation en 2016, seulement 260 000 ne sont pas encore dématérialisés, soit seulement 22 %. En revanche, sur les 17 millions de paiements compris entre 1 000 et 2 000 euros, qui se trouveront dans le champ de l'obligation de dématérialisation à compter de 2018, plus du tiers (soit 6 millions), ne le sont pas encore.

Ce constat est corroboré par le tableau ci-après, qui montre que les paiements non dématérialisés reçus par la DGFIP sont majoritairement concentrés dans la tranche inférieure à 2 000 euros – même si cette concentration est moindre en montant total d'imposition qu'en nombre de paiements.

**NOMBRE DE PAIEMENTS DÉMATÉRIALISÉS,
SELON LES MONTANTS D'IMPOSITION À ACQUITTER**

Paiements	En nombre	En montant (en millions d'euros)
Paiements non dématérialisés supérieurs à 10 000 euros	268 614	4 898
Paiements non dématérialisés compris entre 2 000 et 10 000 euros	2 660 197	8 809
Paiements non dématérialisés compris entre 1 000 et 2 000 euros	6 186 091	8 352
Paiements non dématérialisés inférieurs à 1 000 euros	29 351 394	12 632
Total	38 466 296	34 691

Source : évaluation préalable de l'article.

Les contribuables conserveront le choix entre plusieurs modes de paiement : le prélèvement mensuel, le prélèvement à l'échéance ainsi que le téléversement. Ils devraient être informés de leur obligation de dématérialisation du paiement par un message personnalisé, qui devrait figurer sur la première page de leurs avis d'imposition.

- De même que pour la généralisation de la télédéclaration, le présent article prévoit un dispositif de sanction spécifique en cas de manquement à l'obligation de paiement par voie dématérialisée prévue par le 2 de l'article 1681 *sexies*. De fait, les dispositions actuelles du 1 de l'article 1738 en cas de manquement aux obligations de payer un impôt selon certaines modalités s'appliquent en pratique aux professionnels et à des contribuables très aisés, s'acquittant d'impositions supérieures à 30 000 euros : le montant plancher de l'amende de 60 euros s'avère trop élevé dans la perspective d'une extension de l'obligation à la grande majorité des particuliers.

Le **b** du 4° du **II** conserve le principe d'une sanction proportionnelle au montant de l'imposition à acquitter, par l'application d'une majoration de 0,2 % des sommes dont le versement a été effectué selon un autre mode de paiement, mais fixe le montant minimal de cette majoration à 15 euros, au lieu de 60 euros. En pratique, la majoration proportionnelle de 0,2 % ne dépassera ce montant plancher de 15 euros qu'à compter d'une imposition due de 7 500 euros.

- Une disposition de coordination est prévue pour le paiement de l'ISF, qui se trouve pour partie dans le champ de l'obligation de dématérialisation du paiement. Le **e** du 3° du **II** dispose que, par exception à l'obligation de paiement par prélèvement ou par téléversement prévue au premier alinéa du 2 de l'article 1681 *sexies*, l'ISF peut être acquitté par dation dans les conditions prévues par l'article 1716 *bis*.

En effet, de même que les droits de mutation à titre gratuit et le droit de partage ⁽¹⁾, l'ISF peut être acquitté par la remise d'œuvres d'art, de livres, d'objets de collection, de documents, de haute valeur artistique ou historique, mais aussi d'immeubles ou de forêts, et ce par dérogation au principe général selon lequel une dette fiscale doit être normalement réglée en numéraire ⁽²⁾. Le dispositif de dation en paiement prévu par l'article 1716 *bis* ne concerne dans les faits qu'un nombre limité de dossiers chaque année, qui sont soumis à une procédure relativement lourde : ils doivent d'abord être instruits par la DGFIP, puis transmis à la commission interministérielle d'agrément pour la conservation du patrimoine artistique national, laquelle délivre un avis sur la base duquel le ministre du budget décide de l'agrément. Par ailleurs, cette procédure n'est applicable que lorsque le montant des droits que le contribuable propose d'acquitter par dation est supérieur à 10 000 euros.

Le présent article vise à conserver la possibilité de recourir au paiement de l'ISF par dation, par exception à l'obligation de dématérialisation des modes de paiement prévue par le 2 de l'article 1681 *sexies*. Cette obligation ne trouve pas à s'appliquer actuellement : seul le paiement de l'ISF au titre des patrimoines inférieurs à 2,57 millions d'euros se trouve dans son champ, mais par construction, l'imposition afférente ne peut excéder 11 390 euros ⁽³⁾, soit un montant inférieur au seuil actuel de 30 000 euros. En revanche, lorsque ce seuil sera ramené à 10 000 euros, puis 2 000, 1 000 et enfin 300 euros, les versements au titre de l'ISF pourront être soumis à l'obligation de dématérialisation. Il convient d'observer que l'impact de la coordination proposée s'avère limité en pratique, puisque celle-ci ne concerne que des datations portant sur des impositions dont le montant serait compris entre 10 000 euros (soit le montant minimum requis) et 11 390 euros.

D. L'IMPACT DE LA RÉFORME

Comme rappelé *supra*, la forte extension du champ de l'obligation de dématérialisation des paiements proposée par le présent article a vocation à participer à la modernisation de l'administration fiscale et à lui permettre de réaliser des gains en termes de coûts de gestion.

L'évaluation préalable précise que, compte tenu du seuil fixé à 300 euros, et en se fondant sur l'hypothèse selon laquelle 95 % des contribuables se conformeraient à leurs obligations, le taux de paiement dématérialisé devrait être de l'ordre de 74 % à l'horizon de 2019, soit une progression de près de 21 points par rapport au taux actuel, estimé à 53 %.

(1) L'article 1723 *ter-00 A* disposant que l'ISF est recouvré et acquitté selon les mêmes règles et sous les mêmes garanties et sanctions que les droits de mutation par décès.

(2) Des œuvres telles que *Dora* et le *Minotaure* de Picasso ou Berthe Morisot en deuil de son père d'Édouard Manet, sont ainsi entrées dans les collections publiques dans le cadre d'un paiement en dation.

(3) Sachant que le barème de l'ISF est de 0,5 % pour la fraction de la valeur nette taxable du patrimoine comprise entre 800 000 euros et 1,3 million d'euros, puis de 0,7 % pour la fraction comprise entre 1,3 et 2,57 millions d'euros.

L'augmentation de ce taux resterait limitée en 2016, en s'élevant à 0,4 point, mais serait nettement plus significative en 2018 (6 points supplémentaires entre 2017 et 2018) et en 2019 (11 points supplémentaires entre 2018 et 2019).

Il convient toutefois de noter que le taux de paiement dématérialisé de 53 % mentionné par l'évaluation préalable diffère de celui figurant dans le rapport d'activité de la DGFIP, égal à 56,8 % pour l'année 2014 et évoqué *supra*. Là encore, il semble que cette discordance résulte d'évolutions des modalités de comptabilisation des contribuables recourant aux modes de paiement dématérialisés, mais les questions de la Rapporteuse générale sur ce point sont restées sans réponse.

Le gain par point supplémentaire de dématérialisation est évalué à 27 emplois équivalents temps plein (ETP), tandis que le coût moyen d'un ETP, comme vu *supra*, est estimé à 50 000 euros par an. Sur la base de ces données, l'évaluation préalable chiffre le gain attendu de la réforme en 2019 à 19,5 millions d'euros. Cette estimation est inférieure au seul multiple du gain par point de dématérialisation par le nombre de points ⁽¹⁾, pour tenir compte de la variété des tâches d'une même personne dans les centres des finances publiques.

**NOMBRE DE PAIEMENTS DÉMATÉRIALISÉS,
SELON LES MONTANTS D'IMPOSITION À ACQUITTER**

Année au cours de laquelle les paiements sont effectués	2016	2017	2018	2019
Pourcentage total de paiement dématérialisé (en %)	53,4	57	63	74
Gain en termes de taux de paiement dématérialisé	0,4	3,6	9,6	20,6
Gain cumulé en nombre d'ETP	NS	55	182	390
Valorisation du gain cumulé en dépenses de personnel (en millions d'euros)	NS	2,7	9,1	19,5

Source : évaluation préalable de l'article.

Cette réforme doit également avoir un impact positif sur la trésorerie de l'État, en termes de sécurisation des recettes : l'automatisation des encaissements qui caractérise le prélèvement permet une alimentation régulière, rapide et sûre de la trésorerie de l'État. Ensuite, elle donne davantage de visibilité à l'administration fiscale : la formule du prélèvement permet de connaître avec plusieurs jours d'avance les montants qui seront encaissés à partir des fichiers remis à la Banque de France.

(1) Lequel serait égal à 28,35 millions d'euros à l'horizon de 2019.

IV. LA SIMPLIFICATION DE LA PROCÉDURE D'HOMOLOGATION DES RÔLES

Dernier volet, d'ampleur bien moindre, de la réforme proposée, le présent article simplifie la procédure d'homologation des rôles.

A. L'ÉTAT DU DROIT

• Les rôles sont les titres exécutoires en vertu desquels les comptables publics effectuent le recouvrement des impôts directs et des taxes assimilées, à savoir l'impôt sur le revenu et les prélèvements sociaux, la taxe d'habitation, la taxe foncière, l'ISF pour les patrimoines inférieurs à 2,57 millions d'euros et la contribution foncière des entreprises. Ces rôles correspondent en pratique à des listes de contribuables redevables 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, ainsi que le montant à payer.

En application du premier alinéa de l'article 1658 du code général des impôts, les rôles sont rendus exécutoires par arrêté du préfet – lequel peut déléguer ses pouvoirs ⁽¹⁾. Cet arrêté particulier est traditionnellement dénommé « formule d'homologation », et il est porté sur un document récapitulatif des éléments constitutifs du rôle, appelé « feuille de tête de rôle ». L'homologation, qui correspond à la préparation et la signature de ces arrêtés, constitue le fondement juridique de l'action en recouvrement menée par la DGFIP pour les impositions énumérées *supra*.

• En pratique, un arrêté rend exécutoire l'ensemble des articles de rôle appartenant à un même impôt, une même émission ⁽²⁾, une même commune et un même comptable chargé du recouvrement. Concrètement, chaque année, plusieurs dizaines de milliers de feuilles de tête de rôle portant les formules d'homologation sont imprimées sur papier dans les centres informatiques de la DGFIP, distribuées aux directions territoriales des finances publiques, chacune pour ce qui la concerne, puis signées manuellement dans chaque direction. Pour un département donné, plusieurs centaines de formules d'homologation peuvent être ainsi signées chaque année, par délégation du préfet, par un cadre de la direction territoriale des finances publiques.

Cette organisation mise en place par la loi du 3 frimaire an VIII (24 novembre 1799) a peu évolué et semble aujourd'hui désuète et relativement lourde, en termes de gestion administrative.

(1) La possibilité de délégation par le préfet a été élargie à plusieurs reprises. La dernière loi de finances rectificative pour 2010 a ainsi habilité à rendre les rôles exécutoires, si délégation leur en était faite par le préfet, les agents de catégorie A désignés par le responsable départemental des finances publiques et détenant au moins un grade d'administrateur des finances publiques adjoint.

(2) Les avis d'impôt sur le revenu sont par exemple repartis en six émissions par an, selon la date de réception de la déclaration et de calcul de l'impôt.

B. LES MODIFICATIONS PROPOSÉES

Le 2° du II du présent article modernise cette procédure, afin de permettre la signature des arrêtés d'homologation par le directeur général des finances publiques, et non plus par le seul préfet. Cette disposition permet ainsi de simplifier le processus d'homologation des rôles, en le centralisant et en regroupant sous un même arrêté un plus grand nombre d'articles.

Une partie de cette réorganisation est déjà menée par la DGFIP dans le cadre des textes existants, par le regroupement des rôles pour un même impôt, une même émission et un même département. Toutefois, la rédaction actuelle de l'article 1658 du code général des impôts en limite la portée, en contraignant la DGFIP à maintenir le cadre départemental.

La présente mesure permet de remplacer le système actuel d'homologation départementale, impliquant chaque année l'impression, la distribution puis la signature manuelle de plusieurs milliers voire dizaines de milliers d'arrêtés dans les services territoriaux de la DGFIP, par un système centralisé dans lequel l'impôt est rendu exigible par la signature de quelques dizaines d'arrêtés globaux en administration centrale. L'évaluation préalable indique que les gains de productivité liés à cette mesure sont réels, mais diffus et donc non mesurables, dans l'ensemble des ressources consacrées à la gestion de l'impôt.

*

* *

La commission examine l'amendement II-CF 154 du président Gilles Carrez.

M. le président Gilles Carrez. Cet amendement vise à supprimer le premier alinéa de l'article 34, même si ledit alinéa, se bornant à prévoir la remise d'un rapport en vue de la mise en œuvre du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu en 2018, peut paraître anodin.

Si j'étais encore favorable au prélèvement à la source il y a sept ou huit ans, cette réforme me paraît aujourd'hui inutile. En effet, la dématérialisation, la mensualisation et tout un ensemble de progrès techniques permettent maintenant à cet impôt de mieux correspondre à l'évolution des revenus annuels. En raison du décalage d'un an, les contribuables pouvaient se trouver en difficulté quand leur revenu baissait d'une année sur l'autre, mais, petit à petit, le problème se résorbe, d'autant que les services fiscaux, qui ont bien évolué de ce point de vue, leur accordent des délais. D'un point de vue technique, la réforme proposée ne présente donc plus d'intérêt. D'ailleurs, au sein même de l'administration fiscale, la perspective de l'instauration d'un prélèvement à la source, qui suscitait un vif enthousiasme il y a quelques années, inspire plutôt une certaine réserve.

Je m'en tiens, chers collègues, à des arguments strictement techniques, sans évoquer d'autres intentions du Gouvernement, qui pourrait, par ce biais, vouloir mener des réformes plus substantielles – même si l'exposé sommaire de l'amendement en fait état.

Par ailleurs, le prélèvement à la source ne simplifiera pas forcément les choses. Certes, il peut être envisagé pour les salaires, et peuvent sans doute être résolus les problèmes de la familialisation, de la mise en œuvre d'un taux moyen d'imposition et de la charge incombant à l'employeur ou à la banque – mais comment celle-ci pourrait-elle mettre en œuvre cette retenue à la source ?-. Il n'en demeure pas moins qu'une partie des revenus - notamment financiers et fonciers - nécessiteront une déclaration complète. S'imposeront donc des processus de régularisation qui, en eux-mêmes, sont tellement lourds que cela reviendra à faire une déclaration annuelle.

Ces arguments exclusivement techniques justifient la suppression du premier alinéa.

Mme Valérie Rabault, Rapporteuse générale. Je suis défavorable à votre amendement, monsieur le président. Je ne rouvrirai pas les débats qui peuvent animer notre commission, à propos d'un éventuel rapprochement de divers taxes ou impôts. Je rappellerai en revanche que 30 % des contribuables voient leurs revenus diminuer d'une année sur l'autre. Dans un tiers des cas, la baisse est elle-même supérieure à 30 %. Ce n'est quand même pas négligeable : en année N, les revenus de 10 % des contribuables français baissent de 30 % par rapport à l'année N – 1. Il faut en tenir compte.

M. le président Gilles Carrez. De quels revenus s'agit-il ?

Mme la Rapporteuse générale. J'entends votre demande, il faudrait déterminer dans quelle mesure les revenus salariaux sont en cause. Je parle en l'occurrence de l'ensemble des revenus, mais les montants en question sont tout de même significatifs. C'est pourquoi je suis défavorable à cet amendement.

M. Pierre-Alain Muet. Le prélèvement à la source est évoqué depuis cinquante ans. Son instauration fut tout d'abord proposée en 1967, par le secrétaire d'État au budget, Jacques Chirac, mais l'idée fut ensuite reprise par bien d'autres gouvernements – d'ailleurs, plutôt des gouvernements de la même sensibilité que vous, monsieur le président.

Aujourd'hui, nous avons vraiment une occasion à saisir. Le prélèvement à la source permettrait un ajustement en temps réel de l'impôt à l'assiette réelle. Ce n'était pas le cas auparavant : les projets précédemment envisagés reposaient sur l'application du taux moyen d'imposition de l'année précédente, un taux connu, donc, avec un an et demi de retard. Or les simulations faites par le Conseil des prélèvements obligatoires ou encore mes propres calculs, repris dans un livre que j'ai publié avec Jean-Marc Ayrault, montrent que cela présente beaucoup de défauts, notamment dans le cas d'un contribuable qui devient non imposable. De

même, dans le système actuel, si un salarié perd son emploi et se retrouve au chômage, son imposition ne s'annule qu'un an et demi plus tard – et il peut avoir, alors, retrouvé un emploi.

Avec la déclaration sociale nominative (DSN), dans un an, l'administration fiscale connaîtra exactement les revenus des foyers, et il sera possible d'appliquer un prélèvement à la source qui tienne compte de la situation du foyer et respecte parfaitement la confidentialité des informations, notamment vis-à-vis de l'employeur. L'entreprise pourra, par exemple, télécharger la réduction à appliquer au taux de prélèvement qui serait celui de son salarié s'il était célibataire. Comme il s'agit d'une réduction, cela respecte complètement le principe de confidentialité sur la situation personnelle du salarié, et cela sera parfaitement ajusté à son revenu.

Saisissons cette opportunité ! Ce n'est pas un hasard si la France est le seul pays de l'Union européenne à ne pas être passé au prélèvement à la source. Il est vrai que ce ne sont plus tant des raisons d'efficacité du recouvrement de l'impôt ou la recherche de gains de productivité qui justifient cette réforme, quand bien même ces considérations ont présidé à sa mise en œuvre dans de nombreux pays. Ce sont des raisons essentiellement citoyennes : nous avons la possibilité d'ajuster instantanément, à un ou deux mois près, l'imposition d'un contribuable à sa situation ! La logique du débat politique fait que la droite, après avoir proposé trois fois au cours de l'Histoire le prélèvement à la source, nous dit aujourd'hui que cette réforme n'est pas opportune, mais cet argument ne tient pas techniquement.

M. Dominique Lefebvre. Si le président Giscard d'Estaing avait suivi le ministre des finances de 1973, nous n'en serions effectivement pas là. Il n'en est pas moins intéressant, de relire les débats parlementaires de l'automne 1973, sur ce sujet comme sur d'autres. Le contexte budgétaire était différent, marqué par de massives créations d'emplois dans la fonction publique et une augmentation des dépenses publiques de plus de 5 % par an.

Le groupe de travail sur la fiscalité des ménages avait indiqué qu'on pouvait instaurer le prélèvement à la source ou ne pas le faire. Les deux voies étaient possibles, cela relevait d'un choix politique.

Ne nous le cachons pas : sa mise en œuvre sera difficile. Le Gouvernement considère d'ailleurs qu'il faudra un peu de temps pour y parvenir. Ce n'en est pas moins une réforme systémique qui en entraînera d'autres au fil du temps. Elle conduira ainsi à réformer un impôt sur le revenu parfois baroque, comme l'a montré l'actualité la plus récente. Il est donc préférable que nous disposions d'un rapport complet du Gouvernement. Ne nous contentons pas de l'exposé des motifs du dispositif et de l'étude d'impact présentée dans le cadre du projet de loi de finances pour 2016 – il est toujours dangereux de prendre des mesures fiscales sans étude d'impact.

Mme Marie-Christine Dalloz. Nous l'avons rappelé !

M. Dominique Lefebvre. Oui, Madame Dalloz, mais je vous invite à relire non seulement les débats relatifs au projet de loi de finances pour 1974 mais aussi ceux relatifs au projet de loi de finances pour 2009 et à cette fameuse demi-part. Certains doivent s'en souvenir – vous-même, monsieur le président, alors rapporteur général, fûtes un acteur de cet épisode. La mesure proposée par notre collègue Charles de Courson, par voie d'amendement défendu dans l'hémicycle par Nicolas Perruchot, a quand même été adoptée sans la moindre étude d'impact, sans la moindre précision quant aux conséquences qu'elle aurait un, deux, trois ou cinq ans après – puisque son application a été étalée dans le temps. Bref, il vaut toujours mieux disposer d'une évaluation préalable.

Quant au fond, ceux qui prétendent impossible de prélever l'impôt à la source devraient normalement nous proposer une mensualisation obligatoire. De même devraient-ils voter avec nous les alinéas suivants, qui visent à rendre obligatoire et à généraliser la déclaration en ligne des revenus.

Quant à l'articulation entre le montant de l'impôt payé et le revenu, ce qui gêne le plus nos concitoyens, nous l'avons vu dans le cadre du groupe de travail, c'est de devoir payer en année N + 1 un impôt avec des revenus qu'ils n'ont plus – c'est souvent le cas de personnes qui se sont trouvées confrontées à des difficultés. Mais, pour au moins 70 % de nos concitoyens, le prélèvement à la source ne changera pas grand-chose, parce que leurs revenus sont stables d'une année sur l'autre et qu'ils profitent peu des crédits ou réductions d'impôts. Le prélèvement à la source profitera surtout aux contribuables en situation précaire. Mois après mois, l'impôt payé s'ajustera au montant de leur revenu effectif, ce que ne permet pas la mensualisation, même si elle offre une certaine souplesse.

D'un point de vue économique, le prélèvement à la source permettra en outre une plus forte orientation des revenus des Français vers la consommation et l'investissement plutôt que vers une épargne de précaution. Toutes les études le montrent.

Ce ne sera pas simple à mettre en œuvre. Nous devons choisir un tiers payeur – question qui mérite un débat – et concevoir un système qui ne complique pas la vie des entreprises, mais tous les pays de l'OCDE ont réussi à le faire. D'ailleurs, tous ceux de nos concitoyens qui sont travailleurs frontaliers ou ont travaillé à l'étranger estiment que le prélèvement à la source est un bien meilleur système.

Une dernière objection au prélèvement à la source se fonde sur la complexité de l'impôt sur le revenu, qui imposerait toujours de faire de nouveaux calculs *a posteriori*. Il faudra effectivement déterminer comment traiter les crédits et réductions d'impôt, c'est tout sauf simple. Je prends donc le pari suivant : une fois faite cette réforme systémique fondamentale, nous serons amenés à faire évoluer le système au fil du temps pour le simplifier, le clarifier et le rendre plus performant.

Le groupe socialiste s'opposera donc à votre amendement, monsieur le président.

Mme Véronique Louwagie. Cet article 34 comporte en fait deux volets.

En ce qui concerne les mécanismes de déclaration et de paiement de l'impôt, il s'agit de généraliser le principe de la déclaration en ligne, c'est probablement ce que vise le terme de « *modernisation* » de l'exposé des motifs, et je crois que nous ne pouvons que nous en réjouir ; de même, le seuil au-delà duquel le paiement dématérialisé est obligatoire sera abaissé.

En revanche, l'alinéa relatif au prélèvement à la source mérite une attention particulière. L'exposé des motifs révèle bien, d'ailleurs, l'inquiétude que vous inspire le dispositif. Il souligne que « *le prélèvement à la source de l'IR ne remettra pas en cause les principes fondateurs de notre système fiscal* », que sont notamment « *la progressivité de l'impôt sur le revenu, sa conjugalisation et sa familialisation* ». Si, effectivement, l'établissement de l'impôt sur le revenu, son barème, les dispositifs prévus par le code général des impôts reposent aujourd'hui sur ces principes, ils ne permettent pas, en revanche, l'application du prélèvement à la source. En fait, vous prenez les choses à l'envers en ne proposant pas d'abord une grande réforme de l'impôt sur le revenu.

La confidentialité pose également problème. La DSN permettra de connaître les seuls revenus salariaux d'une personne, et non d'un foyer fiscal – contrairement à ce qui a été dit. Elle n'apporte donc aucun élément technique nouveau de nature à permettre le prélèvement à la source.

Vous faites vraiment tout à l'envers en instaurant un dispositif sans avoir procédé à la réforme fiscale qui le rendrait possible. Nous allons à la catastrophe mais cela ne ferait qu'un couac de plus – ces temps-ci, nous y sommes habitués. Il est urgent d'attendre. Adoptons l'amendement du président Carrez.

M. Olivier Carré. Nous l'avons vu avec la récente affaire des impôts locaux des retraités, la majorité a trouvé pour argument de dire que tout était la faute des décisions prises en 2008. Le problème est qu'au fil du temps d'autres réformes se sont greffées à ces dispositions, si bien que l'administration fiscale a été incapable de mesurer l'impact global de l'ensemble des décisions prises. Les mécanismes se sont superposés les uns aux autres, et l'essentiel des difficultés résulte de leur incidence sur le niveau du revenu fiscal de référence (RFR). Le flou règne à propos de ces incidents fiscaux qui surviennent à la suite de décisions prises par la majorité actuelle, qu'elle essaie tant bien que mal de réparer.

Voilà qui augure mal de la possibilité de mesurer précisément l'impact du prélèvement à la source. La question fait l'objet de débats, y compris dans notre propre camp – nous ne sommes pas tous d'accord. Selon moi, c'était une très bonne idée il y a quelques années, mais la dématérialisation de la déclaration des revenus, l'usage que de nombreux ménages font d'internet et de divers outils – de plus en plus remarquables – mis à leur disposition sont autant de signes d'un long

processus qui place notre administration fiscale au premier rang dans ces domaines. Certes, nous avons manqué, naguère, cette marche du prélèvement à la source, mais c'est, aujourd'hui, largement compensé.

Le système actuel permet de globaliser l'ensemble des revenus et, surtout, de laisser les revenus imposables dans la poche du contribuable. On nous parle des effets de la réforme proposée sur l'épargne. Je perçois bien cet effet psychologique : le revenu versé est net, le consommateur se sent donc libre de dépenser. Soit, mais son pouvoir d'achat s'en trouve clairement amputé !

Quant à cette fameuse année blanche, sera-t-elle blanche pour tous les revenus ? Il conviendra d'examiner attentivement les conditions d'exonération des revenus de l'année choisie – 2017, semble-t-il. Des rapports devront nous offrir quelques éclaircissements. Dans cette affaire, on retire de l'argent de la poche des contribuables, contrairement à ce qui a été dit, puisqu'ils perdent cette année d'avance. Certes, l'État a une créance sur les contribuables, mais, en termes de trésorerie, l'argent est dans la poche du contribuable, c'est ainsi, même avec la mensualisation puisque le contribuable est mensualisé en année $N + 1$.

M. le président Gilles Carrez. Ce que vous dites est particulièrement vrai en cas de progression des revenus.

M. Olivier Carré. Oui, et cela a été très bien démontré. Les éléments que j'avance, relatifs à la précarité ou à l'évolution des revenus, sont avérés.

Nous mettons donc le doigt dans un engrenage devant conduire à une réforme de l'ensemble des prélèvements. C'est évidemment la CSG qui est visée et que vous évoquez dans l'exposé des motifs de votre amendement, monsieur le président. Or, je n'ai rien entendu à ce propos.

M. le président Gilles Carrez. J'ai souhaité m'en tenir à des arguments techniques, comme vous le faites vous-même jusqu'à présent.

M. Olivier Carré. En l'occurrence, ce n'est pas vous que je visais, ce sont ceux qui commettent un certain nombre de rapports, d'éditoriaux... ou d'amendements sur le sujet ! Quelles sont leurs arrière-pensées ? Quel est l'impact véritable de ce qui nous est proposé, pas seulement pour les salariés mais pour tous les contribuables ?

M. Éric Woerth. Une fois n'est pas coutume, je suis d'un avis contraire à celui des collègues de mon groupe. Le prélèvement à la source est une bonne réforme. Essayons donc de la mettre en place. La question n'est pas politique ou idéologique, il s'agit de moderniser notre impôt. Prélever l'impôt au plus près des revenus est probablement la meilleure des choses. Le faire avec un an de retard, dans un monde de plus en plus incertain, crée une forme de dette du contribuable, en fin d'année, une créance sur ses revenus, égale au montant de l'impôt qu'il aura à payer sur des revenus qu'il a déjà perçus. Sur le plan intellectuel, il est bien préférable d'éviter cela, si c'est possible.

Cela étant, le prélèvement à la source comporte beaucoup d'inconvénients – je souscris, sur ce point, aux propos de mes collègues. Il ne faudrait pas – tout le monde en convient – que les entreprises deviennent, outre mesure, des collecteurs d'impôts, mais il y a peut-être d'autres manières de faire. La conjugalisation pose aussi des difficultés, évidemment.

Et puis, il faut absolument éclaircir un point : il ne saurait être question de profiter de l'occasion pour tenter de fusionner la CSG et l'impôt sur le revenu. Ce serait un complet changement de paradigme, auquel, comme mes collègues, je suis totalement opposé. Il ne peut pas y avoir de fusion de la CSG et de l'impôt sur le revenu, à moins que l'on ne renonce à la progressivité de l'impôt sur le revenu – c'est une autre manière de voir les choses. S'il s'agit de faire basculer les 80 ou 90 milliards d'euros de la CSG vers l'impôt sur le revenu pour en faire un énorme impôt progressif, nous y sommes évidemment radicalement opposés.

S'il n'est question que de prélever l'impôt à la source, au moment où les revenus se forment, le principe – même si c'est une vieille idée – me semble plutôt de nature à moderniser notre système fiscal.

Mme Marie-Christine Dalloz. La conclusion d'Éric Woerth me convient : c'est une vieille idée !

La question est importante, parce qu'elle affecte les contribuables. Nous avons vu ce qui s'est passé pour 250 000 personnes, simplement parce que le Gouvernement et les services fiscaux n'ont pas été vigilants. Quel raz-de-marée ! Depuis trois ans, le consentement à l'impôt ne cesse de régresser, c'est une réalité. Dès lors, toute modification des paramètres de l'impôt a des conséquences. Le sujet est trop sérieux pour être traité ainsi, au hasard des discussions de la commission des finances.

Pour ma part, je crois très sincèrement que vous voulez imposer la CSG progressive sans le dire. Une fois instauré le prélèvement à la source, vous allez pouvoir changer les paramètres de la CSG. Votre objectif final, c'est bien une CSG progressive. Encore faudrait-il que vous osiez l'assumer et le revendiquer !

Quant aux variations de revenus, chers collègues, je vous ai écoutés, regardez les gens dans la vraie vie ! Dans le cadre d'un prélèvement à la source, toute variation, à la hausse comme à la baisse, aura des conséquences, mais que faites-vous des revenus locatifs, des revenus fonciers ? Et qu'en est-il, par exemple, des réductions d'impôt auquel un jeune couple faisant garder ses enfants peut prétendre ? Comment veillez-vous à ce que l'employeur prenne cela en compte ? Doit-il tout savoir de la composition et des revenus du ménage ? Voilà qui pose le problème du tiers payeur, que vous n'avez toujours pas réglé. Allez donc demander aux banques de s'occuper de la collecte ! Ce n'est pas sérieux. Vouloir prendre une telle décision, dans le cadre de ce projet de loi de finances, pour imposer son application en 2018, c'est se moquer de nous. Quant aux effets de la suppression de la demi-part des veuves, que vous imputez à la seule décision prise en 2008, vous en êtes responsables au moins à 95 % ! (*Vives exclamations.*)

Nous pouvons, en revanche, prendre une mesure extrêmement simple : la généralisation de la mensualisation. Cette mesure de bon sens, sans modifier les paramètres de l'impôt, permettrait une régularité des rentrées fiscales.

M. le président Gilles Carrez. Un mot sur la demi-part. Pourquoi avons-nous, en 2008-2009, procédé à sa suppression ? Si nous avions gagné les élections en 2012, ce qui vient de se produire ne se serait pas produit. (*Sourires et exclamations.*)

En 2008, cette demi-part que l'on avait, à plusieurs reprises, essayé de réformer au cours de la décennie précédente était attribuée à toute personne seule dont les enfants constituaient leur propre foyer fiscal. Autrement dit, si un couple marié ayant élevé des enfants divorçait, des années après que les enfants avaient quitté le foyer familial pour vivre leur propre vie, chacun des conjoints continuait de bénéficier d'une demi-part. Je me souviens avoir défendu la suppression de la demi-part en expliquant que Mme Dupont divorcée de M. Dupont devenue follement amoureuse de M. Durand, divorcé de Mme Durand, ne pouvait pas épouser M. Durand, sans quoi ils risquaient de perdre chacun le bénéfice d'une demi-part. Or cette demi-part dite « vieux parents » coûtait 1,6 milliard d'euros, et le gouvernement de l'époque souhaitait la supprimer purement et simplement.

Un examen plus attentif révélait cependant trois problèmes, qu'il fallait résoudre.

Tout d'abord, il y avait des personnes seules qui avaient élevé seules leurs enfants, et qui, au regard des sacrifices que cela représentait, méritaient de conserver cet avantage fiscal. Avec Charles de Courson, qui avait relevé ce problème, nous avons donc rédigé un amendement permettant de laisser le bénéfice de cette demi-part à toute personne seule qui avait élevé seule un enfant pendant au moins cinq ans. Cela nous avait valu quelques sarcasmes, notamment sur les modalités de vérification de cette condition de cinq années. Nous avons cependant obtenu gain de cause.

Ensuite, selon le projet du gouvernement de l'époque, la suppression devait être étalée sur une période de trois ans. Nous avons porté ce délai à cinq ans, non pour produire le *bug* fiscal que vous connaissez aujourd'hui, mais parce que l'avantage maximal que procurait cette demi-part, en termes d'impôt sur le revenu, représentait tout de même un montant de 900 euros. Nous avons donc prévu une diminution progressive de ce plafond pour arriver à 120 euros en dernière année, en 2013, donc.

Restait encore le problème des veufs et des veuves, et des personnes seules dont les ressources étaient très faibles. Il était impossible de traiter la question des veufs et des veuves à part : le Conseil constitutionnel avait censuré la première tentative de réforme de la demi-part, en 1996, au motif qu'elle était réformée pour les personnes célibataires et divorcées, et non pour les veufs et les veuves, ce qu'il qualifiait de rupture d'égalité devant l'impôt. De ce point de vue, nous connaissions la jurisprudence, explicite. Ne demeurait plus que la question des personnes seules ayant de petits revenus.

Dès cette époque, nous avons mis en garde sur la dernière année d'application de la mesure parce que, même si le plafond de l'avantage maximal retiré pour l'impôt sur le revenu n'était plus qu'à 120 euros, le revenu fiscal de référence pris en compte pour l'octroi des exonérations de taxe d'habitation et de taxe sur le foncier bâti se trouvait quant à lui majoré de 2 850 euros, du fait de cette demi-part. La solution pouvait consister soit à réduire en biseau la majoration du revenu fiscal de référence, soit à conserver une demi-part à dix euros, par exemple. Tout cela a déjà été dit au cours des débats.

C'est Christian Eckert qui, à l'époque, s'était opposé le plus violemment à cette réforme. Pourtant, en 2012 elle a été maintenue et même consolidée. Lorsque le Gouvernement a fiscalisé la majoration de 10 % des pensions des retraités ayant eu au moins trois enfants, Charles de Courson avait appelé l'attention sur le cas de veuves et veufs de la fonction publique. Pour eux, en effet, avec le régime de retraite IRCANTEC, il peut arriver que la majoration représente en réalité 30 % du revenu. Nous l'avons mis en garde ici même sur le fait que la suppression de la demi-part allait aggraver les choses et qu'il faudrait une coordination avec le critère de RFR applicable pour certaines exonérations. Mais rien n'a été fait. J'en tire une fois de plus la conclusion que si le Gouvernement écoutait un peu plus les membres de la commission des finances, tant l'opposition que la majorité, nous n'en serions pas là aujourd'hui.

M. Dominique Lefebvre. Comme je n'étais pas député lorsque la mesure a été votée, j'ai lu le compte rendu des débats de l'époque. Je confirme qu'elle a été prise au nom de la défense des valeurs du mariage. Il s'agissait d'un amendement de Charles de Courson qui a été défendu dans l'hémicycle par Nicolas Perruchot, Christine Lagarde étant sur les bancs du Gouvernement et non Éric Woerth. Cette mesure fiscale qui a été prise par voie d'amendement n'a donc pas fait l'objet d'une étude d'impact préalable. La majorité de l'époque a une responsabilité en la matière.

Lorsqu'on relit les débats, on voit quelle est la complexité du problème ainsi que l'injustice et l'incohérence de la demi-part telle qu'elle existait auparavant. Marie-Christine Dalloz nous demande pourquoi nous ne l'avons pas rétablie. Si nous ne l'avons pas fait, ce n'est pas uniquement pour des raisons budgétaires, indépendamment du fait que, comme je l'ai dit dans la presse, nous n'avons aucune raison d'accorder à Mme Bettencourt une demi-part supplémentaire, mais parce que les bénéficiaires étaient plutôt dans les déciles supérieurs. Comme j'ai pu le constater en travaillant sur la fiscalité des ménages, il existe ainsi toute une série de mesures incohérentes qui, lorsqu'elles sont supprimées, pénalisent surtout les ménages les plus modestes, ceux qui sont au niveau de l'entrée dans l'imposition.

Monsieur Woerth, contrairement à ce que vous avez dit sur TF1 avant-hier, vous saviez très bien que cette mesure aurait un impact sur la fiscalité locale. J'en veux pour preuve que, dans une réponse écrite du mois d'août 2010, le ministère des finances indiquait savoir que cette disposition aurait un impact sur la fiscale locale après 2012 à raison du revenu fiscal de référence.

Pourquoi n'avez-vous pas pris de mesure en faveur des retraités modestes qui bénéficiaient de cet avantage ? C'est nous qui avons dit que la suppression de la demi-part conduirait à faire entrer certains retraités dans l'impôt sur le revenu, en 2014 et 2015. Aujourd'hui, il ne s'agit pas, bien sûr, de rétablir de façon générale une demi-part qui, à bien des égards était incohérente. Et il importe de respecter le principe d'égalité devant l'impôt. En tout état de cause, nous aurons l'occasion d'y revenir puisque le Gouvernement présentera un amendement en séance publique. Je rappelle que l'article 28 de la première loi de finances rectificative pour 2014 prévoyait que les contribuables ayant bénéficié en 2013 d'une exonération de taxe d'habitation en bénéficiaient également en 2014. Mais la même disposition n'a pas été prise pour la taxe foncière, parce que, pour des raisons qui m'échappent, la direction générale des finances publiques prend, pour le calcul de la taxe foncière dont sont redevables les contribuables, le RFR de l'année $N - 2$, alors que les articles 1391 et 1417 du code général des impôts parlent bien des revenus de l'année précédant l'année de l'imposition.

Le vrai problème, c'est « l'effet couperet » du revenu fiscal de référence : lorsqu'il est inférieur de quelques euros au seuil de RFR fixé, le contribuable est exonéré, mais dès lors qu'il excède ce seuil de quelques euros, le contribuable s'acquitte de la totalité de l'impôt. L'entrée dans l'impôt est brutale.

M. Éric Alauzet. Le prélèvement à la source n'est bien évidemment pas la réforme du siècle et il n'a aucun rapport avec d'autres réformes fiscales plus structurelles, plus profondes que chacun appelle de ses vœux.

L'intérêt principal de cette mesure est de renforcer l'acceptabilité et le consentement à l'impôt de nos concitoyens dans une période où cette notion s'effrite considérablement. Bien sûr, le prélèvement à la source présente de nombreux inconvénients. Tous les salariés indépendants et tous les revenus annexes ne pourront pas être inclus dans cette démarche.

Monsieur le président, vous avez raison de souligner que la mensualisation et le développement des téléprocédures nous rapprochent progressivement du prélèvement à la source. Mais il y aura toujours une ligne de rupture et rien ne correspondra mieux à la situation réelle du contribuable que le prélèvement instantané. Selon certains, si le prélèvement à la source se justifiait-il y a dix ans, ce ne serait plus le cas maintenant. C'est tout le contraire, car la situation des ménages est de plus en plus soumise à des évolutions et des aléas. Je pense également, non pas aux plus prévoyants, mais aux personnes les plus fragiles qui, pour des raisons diverses et variées, n'anticipent pas le fait qu'elles devront payer des impôts, l'année $N + 1$, sur ce qu'elles ont perçu l'année N .

M. Pierre-Alain Muet. On aurait pu imaginer de conserver la demi-part supplémentaire pour celles et ceux qui en bénéficiaient déjà et de la supprimer pour les nouveaux entrants. Je ne sais pas si un tel dispositif est constitutionnel, mais il aurait évité beaucoup d'ennuis. On procède ainsi pour les réformes relatives aux retraites, par exemple.

Mme Monique Rabin. Je suis favorable à l'article 34.

Quel que soit le banc sur lequel il siège, chacun voit bien qu'il y a un problème de consentement à l'impôt. Ne serait-ce que pour cette seule raison, cette réforme va donc dans le bon sens.

Cela fait des années qu'aucune réforme d'ensemble n'a été tentée, sans doute en raison de la complexité du sujet mais aussi parce que, lorsqu'on est au pouvoir, il peut arriver qu'on manque de courage et, lorsqu'on est dans l'opposition, on a tendance à oublier la faiblesse dont on a pu faire preuve quand on était aux affaires. Peut-être aurions-nous pu nous entendre, sur tous ces bancs, pour avancer sur cette réforme qui est indispensable parce que l'impôt est complexe, sans lisibilité et que sa progressivité nous paraît trop faible.

Mme Marie-Christine Dalloz. Non ! Nous sommes les champions de la progressivité !

Mme Monique Rabin. En outre, l'impôt est resté aveugle face aux profondes évolutions sociologiques. Cela revient à parler de familialisation, d'individualisation, c'est-à-dire de notre société.

Alors que nos concitoyens sont très favorables au prélèvement à la source, ce sont les gouvernements qui ont reculé.

Trois arguments militent en faveur de cette réforme : la simplicité du mode de prélèvement ; l'ajustement rapide à la situation familiale qui évite de créer des difficultés l'année suivante ; la facilité de gestion pour des familles qui manquent d'organisation interne et qui ont besoin de recourir à l'aide des services sociaux. Le salaire net a ainsi l'avantage de le rester.

S'agissant des modalités pratiques, j'appuie la proposition de Pierre-Alain Muet et Jean-Marc Ayrault en faveur d'un prélèvement à la source par l'entreprise. Celle-ci a en effet vingt-cinq ans d'expérience en termes de prélèvements. C'est un savoir-faire qu'il ne faut pas négliger. Nous verrons ensuite si elle a besoin d'être soutenue.

Si nous en sommes aujourd'hui à la première marche du dispositif, ne reculons pas devant la deuxième, qui sera la fusion des deux impôts. (*Exclamations.*)

M. Patrick Ollier. Monsieur le président, je soutiens votre amendement.

Le prélèvement à la source est une fausse bonne idée. Je m'y oppose fortement. Du reste, les arrière-pensées que cache cette réforme viennent d'être révélées à l'instant. La fusion de l'impôt sur le revenu et de la CSG est extrêmement dangereuse.

Modifier le quotient familial et prétendre le remplacer par un crédit d'impôt forfaitaire serait également une réforme très préoccupante.

La stabilité fiscale est essentielle. Or depuis quelques mois, pour ne pas dire quelques années, nous assistons en permanence à des bouleversements qui inquiètent énormément les contribuables. Je ne sais si le prélèvement à la source sera une simplification qui leur conviendra. C'est en tout cas la perspective d'un nouveau changement qui renforcera encore le sentiment d'insécurité face à l'instabilité fiscale.

Mme la Rapporteuse générale. Monsieur le président, je maintiens mon avis défavorable à votre amendement.

Les régimes de l'impôt sur le revenu et des impôts locaux sont étroitement imbriqués *via* le critère du RFR, tout en comportant des seuils d'entrée différents. C'est pourquoi il est absolument indispensable de prendre en compte les deux régimes lorsqu'on procède à des réformes. Je réitère toutes les demandes de chiffrage qui ont été formulées à cet égard auprès du ministère des finances.

La commission rejette l'amendement II-CF 154.

Puis elle adopte l'article 34 sans modification.

*

* *

Après l'article 34

La commission examine d'abord l'amendement II-CF 215 de M. Joël Giraud.

M. Joël Giraud. Cet amendement vise à mettre en place une politique en faveur des vélos à assistance électrique afin de doper cette filière, pour l'essentiel française, mais qui a du mal à s'implanter sur le territoire national. Aussi, nous proposons une réduction d'impôt sur le revenu, comme cela existe dans certains pays d'Europe du nord, égale à un pourcentage du prix d'achat. J'ajoute que cette mesure est conforme à une préconisation du plan national d'action pour les mobilités actives.

Mme la Rapporteuse générale. Votre amendement pose trois problèmes.

Premièrement, vous proposez une mesure qui porte non sur une réduction d'impôt, mais sur des avantages en nature déductibles du revenu imposable des particuliers.

Deuxièmement, l'ampleur de l'avantage fiscal n'est pas précisée ; il pourrait nous être reproché de nous mettre dans un cas d'incompétence négative du législateur.

Enfin, vous proposez une réduction d'impôt sur les dépenses engagées par des particuliers pour acheter un vélo électrique qui servirait aux déplacements entre le domicile et le lieu de travail. Or, cette condition paraît difficilement contrôlable, car personne n'interdira d'utiliser ce vélo pour d'autres trajets.

M. Joël Giraud. Je me permets de vous préciser que le Pass Navigo peut être utilisé pour effectuer des trajets autres que ceux entre le domicile et le lieu de travail.

Mme la Rapporteuse générale. Vous avez raison sur ce dernier point.

Cela dit, j'émetts un avis défavorable pour les deux autres raisons.

La commission rejette l'amendement II-CF 215.

Elle en vient à l'amendement II-CF 148 de M. Joël Giraud.

M. Joël Giraud. Les indemnités journalières allouées aux personnes atteintes d'une affection de longue durée ne sont pas soumises à l'impôt sur le revenu lorsqu'elles sont perçues par des travailleurs salariés, alors qu'elles le sont lorsqu'elles sont perçues par des travailleurs indépendants relevant du régime réel. Dans un souci d'équité, je propose donc d'exclure les indemnités journalières attribuées aux travailleurs indépendants au régime réel des revenus imposables.

M. le président Gilles Carrez. Effectivement, c'est une mesure d'équité.

Mme la Rapporteuse générale. Tout à fait.

Cela dit, votre amendement semble satisfait puisque l'article 80 *quinquies* du code général des impôts précise d'ores et déjà que les indemnités journalières versées sont fiscalisées « à l'exclusion de la fraction des indemnités allouées aux victimes d'accidents du travail exonérée en application du 8° de l'article 81 et des indemnités qui sont allouées à des personnes atteintes d'une affection comportant un traitement prolongé et une thérapeutique particulièrement coûteuse ».

M. Joël Giraud. Les indemnités journalières perçues par un salarié indépendant relevant d'une micro-entreprise ne sont pas soumises à l'impôt sur le revenu, alors qu'elles le sont pour un travailleur indépendant relevant du régime réel.

Mme la Rapporteuse générale. J'entends bien votre argument, mais l'article 80 *quinquies* précise qu'il s'agit des indemnités journalières versées par les organismes de sécurité sociale. À ma connaissance, le régime social des indépendants (RSI) en fait bien partie.

M. le président Gilles Carrez. Monsieur Giraud, je vous propose de redéposer votre amendement en vue de la séance, ce qui nous permettra d'avoir une réponse d'ici là.

M. Joël Giraud. Je le retire.

L'amendement II-CF 148 est retiré.

Article 35

**Généralisation du document administratif électronique (DAE)
dans le cadre de la circulation en suspension de droits d'accises
des alcools et boissons alcooliques**

Cet article apporte une série de modifications aux articles 302 G à 302 O et 1798 *bis* du code général des impôts, ainsi qu'à l'article L. 34 du livre des procédures fiscales, afin de généraliser la dématérialisation des documents administratifs qui doivent être émis pour la circulation en France des alcools et boissons alcooliques placés sous un régime douanier suspendant temporairement le paiement des droits d'accises. Cette mesure doit prendre effet à compter du 1^{er} juillet 2017, afin de laisser aux professionnels concernés (ceux qui disposent d'un accès à internet) le temps d'adapter leurs outils informatiques aux exigences techniques qu'impose l'utilisation des documents administratifs électroniques (DAE), déjà généralisés pour les échanges entre États membres de l'Union européenne.

Le tableau ci-après récapitule la forme que doit revêtir, avant et après la réforme proposée, les documents douaniers accompagnant les produits circulant en suspension de droits d'accises.

**FORMAT EXIGÉ POUR LES DOCUMENTS D'ACCOMPAGNEMENT DANS LE CAS DES
ALCOOLS ET BOISSONS ALCOOLIQUES CIRCULANT EN SUSPENSION D'ACCISES**

Lieu des opérations	Avant le 1 ^{er} juillet 2017	Après le 1 ^{er} juillet 2017
Territoire national uniquement	DAA ou DAE (au choix)	DAE obligatoire (sauf pour certaines activités ou en l'absence d'accès à internet)
Échanges entre États membres de l'Union européenne	DAE obligatoire	DAE obligatoire

I. L'ÉTAT DU DROIT

En application de la directive du 16 décembre 2008 relative au régime général d'accises⁽¹⁾, les alcools et boissons alcooliques peuvent actuellement circuler entre États membres de l'Union européenne en suspension d'accises s'ils ont fait l'objet d'un enregistrement électronique spécifique : le document administratif électronique (DAE), qui a remplacé, pour ces échanges intracommunautaires, le document papier préexistant, intitulé document administratif d'accompagnement (DAA)⁽²⁾. Ce régime suspensif, qui vise à faciliter, tout en l'encadrant, la libre circulation des marchandises au sein de l'Union européenne, signifie que les entreprises fabriquant et échangeant ces

(1) Directive 2008/118/CE du Conseil du 16 décembre 2008 relative au régime général d'accise et abrogeant la directive 92/12/CEE (article 21).

(2) Voir en annexe les exemples de DAE et de DAA.

produits sont temporairement dispensées du paiement des diverses taxes frappant spécialement ces produits en fonction de leur nature et de leur degré d'alcool : ces droits d'accises sont, en général, dus lors de la mise à la consommation de ces produits. Si ces derniers sont exportés à l'extérieur de l'Union européenne, aucune accise n'est due à la sortie du territoire européen, les produits pouvant en revanche être taxés dans l'État de destination.

L'article 302 *M ter* du code général des impôts, qui a été modifié par la loi de finances rectificative pour 2009 du 30 décembre 2009 ⁽¹⁾ pour transposer la directive de 2008, a ainsi remplacé, pour les seuls échanges à l'intérieur de l'Union européenne, l'ancien DAA par sa version dématérialisée, le DAE. En revanche, le DAA, c'est-à-dire le document papier, est jusqu'ici resté applicable pour les opérations se déroulant sur le seul territoire national. Toutefois, l'article 302 *M* autorise aussi les entreprises qui le souhaitent à lui préférer le DAE, même pour les opérations qui ne se déroulent qu'en France.

II. LE CONTEXTE ÉCONOMIQUE OU BUDGÉTAIRE

À mesure que l'équipement informatique des entreprises s'améliore et que la dématérialisation des opérations économiques s'étend, un nombre croissant d'opérations réalisées uniquement en France font l'objet d'un DAE et non plus d'un DAA. Ainsi, pour les échanges effectués sur le territoire uniquement national, le nombre de DAE émis est passé de 743 045 en 2012 à 973 384 en 2014, ce qui représente une hausse de 31 % en seulement deux ans.

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE DOCUMENTS D'ACCOMPAGNEMENT ÉLECTRONIQUES (DAE) UTILISÉS POUR LA CIRCULATION NATIONALE DES PRODUITS

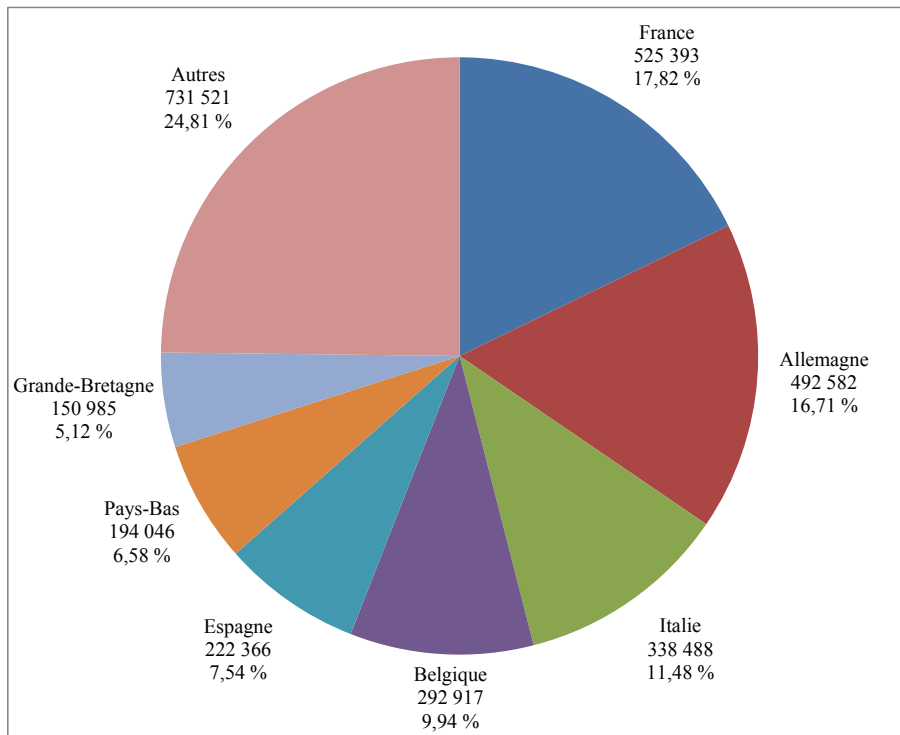
Année	2012	2013	2014	Évolution 2012-2014
Nombre de DAE émis en France pour des opérations limitées au territoire national	743 045	879 044	973 384	+ 31 %

Source : secrétariat d'État chargé du budget, 2015.

La direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI) estime qu'à l'heure actuelle, seuls 7 500 opérateurs français n'utilisent pas le DAE pour leurs échanges nationaux, tandis que 26 000 opérateurs français disposent déjà de l'équipement et des habilitations administratives requises pour pouvoir émettre des DAE. Selon l'évaluation préalable de l'article, la France est actuellement le pays de l'Union européenne qui émet le plus grand nombre de DAE et 68 % des entreprises équipées pour émettre des DAE dans le cadre d'échanges au sein de l'Union européenne en ont déjà émis également pour des opérations purement nationales.

(1) Loi n° 2009-1674 du 30 décembre 2009 de finances rectificative pour 2009 (article 36).

RÉPARTITION DES DOCUMENTS D'ACCOMPAGNEMENT ÉLECTRONIQUES (DAE)
ÉMIS PAR ÉTAT MEMBRE DE L'UNION EUROPÉENNE EN 2014



Source : secrétariat d'État chargé du budget, 2015.

Selon les précisions fournies à la Rapporteuse générale, pour qu'un opérateur puisse utiliser le DAE, il faut qu'il ait été préalablement habilité à utiliser le système informatisé, géré par l'administration des douanes, qui est dénommé *EMCS Gamm@*. En pratique, pour pouvoir être habilitée à utiliser cette téléprocédure, l'entreprise doit d'abord, s'il ne dispose pas déjà d'un compte Pro.douane, en créer un sur le site internet <https://pro.douane.gouv.fr/>. Puis, l'entreprise disposant d'un agrément (en tant qu'entrepositaire agréé, destinataire enregistré ou expéditeur enregistré) au sein du référentiel des opérateurs des douanes (ROSA), doit remplir sur le site Pro.douane un formulaire d'adhésion à *Gamm@*. L'habilitation est ensuite accordée gratuitement par le service douanier auquel est rattachée l'entreprise.

III. LE DISPOSITIF PROPOSÉ ET LES ENJEUX JURIDIQUES

Les principaux changements proposés par l'article sont regroupés aux **B**, **C** et **D** de son **paragraphe I**, et conduisent à réécrire entièrement les articles 302 M, 302 M *bis* et 302 M *ter* du code général des impôts, même si les changements sur le fond demeurent assez limités. Alors qu'actuellement

l'article 302 M traite à la fois des DAE, des DAA et des documents simplifiés d'accompagnement qui sont applicables aux produits exonérés de droits ou déjà mis à la consommation dans un autre État membre, au risque de la confusion, trois cas de figure seraient désormais bien distingués dans trois articles différents :

– à l'article 302 M, le **cas général des produits dont la circulation en suspension d'accises nécessite un DAE**, que les opérations aient lieu uniquement en France ou dans le cadre d'échanges au sein de l'Union. À l'occasion de la réécriture de cet article, les références au droit de l'Union européenne applicable à ces questions sont mises à jour ;

– à l'article 302 M *bis*, le **cas dérogatoire des produits pour lesquels un DAA sera encore admis**, par exception à la règle posée à l'article 302 M : il ne pourra s'agir que d'entreprises ayant une activité par nature nomade (loueurs d'alambic ambulant, bouilleurs et distillateurs de profession) et des entreprises qui, parce qu'elles sont implantées dans des zones non couvertes par des réseaux permettant d'accéder à internet, ne disposent pas d'un équipement informatique leur permettant d'utiliser les téléprocédures requises pour l'émission de DAE. La règle précisant que l'entreprise recevant les produits doit adresser un exemplaire du DAA à l'expéditeur et un autre à l'administration, qui figure actuellement à l'article 302 O, deviendrait un III de cet article (l'article 302 O étant, par coordination, abrogé par le K du paragraphe I du présent article) ;

– à l'article 302 M *ter*, le **cas particulier des produits pouvant circuler sous couvert d'un document simplifié d'accompagnement**, soit parce qu'ils sont exonérés ou exemptés de droits d'accises, soit parce qu'ils ont déjà fait l'objet d'une mise à la consommation dans un autre État membre de l'Union européenne (et ont alors déjà supporté des droits d'accises).

Par ailleurs, les **A et E à K** du paragraphe I du présent article tirent les conséquences logiques de cette clarification des différents régimes douaniers applicables pour la circulation en suspension de droits d'accises de ces produits, en procédant :

– à la restructuration interne de l'article 302 P du code général des impôts et, conjointement, à l'abrogation de son article 302 O ;

– à de simples coordinations dans les références faites aux articles 302 M, 302 M *bis* et 302 M *ter* dans une série d'autres articles du même code (articles 307, 321, 426, 441, 450, 455, 466, 502 et 1807). Il paraît nécessaire de corriger dans ces coordinations quelques erreurs de référence ponctuelles.

Dans le même esprit, le **L** du paragraphe I de cet article ajoute au premier paragraphe de l'article 1798 *bis* du code général des impôts une **nouvelle infraction aux obligations douanières susceptible d'être sanctionnée par une amende fiscale de 15 à 750 euros**. De telles amendes sont actuellement encourues par un entrepositaire agréé en cas de manquement à ses obligations de tenue et de présentation à l'administration de sa comptabilité matières, de défaut

de présentation des documents d'accompagnement des produits, ou de défaut d'information de l'administration dans les délais requis. La même sanction deviendrait **applicable à l'entreprise qui aurait utilisé un document d'accompagnement en format papier alors qu'il était obligatoire d'utiliser un DAE**. Il est bien précisé que cette sanction ne serait pas applicable aux quelques entreprises qui pourront continuer à utiliser les DAA pour des raisons tenant à leurs moyens matériels (entreprises non connectées à internet, loueurs d'alambic, bouilleurs et distillateurs de professions, qui seront désormais mentionnés à cet effet au I de l'article 302 M *bis* du code général des impôts). Il est effectivement nécessaire de prévoir une sanction financière pour inciter les entreprises à respecter pleinement la nouvelle forme donnée à leurs obligations déclaratives, mais il est sage aussi de prévoir que son montant pourra demeurer très limité, en fonction de l'ampleur des manquements constatés ainsi que des moyens matériels de l'entreprise.

Le **paragraphe II** de l'article tire lui aussi les conséquences de la réécriture des articles 302 M, 302 M *bis* et 302 M *ter* du code général des impôts, en procédant aux coordinations requises à l'article L. 34 du livre des procédures fiscales. Ainsi, la rédaction de ce dernier continuera à bien renvoyer aux différentes formes de documents d'accompagnement, s'agissant des vérifications que l'administration peut effectuer, de 8 heures à 20 heures, dans les « *magasins, caves et celliers* » des entrepositaires agréés, pour s'assurer que la comptabilité matières de ces entreprises est cohérente avec les documents d'accompagnement.

Enfin, le **paragraphe III** de l'article renvoie l'application de l'ensemble de cette réforme au 1^{er} juillet 2017, ce délai d'un an et demi devant permettre aux entreprises de ces secteurs d'adapter leurs pratiques et leur organisation informatique à la modernisation de leurs relations avec l'administration des douanes.

Il convient d'ajouter que, d'une manière générale, la directive du 16 décembre 2008 n'étant pas applicable outre-mer, la réforme proposée des documents d'accompagnement sera sans influence sur les procédures douanières en vigueur dans les départements et régions d'outre-mer.

IV. L'IMPACT ÉCONOMIQUE ATTENDU

La modernisation proposée des modalités déclaratives pour la circulation des alcools et produits alcooliques contribuera à **alléger les formalités administratives des opérateurs au quotidien**. Ainsi, ces entreprises pourront remplir et valider en ligne leurs documents d'accompagnement, sans avoir recours à un bureau des douanes – à condition qu'elles aient bien obtenu des services des douanes l'habilitation gratuite requise pour utiliser la téléprocédure Gamm@. Elles bénéficieront d'une délivrance automatique de documents prouvant le bon enregistrement douanier de leurs produits pour chaque opération, ainsi que d'un apurement plus rapide de leurs mouvements (grâce à l'envoi au fournisseur d'un

accusé de réception dématérialisé, alors qu'avec le formulaire papier l'exemplaire doit être validé à l'arrivée des marchandises et renvoyé par courrier à l'expéditeur). En outre, le système informatisé devrait être plus favorable à la sécurisation des échanges de produits effectués en suspension de droits d'accises, puisque l'entreprise émettant le DAE pourra, grâce à sa connexion au système Gamm@, vérifier que le destinataire des produits est bien habilité à les recevoir en suspension de droits. Enfin, une plus large utilisation du système Gamm@ par les entreprises renforcera l'efficacité globale des procédures, car actuellement une entreprise, connectée au système informatisé, ne peut pas bénéficier des facilités d'apurement pour ses envois si l'entreprise destinataire des marchandises n'est pas elle aussi connectée à ce système.

Par ailleurs, la réforme proposée **prend correctement en compte les difficultés matérielles que peuvent rencontrer certaines petites entreprises** pour effectuer des démarches dématérialisées, puisqu'elle n'impose le DAE ni aux entreprises dont les activités spécifiques ont un caractère nomade (cas des loueurs d'alambics, bouilleurs et distillateurs), ni à celles qui ne sont pas équipées de systèmes informatiques leur permettant d'accéder à internet. Pour les autres, qui devront obligatoirement utiliser les téléprocédures des services douaniers pour leurs opérations en France, le délai du 1^{er} juillet 2017, soit dix-huit mois à compter de la date prévisible de publication de la loi de finances, paraît raisonnable afin de leur laisser le temps, si nécessaire, de mettre à niveau l'organisation de leurs procédures et systèmes d'information internes.

*

* *

*La commission adopte successivement les amendements rédactionnels II-CF 365 et II-CF 366(amendements **II-819 et II-820**), l'amendement de précision II-CF 367 (amendement **II-821**), les amendements rédactionnels II-CF 368 et II-CF 369 (amendements **II-822 et II-823**), les amendements de coordination II-CF 370 et II-CF 371 (amendements **II-824 et II-825**), et l'amendement de coordination rédactionnelle II-CF 372 (amendement **II-826**), tous de la Rapporteuse générale.*

Elle adopte ensuite l'article 35 modifié.

*

* *

Après l'article 35

La commission examine, en discussion commune, les amendements II-CF 25 de M. Laurent Grandguillaume et II-CF 120 de M. Joël Giraud.

Mme Monique Rabin. Nous proposons que les associations, fondations, structures mutualistes exerçant leur activité dans le secteur sanitaire, social et médico-social puissent bénéficier non pas du crédit d'impôt compétitivité-emploi CICE mais d'une forme de crédit d'impôt équivalent qui serait utilisé pour le paiement de la taxe sur les salaires due au titre des trois années visées par le CICE.

Je précise qu'il s'agit d'une mesure d'équité.

M. Joël Giraud. L'objet de cet amendement est, dans un souci d'équité également, de faire en sorte qu'une mesure de crédit d'impôt similaire dans sa conception à celle du CICE puisse bénéficier aux établissements et services sociaux et médico-sociaux sans but lucratif.

Mme la Rapporteuse générale. Le Gouvernement considère que cette mesure coûterait plusieurs milliards d'euros.

Pour ma part, j'ai fait un tableau qui montre ce qui distingue le secteur privé non lucratif et le secteur privé lucratif. Prenons le cas très simple d'une entreprise dont le chiffre d'affaires serait de 100 000 euros et qui n'aurait que des coûts salariaux, ceux-ci s'élevant à 50 000 euros, cela donne un résultat net de 50 000 euros. L'entreprise privée recevrait 3 000 euros au titre du CICE alors que l'association ne percevrait rien. L'entreprise privée, si elle n'a pas d'activité soumise à la TVA, paierait 6 800 euros de taxe sur les salaires, tandis que l'entreprise privée du secteur non lucratif n'en paierait pas puisque des abattements existent. Le secteur privé non lucratif paierait donc 3 800 euros de taxes en moins. Quant à l'impôt sur les sociétés, il serait de 16 065 euros pour l'entreprise privée tandis que l'association ne paierait rien. L'entreprise privée paierait encore la taxe foncière sans bénéficier d'abattement, sauf si elle est implantée dans certains secteurs de la politique de la ville. Enfin, si les activités de l'entreprise sont soumises à la TVA, celle-ci acquitterait 20 000 euros à ce titre, tandis que l'association ne paierait rien en dessous d'un certain seuil de chiffre d'affaires.

J'ai donné cet exemple parce que faire des additions permet d'avoir une vision globale. Je ne voudrais pas que l'on accrédite l'idée que l'on ne ferait rien pour le secteur privé non lucratif car ce n'est pas vrai. En outre, des ajustements peuvent toujours être opérés. Si vous le souhaitez, je peux vous faire parvenir le petit tableau que je viens de vous commenter.

Mme Monique Rabin. Je retire l'amendement II-CF 25.

M. Joël Giraud. Je veux bien retirer l'amendement II-CF 120, en échange du tableau ! (*Sourires.*)

Les amendements sont retirés.

La commission en vient à l'amendement II-CF 122 de Mme Annick Le Loch.

Mme Annick Le Loch. Je propose la suppression d'une taxe à faible rendement – 124 millions d'euros – et difficile à collecter. Elle concerne les huiles de consommation incorporées dans les produits alimentaires, dont les conserves de poisson. J'ai été interpellée par les conserveurs de mon département sur cette taxe qui existe depuis très longtemps et qui engendre une distorsion de concurrence.

Mme la Rapporteuse générale. Ces 124 millions d'euros, qui sont versés à la Mutualité sociale agricole (MSA), représentent un montant significatif. Quand on veut supprimer une taxe, il faut savoir par quoi la remplacer. En outre, celle-ci n'est pas absurde du point de vue de la santé publique puisqu'elle peut inciter les industries agroalimentaires à éviter de fabriquer des produits trop gras.

Avis défavorable.

M. le président Gilles Carrez. Le problème, c'est que la MSA connaît de graves difficultés de financement. Le même problème existe avec la taxe sur les farines qui ne rapporte que 60 millions d'euros. À la commission des finances, nous n'aimons pas utiliser des arguments financiers, mais en l'occurrence nous sommes bien obligés de le faire.

La commission rejette l'amendement II-CF 122.

*

* *

Article additionnel après l'article 35

Augmentation du tarif de la taxe sur les boissons sucrées ou édulcorées

La commission en vient à l'amendement II-CF 114 de M. Joël Giraud.

M. Joël Giraud. Cet amendement, qui peut rapporter 80 millions d'euros, tend à relever de 7,45 à 9 euros par hectolitre les contributions perçues sur les boissons et préparations liquides pour les boissons destinées à la consommation humaine – en l'occurrence un certain type de sodas. Il a fait l'objet l'an dernier d'un avis de sagesse du Gouvernement avant d'être voté en première lecture puis de disparaître lors de la navette parlementaire sous l'effet de certains groupes de pression bien organisés. L'augmentation proposée est infime : correspondant à moins de 0,52 centime d'euro pour une canette de 33 centilitres, elle permettrait, non seulement d'accroître les recettes de la sécurité sociale, mais aussi de conduire une politique de santé publique dans ce domaine.

Mme la Rapporteuse générale. Sagesse. Je rappelle que cette taxe a été créée en 2012 et qu'elle a rapporté 309 millions d'euros en 2014. La question est de savoir qui paierait l'augmentation, sachant qu'elle pourrait être, en principe, répercutée sur le consommateur final.

M. le président Gilles Carrez. La création de cette taxe avait soulevé d'énormes polémiques en 2012.

Mme Véronique Louwagie. Je voudrais revenir sur la question de la taxe sur les farines, créée en 1962 et dont tout le monde voudrait se sortir. Elle met en difficulté nos meuniers, dans la mesure où elle est perçue sur les producteurs français sans l'être sur les importations, comme ce devrait être le cas – les services du ministère ne pouvant nous donner de chiffres à cet égard. Il faudrait faire le point sur l'ensemble de ces taxes, sur lesquelles nous sommes d'accord pour dire qu'elles ont des effets économiques défavorables pour nos industries – même si elles relèvent de budgets différents.

M. le président Gilles Carrez. Dans certains cas, on peut avoir un raisonnement du type de celui retenu pour la TVA sociale. La taxe sur les farines pèse sur l'offre alors que celle visée par l'amendement est répercutée sur le consommateur.

Mme Karine Berger. Je soutiens totalement l'amendement : il s'agit de faire en sorte que des *caddies* ne sortent pas des supermarchés avec des boissons saturées de sucre, alors que les publicités provoquent notamment l'envie des enfants, à laquelle certaines familles ne peuvent résister. Mais est-il possible d'éviter ce qui s'est passé l'an dernier lors de la navette parlementaire ? Par ailleurs, quel est le taux de TVA applicable à ces boissons, madame la Rapporteuse générale ?

Mme la Rapporteuse générale. Ce taux est de 5,5 % pour les ventes à emporter.

M. Razy Hammadi. Quand, il y a quinze jours, j'ai déposé un amendement tendant à supprimer la taxe sur les farines, j'ai souhaité qu'on puisse avoir, en effet, une approche globale. Il a été rejeté au motif qu'il manquerait 60 millions d'euros à la Mutualité sociale agricole (MSA) – ce à quoi on peut rétorquer que la taxe contribue au chômage des meuniers, dans la mesure où nos produits sont imposables alors que les importations ne le sont pas. Je rejoins la proposition de Véronique Louwagie : un amendement sur les boissons sucrées conduit à aborder aussi la question des produits très gras, puis de ceux du terroir et de la compétitivité des territoires. L'absence de débat global sur les produits alimentaires ne peut créer que des effets négatifs sur l'opinion. Se pose à cet égard le même problème que pour les cigarettes : derrière les grandes marques, d'autres, bien moins chères, affaiblissent l'effet-taux de la taxe, avec des canettes vendues à 15 ou 20 centimes d'euros et ayant des teneurs en sucre beaucoup plus importantes. Ou on travaille sérieusement sur le sujet, ou, une fois de plus, on se retrouvera confronté à des arguments de bon sens qui conduiront à faire échec à la mesure.

M. Joël Giraud. Le taux de TVA en vigueur est celui applicable aux produits de première nécessité, ce qui, s'agissant de boissons très sucrées, s'apparente à un déni de santé publique. Par ailleurs, il n'y aurait pas d'impact sur les importations puisqu'on est dans une logique de taxe à la première vente.

Mme la Rapporteuse générale. Je suis d'accord pour avoir une approche globale. Depuis l'examen en première lecture, j'ai rencontré un certain nombre de meuniers sur la taxe sur les farines, notamment sur les distorsions de concurrence pouvant exister avec les meuniers étrangers. Cette question doit être posée pour toute la chaîne de production : par quoi remplace-t-on les 60 millions d'euros correspondants ? Tant qu'on n'y a pas répondu, il est difficile d'avancer.

M. le président Gilles Carrez. Nous pourrions faire une demande d'enquête à la Cour des comptes sur ce sujet au titre de l'article 58-2° de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF).

La commission adopte l'amendement II-CF 114 (amendement 827).

*
* *

Après l'article 35

La commission examine l'amendement II-CF 26 de M. Laurent Grandguillaume.

M. Romain Colas. Cet amendement est dans le même esprit que celui débattu tout à l'heure concernant des organismes à but non lucratif intervenant dans le secteur médico-social. Les arguments présentés par la Rapporteuse générale me paraissant convaincants, je le retire.

L'amendement II-CF 26 est retiré.

*
* *

Article 36

Mise en place d'une dispense de caution pour les petits entrepositaires agréés de produits énergétiques

Cet article dispense de caution solidaire les plus petites installations ayant un statut d'entrepositaire agréé de produits énergétique à la fois dans un souci de simplification administrative et d'allègement des coûts résultant d'une telle obligation pour des entreprises qui ne sont redevables que de faibles montants de taxes intérieures de consommation (TIC), au nombre desquelles figure la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE).

I. L'ÉTAT DU DROIT

En application de l'article 158 *octies* du code des douanes, issu de la loi de finances rectificative pour 2009⁽¹⁾, les installations ayant, en France, obtenu le statut d'entrepôt agréé de produits énergétiques, sont habilitées, sur autorisation de la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI), à produire, recevoir, stocker, transformer ou expédier des produits énergétiques sur le territoire de l'Union européenne en suspension de droits d'accises. Tous les types de produits énergétiques entrant dans le champ d'application des TIC prévues par le code des douanes sont concernés, qu'il s'agisse de produits pétroliers (biocarburants compris), gaziers, ou encore d'huiles minérales, houilles, lignites et cokes.

Ce statut d'entrepôt agréé et les obligations qui s'y attachent résultent de la directive 2008/118/CE du 16 décembre 2008 relative au régime général d'accise⁽²⁾. L'article 4 de cette directive définit l'entrepôt agréé comme une « *personne physique ou morale autorisée par les autorités [...] à produire, transformer, détenir, recevoir ou expédier des produits soumis à accise sous un régime de suspension de droits dans un entrepôt fiscal* ». Ce régime de l'entrepôt fiscal, dont l'ouverture et l'exploitation supposent une autorisation administrative dans l'État membre concerné (article 16 de la directive), permet aux entreprises qui en bénéficient, d'être temporairement exonérées du paiement des accises pour leurs opérations tant que le produit énergétique n'est pas mis à la consommation ou exporté vers un État ou territoire extérieur à l'Union européenne.

L'article 158 *octies* du code des douanes, transposant sur ce point l'article 18 de la directive du 16 décembre 2008⁽³⁾, prévoit que, pour obtenir de la DGDDI la qualité d'entrepôt agréé, l'entreprise doit non seulement respecter des obligations en matière de comptabilité des mouvements et des stocks de produits, ainsi que de concours « *à tout contrôle et à toute vérification de ses stocks* », mais aussi « *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* ».

Selon les informations transmises à la Rapporteuse générale par le secrétariat d'État chargé du budget, cette caution solidaire que les entrepositaires sont obligés de présenter est destinée à couvrir différents types de risques :

(1) Loi n° 2009-1674 du 30 décembre 2009 de finances rectificative pour 2009.

(2) Directive 2008/118/CE du Conseil du 16 décembre 2008 relative au régime général d'accise et abrogeant la directive 92/12/CEE.

(3) Le point 1 de l'article 18 de la directive énonce un principe général selon lequel « les autorités compétentes de l'État membre d'expédition exigent, aux conditions qu'elles fixent, que les risques inhérents au mouvement en suspension de droits d'accise soient couverts par une garantie, fournie par l'entrepôt agréé expéditeur ou l'expéditeur enregistré ». Le point 3 de ce même article ajoute que cette garantie, dont les modalités relèvent des États membres, est « valable dans toute la Communauté », c'est-à-dire sur le territoire de l'ensemble des États membres de l'Union européenne.

– les *manquants*, c’est-à-dire les quantités de produits énergétiques qui disparaissent sur le lieu de détention ou de transformation, avant la mise en consommation. Si l’opérateur peut bénéficier d’une tolérance de l’administration des douanes pour la perte de volumes infimes (qui peut s’expliquer par des raisons pratiques ou techniques liées aux produits), toute quantité de produit manquante est présumée mise à la consommation par l’opérateur ;

– les *excédents*, c’est-à-dire les quantités de produits énergétiques dépassant celles qui ont été déclarées à l’entrée ou dans le lieu de stockage ou de transformation ;

– les *défauts de déclaration*, qui correspondent aux situations dans lesquelles il a été constaté qu’un produit énergétique avait été exporté ou mis à la consommation (ce qui signifie une sortie du régime de l’entrepôt fiscal), sans que les accises aient été acquittées par le redevable ;

– et, enfin, les *défauts de paiement*. Il s’agit ici du cas d’une entreprise qui aurait régulièrement déclaré à l’administration la mise à la consommation de ses produits énergétiques soumis aux accises, mais ne serait pas en mesure de payer ces dernières à l’État. Dans ce cas, l’administration peut se retourner contre la caution solidaire de l’entreprise, afin de pouvoir récupérer les sommes dues.

II. LE CONTEXTE ÉCONOMIQUE OU BUDGÉTAIRE

Le nombre de titulaires d’installations disposant en France du statut d’entrepositaire agréé de produits énergétiques a plutôt eu tendance à diminuer au cours des dernières années : alors que 1 039 entreprises étaient concernées par ce dispositif en 2010, elles n’étaient plus que 900 en 2013, avant que ce chiffre ne remonte à 975 en 2014. L’ensemble de ces entreprises sont donc tenues de disposer d’une caution solidaire pour couvrir les risques précédemment évoqués, alors même que certaines ne sont redevables que de faibles montants de TICPE. Ainsi, selon les informations transmises à la Rapporteuse générale, sur les 975 entreprises actuellement soumises à ces obligations, environ 182 ne sont redevables que d’un montant de TICPE inférieur à 20 000 euros, ce qui signifie que l’enjeu financier d’un éventuel défaut de paiement de l’entreprise demeure limité pour l’État dans de tels cas.

ÉVOLUTION DU NOMBRE D’ENTREPRISES DISPOSANT DU STATUT D’ENTREPOSITAIRE AGRÉÉ DE PRODUITS ÉNERGÉTIQUES ENTRE 2010 ET 2014

Type d’entreprise	2010	2011	2012	2013	2014
Entreprises redevables de plus de 20 000 euros de TICPE	931	894	829	793	793
Entreprises redevables de moins de 20 000 euros de TICPE	108	99	113	107	182
Nombre total d’entreprises disposant du statut d’entrepositaire agréé de produits énergétiques	1 039	993	942	900	975

Source : secrétariat d’État chargé du budget.

Le Gouvernement a indiqué à la Rapporteuse générale ne pas être en mesure d'estimer le coût moyen d'une caution solidaire pour une entreprise, ce coût dépendant de la relation entre l'opérateur et sa banque. Toutefois, il est indiqué, dans l'évaluation préalable de l'article, que « *le coût minimal d'une caution bancaire est en général de plusieurs milliers d'euros* ». Par ailleurs, si l'on considère que, logiquement, ce coût devrait en général croître lorsque le risque d'insolvabilité de l'entreprise augmente, il est probable que les dépenses engagées par les petites entreprises pour obtenir la caution d'un établissement financier sont proportionnellement plus élevées que celles des grands groupes, qui ont davantage les moyens de faire face à des risques financiers.

Par conséquent, le recours à la caution représente pour les plus petits entrepreneurs agréés une charge administrative et financière souvent plus lourde et pénalisante que pour les plus grands, alors même que l'intérêt de la caution pour l'État est moindre lorsque le montant des accises à recouvrer est plus faible.

III. LE DISPOSITIF PROPOSÉ ET LES ENJEUX JURIDIQUES

Le 1^o de l'article procède à une simple mise à jour terminologique du I de l'article 158 *octies* du code des douanes, en remplaçant la référence à la « Communauté » européenne, obsolète, par celle à « l'Union européenne ».

Son 2^o complète ce même article 158 *octies* par un paragraphe IV, prévoyant que seront dispensés de caution les entrepreneurs agréés redevables d'un faible montant annuel de TICPE. Ce montant, constaté par année civile, sera fixé par arrêté du ministre chargé du budget. Selon les informations communiquées à la Rapporteuse générale, le Gouvernement envisage, pour ce futur arrêté ministériel, de fixer à 20 000 euros par an le seuil de TICPE à partir duquel un entrepreneur agréé de produits énergétiques pourra être dispensé de caution solidaire.

Par ailleurs, afin d'éviter tout risque financier excessif en cas d'augmentation de l'activité d'une installation en cours d'année, le titulaire de l'installation devenu, en cours d'année civile, redevable d'un montant de TICPE supérieur au seuil réglementaire, devra à nouveau respecter l'obligation et présenter une caution « sans délai ».

Dans un souci de coordination, il pourrait être nécessaire d'ajouter une référence au nouveau paragraphe IV à la fin de la première phrase du paragraphe III de l'article 258 *octies*, celle-ci étant consacrée aux obligations que s'engage à remplir l'entreprise qui demande à la DGDDI à bénéficier du statut d'entrepreneur agréé.

IV. L'IMPACT ÉCONOMIQUE ATTENDU

Cette mesure concernera l'ensemble des petites installations de production ou de stockage de produits énergétiques, mais en pratique devrait tout particulièrement bénéficier à une centaine de redevables de la TICPE sur le gaz naturel carburant (GNC). Pour ceux-ci, le faible niveau de taxation prévu par le tableau B du 1 de l'article 265 du code des douanes (4,69 euros pour un volume de 100 mètres cubes en 2016) explique que le produit de TICPE concerné demeure très limité (selon l'évaluation préalable annexée à l'article, le produit de cette composante de la TICPE n'a pas dépassé 1,8 million d'euros en 2014).

Pour ces entreprises, la dispense de caution représentera donc une mesure de simplification administrative ponctuelle, mais bienvenue. La limitation des frais financiers engagés pour obtenir ces cautions devrait également renforcer la compétitivité de ces petits opérateurs. Les principales fédérations professionnelles consultées par le Gouvernement sur ce projet de mesure (Association française du gaz naturel véhicules, Club biogaz et Union française des industries pétrolières) lui ont d'ailleurs indiqué la soutenir.

Enfin, cette mesure est de nature à alléger les tâches des receveurs régionaux de la DGDDI, même si l'absence de caution ne les déchargera pas de leurs responsabilités habituelles en matière de gestion et de suivi des redevables de la TICPE. En particulier, les services des douanes devront attentivement vérifier que les entreprises bénéficiant de cette dispense de caution respectent les conditions prévues pour y être éligibles – l'article prévoyant, comme précédemment indiqué, le rétablissement de l'obligation de caution dès que l'entreprise, parce qu'elle aura augmenté son activité, sera devenue redevable d'un montant de TICPE supérieur au seuil fixé.

*

* *

La commission adopte l'article 36 sans modification.

*

* *

Article 37

Dématérialisation de la charte des droits et obligations du contribuable vérifié ainsi que des obligations déclaratives en matière de prix de transfert

Le présent article comprend deux mesures distinctes.

Son I précise les obligations déclaratives des grandes entreprises en matière de prix de transfert, tout en simplifiant ces obligations par la dématérialisation et l'ouverture de la possibilité, pour les sociétés mères, d'effectuer les déclarations pour leurs filiales. L'efficacité du contrôle fiscal devrait s'en trouver renforcée.

Le **II** du présent article vise à dématérialiser la remise de la charte des droits et obligations du contribuable vérifié, laquelle doit intervenir préalablement à l'engagement d'un examen contradictoire de situation fiscale personnelle (ESFP) ou d'une vérification de comptabilité. À l'envoi postal ou la remise en mains propres de la charte, se substituera une mention sur l'avis de vérification envoyé au contribuable concerné, lui indiquant qu'il peut consulter la charte sur le site internet de l'administration fiscale ; par ailleurs, celle-ci lui sera remise sous forme papier sur simple demande. Cette réforme s'inscrit dans la démarche de modernisation engagée par l'administration fiscale, mais aussi dans une logique de maîtrise de ses coûts d'affranchissement. Portant sur un document transmis à environ 52 000 contribuables chaque année, il devrait occasionner une économie de l'ordre de 90 000 euros.

I. LES COMPLÉMENTS APPORTÉS AUX OBLIGATIONS DÉCLARATIVES EN MATIÈRE DE PRIX DE TRANSFERT

A. L'ÉTAT DU DROIT

1. La manipulation des prix de transfert : une technique d'optimisation fiscale connue

La mondialisation de l'économie contribue au développement de flux entre sociétés appartenant à un même groupe mais établies dans des États différents. Ces échanges deviennent stratégiques pour les entreprises comme pour les administrations fiscales car la détermination d'un prix de transfert et la localisation géographique de la valeur qui en découle produisent des conséquences directes et potentiellement massives sur le bénéfice – et par voie de conséquence l'impôt – des sociétés prenant part à la transaction.

Les prix de transferts

La notion de « prix de transfert » désigne la valeur monétaire attachée aux transactions transfrontalières opérées entre sociétés membres d'un même groupe mais établies dans des États différents : transactions portant sur des actifs matériels (achats/ventes de biens, de marchandises) ou immatériels (concession des droits de propriété attachés à une marque), prestations de services (recherche et développement, comptabilité, gestion des ressources humaines), ou encore transferts financiers (prêts donnant lieu au versement d'intérêts par le bénéficiaire, octrois de garantie). Par nature, de telles transactions sont hors marché puisqu'elles s'effectuent entre entreprises associées qui, par construction, ne sont pas concurrentes.

Les prix de transfert constituent une charge déductible de l'assiette de l'impôt sur les sociétés (IS) pour l'entreprise qui les verse et un produit taxable à l'IS pour l'entreprise qui les reçoit. Ils sont donc au cœur de la fiscalité internationale des entreprises et représentent un enjeu majeur pour les sociétés comme pour les États.

D'après un rapport de l'Inspection générale des finances de 2013⁽¹⁾, les sociétés peuvent être tentées de tirer profit des disparités fiscales nationales :

– soit en localisant habilement les points de départ et d'arrivée de telles transactions, en faisant de leurs entités établies dans les pays à forte fiscalité des sociétés « émettrices », et en concentrant les produits afférents au sein de sociétés implantées dans des territoires à plus faible fiscalité ;

– soit en manipulant la valeur des prix de transfert, c'est-à-dire en survalorisant les paiements effectués depuis les pays à forte pression fiscale et en sous-valorisant les paiements reçus dans ces mêmes pays.

La détermination des prix de transfert doit donc permettre d'éviter deux écueils :

– d'une part, la localisation artificielle des produits et des charges à des fins de minimisation de la charge fiscale ;

– d'autre part, la double imposition du même produit

À cette double fin, l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a élaboré une doctrine de détermination des prix de transfert et des méthodes d'évitement de la double imposition.

Dans le programme de lutte contre l'érosion des bases fiscales (*Base Erosion and Profits Shifting, BEPS*) de l'OCDE adopté le 9 octobre 2015 par les ministres des finances du G20, les actions 8 à 10 (sur quinze) ont pour objet de remettre à jour les lignes directrices de l'OCDE en matière de prix de transfert. Elles prévoient des obligations déclaratives pays par pays pour les entreprises multinationales, qui donneront une vision d'ensemble des lieux où les bénéfices, le chiffre d'affaires, les salariés et les actifs sont localisés et où les impôts sont calculés et acquittés. Une version préliminaire des nouvelles instructions en la matière sera publiée en 2016. La version définitive sera établie au premier semestre 2017.

Mais ces recommandations ne sont pas contraignantes en droit national ; elles doivent faire l'objet de mesures de transposition.

Le droit national prévoit aujourd'hui un dispositif de contrôle spécifique aux prix de transfert, dont le fondement est l'article 57 du code général des impôts (CGI).

(1) *Inspection générale des finances*, Rapport de la mission de comparaisons internationales sur la lutte contre l'évasion fiscale via les échanges économiques et financiers intra-groupe, 2013 : http://www.igf.finances.gouv.fr/webdav/site/igf/shared/Nos_Rapports/documents/2013/2012-M-032-03_%20Note.pdf

La loi du 12 avril 1996 a d'abord institué une procédure, décrite à l'article L. 13 B du livre des procédures fiscales, autorisant l'administration, lorsqu'elle dispose d'éléments dans le cadre d'une vérification de comptabilité lui permettant d'engager la mise en œuvre de l'article 57, à demander aux contribuables des informations et documents.

L'article 22 de la dernière loi de finances rectificative pour 2009 ⁽¹⁾ a ensuite créé une obligation permanente de documentation des prix de transfert, codifiée à l'article L. 13 AA du livre des procédures fiscales, pour les plus grandes entreprises établies en France, définies comme :

– celles dont le chiffre d'affaires ou l'actif brut du bilan est supérieur à 400 millions d'euros ;

– celles qui détiennent à la clôture de l'exercice, plus de la moitié du capital ou des droits de vote d'une entité juridique établie ou constituée en France ou hors de France satisfaisant à la première condition (400 millions d'euros). Il peut s'agir donc d'une mère d'une entreprise dans le champ ou de la mère d'une entreprise établie hors de France qui remplit la première condition. Cette détention peut être directe ou indirecte. Il n'est pas retenu uniquement les entreprises mais toute entité juridique définie comme personne morale, organisme, fiducie ou institution comparable ;

– celles qui détiennent directement ou indirectement plus de la moitié du capital ou des droits de vote détenue, à la clôture de l'exercice, par une entité juridique satisfaisant à la première condition, par exemple la fille d'une entreprise dans le champ ou la fille d'une entreprise établie hors de France qui remplit la première condition ;

– celles qui appartiennent à un groupe relevant du régime de l'intégration fiscale et au sein duquel au moins une personne morale satisfait à une des précédentes conditions.

Elles doivent tenir à disposition de l'administration une documentation détaillée permettant de justifier des prix de transfert pratiqués avec des entreprises associées : sur l'entreprise vérifiée, sur le groupe d'entreprises associées et sur les rescrits fiscaux prises par les administrations fiscales étrangères à l'égard des entreprises associées.

L'article L. 13 AB prévoit que la documentation prévue à l'article L. 13 AA comprend également une documentation complémentaire lorsque des transactions de toute nature sont réalisées avec une ou plusieurs entreprises associées établies dans un État ou territoire non coopératif au sens de l'article 238-0 A (liste française). Cette documentation complémentaire est établie pour chaque entreprise bénéficiaire des transferts.

(1) Loi n° 2009-1674 du 30 décembre 2009 de finances rectificative pour 2009.

Toutefois, ces dispositions ne sont valables que dans le cadre de vérifications conduites à l'initiative de l'administration fiscale. Elles n'obligent pas les entreprises à transmettre en amont, de manière systématique, des informations sur leurs prix de transfert.

2. Une obligation déclarative introduite en 2013

À l'initiative de nos collègues Karine Berger et Sandrine Mazetier, l'article 45 de la loi du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale⁽¹⁾ a créé une obligation déclarative simplifiée en matière de prix de transfert. Cette obligation déclarative à part entière figure à l'article 223 *quinquies* B du code général des impôts. Elle s'applique sans préjudice des obligations de mise à disposition des documents prévues aux articles L. 13 AA et L. 13 AB du livre des procédures fiscales, ces dernières pouvant s'avérer utiles lors des vérifications de comptabilité portant sur les entreprises concernées.

Il résulte de cette réforme que les entreprises visées à l'article L. 13 AA du livre des procédures fiscales doivent transmettre annuellement à l'administration fiscale, notamment, la description générale de leur politique de prix de transfert et un état récapitulatif des opérations réalisées avec d'autres entreprises associées lorsque le montant agrégé par nature de transactions est supérieur à 100 000 euros.

Plusieurs difficultés sont toutefois apparues depuis la création de cette nouvelle obligation :

– l'absence de transmission dématérialisée diminue l'efficacité de l'administration fiscale et augmente la charge administrative sur les redevables ;

– l'impossibilité pour une société mère de déclarer pour ses filiales est un facteur de complexité pour les redevables ;

– l'absence d'obligation de déclarer l'État d'implantation des entreprises associées ainsi que les États concernés par les flux intra-groupes constitue une lacune pour évaluer la politique des prix de transfert.

Certaines de ces difficultés avaient pourtant été anticipées par Mme Karine Berger, dont l'amendement, déposé lors de la réunion de la commission des finances, saisie pour avis sur le projet de loi relatif à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière, évitait le premier et le troisième écueil. L'amendement finalement adopté en séance n'a repris ni la déclaration dématérialisée, ni l'État d'implantation des entreprises.

(1) Loi n° 2013-1117 du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière.

B. LES MODIFICATIONS PROPOSÉES

Le **I** du présent article propose de remédier aux difficultés apparues concernant l'obligation de déclaration prévue à l'article 223 *quinquies* B du CGI. Les modifications proposées sont au nombre de trois :

– obliger les grandes entreprises visées à l'article 223 *quinquies* B du CGI à transmettre la documentation relative aux prix de transfert exigée par ce même article de **manière dématérialisée** ;

– permettre à une société mère d'un groupe d'**effectuer la déclaration au nom de ses filiales** ;

– préciser l'obligation déclarative pour obliger les entreprises à déclarer **l'État d'implantation** des entreprises associées ainsi que les États concernés par les flux intra-groupes.

La réforme devrait être une source de simplification et d'économies à la fois pour les assujettis et pour l'administration. L'efficacité du contrôle sera renforcée, les données dématérialisées pouvant être regroupées et analysées dans des bases de données.

II. LA DÉMATÉRIALISATION DE LA CHARTE DES DROITS ET OBLIGATIONS DU CONTRIBUABLE VÉRIFIÉ

A. L'ÉTAT DU DROIT

1. L'obligation de remettre la charte des droits et obligations du contribuable vérifié avant toute opération de contrôle fiscal externe

En application du premier alinéa de l'article L. 47 du livre des procédures fiscales, l'administration fiscale doit informer préalablement et par écrit le contribuable de l'opération de contrôle fiscal externe dont il fera l'objet, qu'il s'agisse d'un ESFP, pour les particuliers, ou d'une vérification de comptabilité, pour les entreprises, et ce sous peine de nullité de la procédure.

Définition des opérations de contrôle fiscal externe

Les contrôles fiscaux peuvent prendre deux formes principales, les « contrôles sur pièces » et les « contrôles fiscaux externes », ou « contrôles sur place », qui utilisent des méthodes et suivent des procédures différentes.

Les **contrôles sur pièces** sont effectués sur la base des déclarations des contribuables et de documents que l'administration peut obtenir de tierces personnes. Ils visent à remédier à l'absence de déclaration, notamment en relançant les défaillants, et à corriger les erreurs et irrégularités ponctuelles affectant les déclarations déposées. Ils peuvent être exercés à l'égard de tous les contribuables et pour tous les impôts déclaratifs. Les contribuables n'en sont informés que si les services leur demandent une information ou leur notifient un rappel.

Les **contrôles fiscaux externes**, vérifications de comptabilité pour les entreprises et ESFP pour les particuliers, sont notifiés aux contribuables et suivent des procédures strictement codifiées. Lorsqu'il s'agit d'entreprises, le contrôle se présente comme un ensemble d'opérations visant à examiner la comptabilité d'une entreprise et à la confronter à des données ou des renseignements extracomptables ; les vérificateurs se rendent généralement sur place. L'ESFP a quant à lui pour but de vérifier la sincérité des déclarations du revenu global au titre de l'impôt sur le revenu ; les entretiens ont plutôt lieu dans les locaux de l'administration. Différence essentielle avec un simple contrôle sur pièces, un ESFP peut comporter la recherche d'une cohérence entre, d'une part, le revenu déclaré par le contribuable et, d'autre part, sa situation patrimoniale, sa situation de trésorerie et les éléments de son train de vie.

Une autre différence entre les diverses formes de contrôles se retrouve au niveau des garanties que la loi assure au contribuable. Si certaines de ces garanties peuvent jouer dans tous les cas de contrôle, la plupart d'entre elles sont réservées aux vérifications de comptabilité et aux ESFP.

Parallèlement, le dernier alinéa de l'article L. 10 du livre des procédures fiscales dispose que l'administration fiscale doit également remettre, avant l'engagement d'une opération de contrôle fiscal externe, la charte des droits et obligations du contribuable vérifié, et précise que les dispositions contenues dans cette charte sont opposables à l'administration. Si la remise de cette charte relevait initialement d'une simple pratique administrative, l'article 8 de la loi du 8 juillet 1987 dite « Aicardi » ⁽¹⁾ en a fait une obligation légale, dont la méconnaissance est susceptible de vicier les opérations de contrôle.

En pratique, la charte est jointe aux avis de vérification, eux-mêmes le plus souvent adressés aux contribuables par lettre recommandée avec accusé de réception, ou elle est remise en mains propres sur place en même temps que l'avis en cas de contrôle inopiné, intervenant dans le cadre du dernier alinéa de l'article L. 47 précité.

Ces obligations trouvent à s'appliquer à l'occasion des plus de 52 000 opérations de contrôle fiscal sur place réalisées chaque année par l'administration fiscale, comme l'illustre le tableau ci-dessous :

(1) Loi n° 87-502 du 8 juillet 1987 modifiant les procédures fiscales et douanières.

ÉVOLUTION DU NOMBRE D'OPÉRATIONS DE CONTRÔLE FISCAL EXTERNE

Nombre d'opérations	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Vérifications de comptabilité	47 844	47 703	47 689	47 408	48 178	48 219	47 776
<i>dont vérifications générales</i>	<i>39 359</i>	<i>39 435</i>	<i>39 264</i>	<i>38 574</i>	<i>39 469</i>	<i>40 077</i>	<i>39 981</i>
<i>dont vérifications simples et ponctuelles</i>	<i>8 485</i>	<i>8 268</i>	<i>8 425</i>	<i>8 834</i>	<i>8 709</i>	<i>8 142</i>	<i>7 795</i>
ESFP	4 166	3 912	3 883	4 033	4 159	4 159	3 964
Total	52 010	51 615	51 572	51 441	52 337	52 378	51 740

Source : tome I du fascicule des Voies et moyens annexé au projet de loi de finances pour 2016.

2. Le contenu de la charte

Instituée pour améliorer l'équilibre et la qualité des relations entre administration fiscale et contribuables vérifiés, cette charte se définit à la fois comme une sorte de guide pratique à l'usage des contribuables concernés, et comme un corpus de règles opposables à l'administration dans le domaine des procédures fiscales. La remise préalable de cette charte au contribuable permet donc à ce dernier d'être informé du déroulement du contrôle dont il fait l'objet, de ses obligations ainsi que des garanties dont il bénéficie.

Comportant environ vingt-cinq pages, la brochure se compose de cinq parties, résumant dans l'ordre chronologique les règles les plus souvent mises en œuvre en matière de contrôle fiscal. Sont abordés successivement :

- l'avis de vérification (nature du contrôle engagé, impôts et périodes vérifiés...);

- le déroulement du contrôle (lieu, durée, modalités pratiques);

- la conclusion du contrôle (information du contribuable sur les résultats de la vérification, procédures de rectification applicables, saisine des supérieurs hiérarchiques du vérificateur...);

- les conséquences du contrôle (pénalités susceptibles d'être appliquées, transaction...);

- les recours du contribuable à l'issue du contrôle (réclamation contentieuse, recours juridictionnels).

La charte reprend non seulement les règles prévues par la loi – notamment les droits et garanties octroyés aux contribuables par le livre des procédures fiscales – mais elle consacre également certaines règles prétorienne, telle que l'exigence d'un débat oral et contradictoire au cours de la vérification de comptabilité. Par ailleurs, l'administration a parfois officialisé dans la charte certaines pratiques administratives, offrant ainsi aux contribuables des garanties supplémentaires, telle, par exemple, la faculté de faire appel aux supérieurs hiérarchiques du vérificateur au cours et à l'issue du contrôle.

Compte tenu l'évolution des droits et garanties des contribuables au cours du temps, l'administration est amenée à mettre à jour chaque année la charte.

B. LES MODIFICATIONS PROPOSÉES

1. La dématérialisation de la mise à disposition de la charte

Le présent article vient substituer à l'obligation de remise de la charte une obligation de mentionner sur l'avis de vérification adressé au contribuable que la charte peut être consultée sur le site internet de l'administration fiscale ou être remise sur simple demande : le **a** du **3°** du **II** vient insérer pour ce faire un nouvel alinéa à l'article L. 47 du livre des procédures fiscales. De ce fait, il reste possible au contribuable d'obtenir la remise de la charte sous forme papier s'il le demande, par exemple dans le cas où il ne disposerait pas d'un accès commode à internet.

Par ailleurs, l'obligation de remise de la charte dans le cadre d'un contrôle inopiné est maintenue, afin de permettre sa consultation immédiate par le contribuable (**b** du **3°** du **II**). Enfin, le **2°** du **II** procède aux coordinations techniques rendues nécessaires par l'insertion d'un nouvel alinéa à l'article L. 47.

Si l'obligation générale de remise de la charte est supprimée par le présent article, le caractère opposable de ce document à l'administration fiscale est bien évidemment maintenu, comme le précise le dernier alinéa de l'article L. 10 du livre de procédures fiscales dans la rédaction proposée par le **1°** du **II**. Les garanties du contribuable faisant l'objet d'un contrôle sur place sont donc pleinement conservées.

Ces nouvelles dispositions trouvent à s'appliquer à compter des avis de vérification adressés ou remis à compter du 1^{er} janvier 2016 (**B** du **III**).

2. Un choix guidé par la volonté de moderniser l'action de l'administration et de limiter ses coûts

Le présent article s'inscrit dans la politique conduite par la direction générale des finances publiques (DGFIP) de dématérialisation de ses échanges avec les contribuables, à la fois afin de moderniser son action et de simplifier les démarches administratives, mais aussi de diminuer ses coûts d'affranchissement de documents sous format papier et d'alléger certaines tâches administratives, par exemple de saisie.

À cet égard, en avril 2015, un rapport établi par la DGFIP⁽¹⁾, dans le cadre de l'exercice des revues de dépenses publiques⁽²⁾, chiffrait à 202 millions d'euros le montant de ses frais d'affranchissement en 2014, qui correspondent à l'envoi de

(1) *Direction générale des finances publiques*, Rapport sur la maîtrise des frais d'affranchissement de la direction générale des finances publique, avril 2015.

(2) *Article 22 de la loi n° 2014-1653 du 29 décembre 2014 de programmation des finances publiques pour les années 2014 à 2019*.

360 millions de plis. Le présent article ne concerne certes qu'un volume restreint de documents sous forme papier, mais la dématérialisation qu'il prévoit devrait permettre, selon les données fournies par l'évaluation préalable, de réaliser une économie annuelle de 35 000 euros au titre du coût de production des brochures, et de 55 000 euros au titre des frais d'affranchissement et des frais annexes de gestion, soit un gain total de 90 000 euros annuels environ.

Il est enfin relevé, dans l'évaluation préalable, que la réforme proposée permet, parallèlement à la dématérialisation de la charte, son accessibilité à tous les usagers sur le site internet de l'administration fiscale, et souligne ainsi que « *les contribuables pourront ainsi s'informer en amont des modalités de déroulement d'une vérification de comptabilité ou d'un examen contradictoire de la situation fiscale personnelle, ce qui est de nature à mieux faire connaître ces formes de contrôle et favoriser leur acceptation* ». Cet argument apparaît néanmoins moins convaincant, puisque l'on voit mal ce qui fait obstacle aujourd'hui à une mise en ligne de la charte, et en quoi la dématérialisation de sa remise aux contribuables vérifiés constituerait la condition de son accessibilité sur internet.

*

* *

La commission adopte l'article 37 sans modification.

*

* *

Article 38

Mesure visant à lutter contre la dissimulation de recettes à la TVA : utilisation obligatoire d'un logiciel de caisse ou système non frauduleux

Cet article vise à renforcer les moyens dont dispose l'administration pour lutter contre la dissimulation de recettes de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) au moyen de logiciels de caisse frauduleux. Pour ce faire, il complète le code général des impôts et le livre des procédures fiscales par des dispositions obligeant les personnes assujetties à la TVA à utiliser, à partir du 1^{er} janvier 2018, des logiciels ou systèmes de caisse dont le caractère non frauduleux est garanti et à conserver les documents en attestant en vue d'un éventuel contrôle inopiné de l'administration.

I. L'ÉTAT DU DROIT

A. LES OBLIGATIONS GÉNÉRALES DES PERSONNES ASSUJETTIES À LA TVA EN MATIÈRE DE DÉCLARATION ET DE COMPTABILITÉ

L'article 286 du code général des impôts prévoit que les personnes assujetties à la TVA doivent remplir quatre obligations afin de faciliter le contrôle de leur activité par l'administration fiscale. Ainsi, chacune de ces personnes doit :

– **déclarer le commencement ou la cessation de leur activité**, sur un modèle fourni par l'administration, dans un délai maximal de quinze jours à compter de cet événement ;

– remplir un formulaire destiné à **fournir à l'administration « tous renseignements relatifs à son activité professionnelle »** ;

– **tenir une comptabilité** ou, à défaut, un livre indiquant « *le montant de chacune de ses opérations* » ainsi qu'une série d'informations complémentaires (telles que la date, la « désignation sommaire » des biens ou services vendus, loués ou achetés, le prix, les éventuelles remises ou commissions), tout en **conservant les pièces justificatives** afférentes à chacune des opérations effectuées. Cette formalité est ramenée à la simple tenue d'un registre récapitulatif annuel et d'un livre-journal quotidien dans le cas particulier des personnes relevant, en raison de la modicité de leur chiffre d'affaires, du régime de TVA dit « de franchise en base » défini à l'article 293 B du même code ;

– **fournir aux agents de l'administration « toutes justifications nécessaires » pour le contrôle** de leur imposition.

Par ailleurs, en application de l'article 286 *ter* du même code, toute personne assujettie à la TVA doit disposer d'un numéro individuel d'identification à la TVA si elle acquiert un bien dans un autre État membre ou effectue des opérations ouvrant droit à déduction de la TVA, c'est-à-dire la possibilité de déduire du montant de TVA collecté auprès de ses clients la TVA qui, en amont de ses propres ventes, a grevé ses coûts. Elle doit aussi, en application de l'article 287 de ce code, adresser périodiquement au service des impôts une déclaration de ses recettes et du montant de TVA dû à l'État, comportant les informations demandées par l'administration. Cette obligation s'accompagne de la nécessaire émission de factures (article 289 de ce code), de la tenue d'un registre des biens envoyés vers un autre État membre de l'Union européenne (article 286 *quater*) et du dépôt d'un état récapitulatif des entreprises auxquels des biens auraient été vendus en exonération de TVA (article 289 B).

D'une manière générale, les diverses obligations déclaratives et comptables mises à la charge des entreprises soumises à la TVA visent à permettre à l'administration de s'assurer qu'elles ont reversé à l'État la TVA collectée auprès de leurs clients, sans chercher à dissimuler une partie de leurs recettes ou se livrer à d'autres manœuvres frauduleuses.

B. LES MESURES COMPLÉMENTAIRES ADOPTÉES DEPUIS 2012 POUR LUTTER CONTRE LA FRAUDE À LA TVA

Une série de modifications ont été apportées à notre droit au cours des dernières années afin de lutter plus efficacement contre la fraude à la TVA. Les changements intervenus dans ce domaine depuis 2012 ont essentiellement consisté à prévenir certains schémas frauduleux, qui s'étaient parfois développés dans des secteurs d'activité déterminés (bâtiment, ventes d'occasion, édition de logiciels de caisse ou ventes en ligne par exemple), ainsi qu'à renforcer les moyens de contrôle de l'administration et les sanctions encourues en cas de fraude.

Les principales mesures prises dans ce cadre ont été les suivantes :

– la création par la loi de finances pour 2014⁽¹⁾ d'un **mécanisme permettant à l'État de prendre des mesures d'urgence en cas de détection d'une fraude à la TVA soudaine et massive** susceptible d'entraîner des pertes de recettes considérables et irréparables. L'État peut alors désigner le destinataire d'une livraison de biens ou d'une prestation comme redevable de la TVA, alors que ce rôle revient normalement à l'entreprise qui a fourni le bien ou le service. Cette faculté, codifiée au 2^{decies} de l'article 283 du code général des impôts, est la transposition du mécanisme européen de réaction rapide prévu par l'article 199 *ter* de la « directive TVA » du 28 novembre 2006⁽²⁾ ;

– la mise en place, par la loi du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale⁽³⁾, d'un dispositif de **contrôle de l'attribution ou le maintien aux entreprises de leur numéro individuel d'identification à la TVA** : l'administration peut désormais demander aux opérateurs des informations complémentaires afin de statuer sur cette attribution ou ce maintien ;

– pour le **secteur du bâtiment**, au titre de la lutte contre la fraude à la TVA résultant de l'activité d'**entreprises éphémères** (disparaissant peu de temps après leur création, avant d'avoir pu reverser à l'État la TVA collectée auprès de leurs clients), la seconde loi de finances rectificative pour 2014⁽⁴⁾ a astreint les entreprises au dépôt d'une déclaration de TVA mensuelle ou trimestrielle (et non plus annuelle) pendant leurs deux premières années d'existence. Dans ce même secteur d'activité, la loi de finances pour 2014 a également renforcé la prévention des **pratiques frauduleuses de certains sous-traitants** (déductions abusives de TVA grâce à l'interposition de sociétés « taxis » défaillantes), en imposant à l'entrepreneur principal de liquider lui-même la TVA ;

(1) Loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014 (article 25).

(2) Directive 2006/112/CE du Conseil du 28 novembre 2006 relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée.

(3) Loi n° 2013-1117 du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière (article 10).

(4) Loi n° 2014-1655 du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014 (article 21).

– pour le **secteur des ventes de véhicules d’occasion**, une solidarité de paiement entre le client assujéti et le vendeur en cas de fraude à la TVA (utilisation abusive du régime de la TVA sur la marge) a été mise en place par la dernière loi de finances rectificative pour 2012⁽¹⁾. En outre, la seconde loi de finances rectificative pour 2014 a **réformé le régime du « quitus fiscal »** (certificat fiscal qu’il est nécessaire d’obtenir de l’administration pour pouvoir faire immatriculer en France un véhicule d’occasion), afin de faciliter l’identification des fraudes liée à l’utilisation abusive du régime de TVA sur la marge par les assujétis revendeurs : l’entreprise revendant en France un véhicule d’occasion acquis préalablement à l’étranger doit désormais justifier, pour obtenir ce quitus fiscal, du régime de TVA appliqué par l’entreprise établie à l’étranger qui l’avait initialement acquis ;

– au titre de la lutte contre le **commerce dissimulé sur internet**, la seconde loi de finances rectificative pour 2014 a doté l’administration d’un **nouveau droit de communication** portant sur des personnes qui n’ont pas été préalablement identifiées, ce qui permet de détecter plus facilement les activités non déclarées qui auraient été exercées sur internet ;

– et, enfin, pour le **secteur de la conception de logiciels de caisse**, la loi précitée du 6 décembre 2013 a créé au profit de l’administration un droit de communication spécifique auprès des éditeurs et concepteurs de logiciels de comptabilité ou de caisse. Les agents de l’administration fiscale chargés de procéder aux vérifications peuvent ainsi **accéder à toute la documentation de ces entreprises, notamment le code source** se rapportant aux logiciels, ce code devant être conservé pendant un délai de trois ans à compter de l’arrêt de la diffusion du logiciel. Cette même loi a prévu que l’éditeur ou le concepteur d’un logiciel comprenant des fonctions frauduleuses (telles que l’effacement d’une partie des recettes encaissées), ainsi que les personnes ayant sciemment distribué un tel logiciel ou paramétré ces fonctions frauduleuses, peuvent être sanctionnés d’une **amende égale à 15 % du chiffre d’affaires tiré de la commercialisation de ce logiciel**. Elle a aussi institué entre ces différentes personnes une **solidarité de paiement pour les rappels d’impôts** mis à la charge de l’entreprise utilisatrice du logiciel frauduleux.

II. LE CONTEXTE ÉCONOMIQUE OU BUDGÉTAIRE

A. LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE À LA TVA CONSTITUE UNE PRIORITÉ

Même s’il est difficile de quantifier précisément les recettes perdues par l’État du fait de la fraude à la TVA, il s’agit d’un enjeu financier très important. Ainsi, dans un rapport publié au mois de mai dernier⁽²⁾, la Commission européenne a estimé que l’écart entre la TVA réellement collectée et les recettes

(1) Loi n° 2012-1510 du 29 décembre 2012 de finances rectificative pour 2012 (article 12).

(2) Commission européenne (DG TAXUD), Study to quantify and analyse the VAT Gap in the EU Member States, mai 2015.

théoriques de TVA, évaluées en fonction de divers indicateurs économiques dans chaque État membre (cet écart étant nommé « *VAT Gap* »), représentait en France plus de 14 milliards d'euros en 2013, soit environ 8,9 % des recettes théoriques de TVA estimées pour notre pays cette année-là (chiffre à comparer à celui de 15,2 % en moyenne dans l'Union européenne). Ce chiffre marque un léger progrès par rapport à celui de 2012 (14,8 milliards d'euros, soit 9,4 % des recettes théoriques), mais demeure évidemment bien trop élevé, mettant en évidence une forte marge de progression dans le recouvrement et le contrôle de cet impôt en France.

ÉCART DE TVA (« *TVA GAP* ») ESTIMÉ, POUR CHAQUE ÉTAT MEMBRE DE L'UNION EUROPÉENNE

État membre	Écart de TVA en 2012 (en milliards d'euros)	Écart de TVA en 2012 (en pourcentage des recettes théoriques de TVA)	Écart de TVA en 2013 (en milliards d'euros)	Écart de TVA en 2013 (en pourcentage des recettes théoriques de TVA)
Allemagne	22,9	10,6	24,9	11,2
Autriche	3,1	11,1	3,2	11,4
Belgique	3,4	11,2	3,2	10,5
Bulgarie	0,9	18,5	0,8	17,2
Danemark	2,3	8,5	2,5	9,3
Espagne	11,6	17	12,1	16,5
Estonie	0,2	13,3	0,3	16,8
Finlande	0,5	2,9	0,8	4,1
France	14,8	9,4	14,1	8,9
Grèce	6,9	33,4	6,5	34
Hongrie	2,9	24,1	2,9	24,4
Irlande	1,3	11,2	1,2	10,6
Italie	45,2	32	47,5	33,6
Lettonie	0,8	33,8	0,7	29,9
Lituanie	1,4	36,5	1,6	37,7
Luxembourg	0,2	5,4	0,2	5,1
Malte	0,2	31	0,2	26,4
Pays-Bas	1,9	4,4	1,9	4,2
Pologne	9,4	25,3	10,1	26,7
Portugal	1,3	8,7	1,4	9
République tchèque	3,5	23,6	3,4	22,4
Roumanie	8,4	42,9	8,3	41,1
Royaume-Uni	16,8	10,5	15,4	9,8
Slovaquie	2,7	38,6	2,5	34,9
Slovénie	0,3	9,1	0,2	5,8
Suède	1,9	4,8	1,8	4,3
Total Union européenne (avec 26 États membres)	164,9	15,2	167,7	15,2

Source : Commission européenne (DG TAXUD), Study to quantify and analyse the VAT Gap in the EU Member States mai 2015.

Les États membres dans lesquels l'écart de TVA serait le plus faible sont les Pays-Bas, la Suède et la Finlande (chiffres compris entre 4,1 % et 4,3 %), tandis que l'écart de TVA dépasse 30 % dans cinq États membres : la Roumanie (41,1 %, soit le chiffre le plus élevé), la Lituanie, la Slovaquie, la Grèce et l'Italie. Au-delà de cette étude publiée par la Commission européenne, le Gouvernement

devra, conformément à l'article 25 de la seconde loi de finances rectificative pour 2014, remettre prochainement au Parlement un rapport précisant les « *causes de non-perception* » de la TVA et présentant les différentes formes de fraude identifiées, en indiquant « *les secteurs économiques sur lesquels porte ce manque à gagner* ».

Pour réduire davantage ce différentiel et combattre efficacement la fraude à la TVA, l'administration fiscale doit disposer de moyens adaptés, lui permettant de mettre à profit les nouveaux outils juridiques dont elle dispose. Selon les informations transmises à la Rapporteur générale, **les effectifs de la direction générale des finances publiques (DGFIP) qui participent à la lutte contre la fraude à la TVA ont été préservés** au cours des dernières années. Dans ce cadre, la DGFIP peut actuellement s'appuyer sur :

– 1 100 personnes pour les activités de recherche (brigades de contrôle recherche, direction nationale des enquêtes fiscales (DNEF) et brigade nationale d'enquêtes économiques) ;

– 2 000 personnes pour le contrôle sur pièces des professionnels ;

– 5 000 personnes pour les activités de contrôle (pôles de contrôle expertise, brigades départementales et directions de contrôle fiscal spécialisées de compétence inter-régionale, dites DIRCOFI), permettant de procéder à des vérifications de comptabilité sur l'ensemble du territoire national.

Pour la TVA, le contrôle sur pièces et le contrôle fiscal externe, effectué sur de petits échantillons, est assuré par les agents des pôles de contrôle et d'expertise, qui effectuent en outre un contrôle des circuits longs des remboursements de TVA. Les contrôles plus approfondis ou complexes sont assurés par les brigades de vérifications déconcentrées (au niveau régional et départemental), ainsi que par les DIRCOFI. Au niveau national, le contrôle des grandes entreprises relève de la direction nationale des vérifications nationales et internationales (DVNI), tandis que la détection des fraudes et la lutte contre les carrousels de TVA sont confiées à la DNEF.

Par ailleurs, la DGFIP s'est récemment dotée de **deux structures spécialement consacrées à la lutte contre la fraude à la TVA**.

La **mission requêtes et valorisation** assure des missions de prévention de la fraude.

La **force opérationnelle (dite « *task force* »)** vise à **améliorer la coordination** entre les différents services de l'État concernés par la lutte contre cette fraude et s'est réunie pour la première fois le 4 avril 2014. Cette force opérationnelle est une instance informelle, sans effectifs propres, qui réunit régulièrement des *représentants* des ministères suivants :

– ministère des finances et des comptes publics : délégation nationale à la lutte contre la fraude, direction générale des douanes et droits indirects, direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes, service national de douane judiciaire, service de traitement du renseignement et action contre les circuits financiers clandestins ;

– ministère de la justice : direction des affaires criminelles et des grâces, procureur de la République financier ;

– ministère de l'intérieur : brigade nationale de répression de la délinquance fiscale de l'Office central de lutte contre la corruption et les infractions financières et fiscales, direction centrale de la police judiciaire.

Dans le cadre des travaux de cette force opérationnelle, sont également représentés les services du contrôle fiscal, de la direction de la législation fiscale et de la DNEF, ainsi que la brigade nationale d'enquêtes économiques (BNEE) de la DGFIP et de la direction générale de la police nationale.

B. LE DÉVELOPPEMENT DES LOGICIELS DE CAISSE FRAUDULEUX PARAÎT IMPORTANT AU VU DES CONTRÔLES EFFECTUÉS DANS PLUSIEURS SECTEURS D'ACTIVITÉ

La fraude à la TVA peut reposer sur diverses techniques et schémas plus ou moins élaborés, et la dissimulation de recettes de caisse, dont traite le présent article, n'en constitue évidemment qu'une composante. Le secrétariat d'État chargé du budget a indiqué ne **pas être en mesure d'estimer le montant de la perte de recettes de TVA résultant spécifiquement de l'utilisation de logiciels ou systèmes de caisse frauduleux**, destinés à masquer une partie du chiffre d'affaires. En outre, il n'existe pas d'estimation du nombre de ces logiciels ou systèmes frauduleux actuellement en circulation, d'autant qu'ils sont difficilement détectables.

Pour autant, l'ampleur des fraudes mises à jour lors de contrôles menés par l'administration fiscale sur ce sujet semble témoigner d'une large diffusion de ces logiciels frauduleux. Ainsi, **deux opérations ont été menées au cours des premiers mois de l'année 2015** :

– le démantèlement d'une filière de diffusion d'un programme informatique spécifique dans le **secteur pharmaceutique**. Ce contrôle a mobilisé pour l'enquête 104 agents de la DGFIP et 62 agents des services spécialisés du ministère de l'intérieur, et a démarré par plus d'une quinzaine de perquisitions judiciaires ou fiscales. Il n'est pas encore possible d'estimer les montants financiers concernés par cette opération, car les rectifications liées à ce contrôle sont encore en cours de préparation. Toutefois, une précédente opération de contrôle dans ce secteur, menée à partir de 2010, a déjà conduit à des rappels d'impôts et pénalités pour un montant de 47 millions d'euros et à soixante-huit condamnations pénales ;

– l’engagement de contrôles fiscaux inopinés et simultanés sur l’ensemble du territoire dans le **secteur du commerce de détail** (restaurants, boulangeries, fleuristes, coiffeurs, supérettes, *etc.*). Ce contrôle, précédé d’un travail d’enquête auquel ont contribué une centaine d’agents de la DNEF, de la direction des vérifications nationales et internationales et des DIRCOFI, a mobilisé les agents de onze directions nationales ou spécialisées de contrôle fiscal ainsi que près de soixante-dix directions régionales et départementales des finances publiques. Il a conduit à perquisitionner les locaux de l’éditeur du logiciel de caisse frauduleux ainsi que ceux de certains de ses revendeurs, ou encore à contrôler deux cents clients utilisant ces mêmes logiciels.

À la suite de ces opérations couronnées de succès mais révélatrices de l’ampleur de ces pratiques frauduleuses, le secrétaire d’État chargé du budget a estimé, le 4 mai 2015, que ce « *nouveau type de fraude [...] représente un préjudice potentiel très important pour les finances publiques* », et le ministre des finances et des comptes publics a indiqué qu’il « *veillerai[t] à ce qu’une disposition législative soit prise pour sanctionner plus directement le recours à ces logiciels permissifs* ». Le présent article s’inscrit dans le cadre de cette initiative et correspond à la mesure annoncée par le Gouvernement lors du Conseil national de lutte contre la fraude du 23 juin dernier.

III. LE DISPOSITIF PROPOSÉ ET LES ENJEUX JURIDIQUES

A. LA CRÉATION D’UNE NOUVELLE OBLIGATION EN MATIÈRE DE CONFORMITÉ DES LOGICIELS ET SYSTÈMES DE CAISSES

Le A du **paragraphe I** de cet article insère, au sein de l’article 286 du code général des impôts, un 3° *bis* instituant l’**obligation pour les entreprises assujetties à la TVA d’utiliser, pour l’encaissement du paiement de leurs clients, un logiciel ou système de caisse sécurisé**. Il est ainsi prévu que le logiciel devra respecter des « *conditions d’inaltérabilité, de sécurisation, de conservation et d’archivage des données en vue du contrôle de l’administration fiscale* », ce qui signifie qu’il sera spécialement configuré pour ne pas permettre la dissimulation de recettes, les aspects techniques de cette sécurisation devant être précisés après la publication de la loi, sans forcément qu’il soit nécessaire que le Gouvernement prenne un décret à cet effet (*voir infra*).

Le respect de cette obligation de sécurisation devra être **garanti soit par une attestation individuelle** fournie à l’entreprise par l’éditeur du logiciel de caisse, **soit par un certificat** qui lui aura été fourni par un organisme accrédité conformément à l’article L. 115-28 du code de la consommation – le premier alinéa de ce dernier réservant la possibilité de certifier des produits ou services aux seuls « *organismes qui bénéficient d’une accréditation délivrée par l’instance nationale d’accréditation* » ou une instance équivalente d’un autre État membre de l’Union européenne).

B. LA SANCTION PAR UNE AMENDE FISCALE DES ÉVENTUELS MANQUEMENTS À L'OBLIGATION DE CONFORMITÉ

Le **B** du **paragraphe I** du présent article crée un nouvel article 1770 *duodecies* au sein du code général des impôts, prévoyant les sanctions qui seront applicables à l'entreprise qui ne pourra pas produire l'attestation ou le certificat de conformité prévus par le 3° *bis* de l'article 286 du même code. Il est proposé que cette sanction prenne la forme d'une **amende fiscale de 5 000 euros par logiciel ou système de caisse** dont la sécurisation n'aura pas pu être justifiée par l'entreprise. L'entreprise ainsi sanctionnée disposera, pour se mettre en conformité avec ses obligations, d'un délai de soixante jours à compter de l'établissement du procès-verbal que devront dresser les agents de l'administration fiscale à l'issue du contrôle effectué dans les locaux de l'entreprise. Si elle n'a pas obtempéré dans le délai imparti, elle sera passible d'une nouvelle amende de 5 000 euros par logiciel ou système de caisse dont la sécurisation n'est pas attestée ou certifiée.

Le niveau de l'amende proposé est fixé en valeur absolue et à un niveau raisonnable, afin de tenir compte de la jurisprudence du Conseil constitutionnel en ce qui concerne les éventuelles atteintes au **principe de proportionnalité des peines**. Ainsi, dans une décision du 29 décembre 2013 ⁽¹⁾, le Conseil a déclaré contraire à la Constitution, pour la répression de l'absence de respect d'obligations documentaires (règles de présentation des documents comptables dans le cadre d'un contrôle), la fixation d'amendes d'un montant égal à 0,5 % du chiffre d'affaires déclaré par exercice soumis à contrôle. Il avait en effet considéré que ces critères de calcul « *en proportion du chiffre d'affaires* » de l'entreprise contrôlée étaient « *sans lien avec les infractions [et] revêt[ai]ent un caractère manifestement hors de proportion avec la gravité des infractions réprimées* ». En outre, le montant de 5 000 euros proposé par le présent article est identique à celui qui est déjà prévu par l'article 1729 D du code général des impôts pour l'amende fiscale encourue en cas de défaut de présentation de la comptabilité sous forme dématérialisée.

Il convient de rappeler que l'amende prévue, qui pourra être infligée à l'entreprise si l'administration découvre qu'elle ne dispose pas de l'attestation ou du certificat prouvant le caractère sécurisé du logiciel de caisse qu'elle utilise, pourra être cumulée avec les rappels d'impôt et pénalités qui seraient dus, à la suite d'un contrôle de la comptabilité de l'entreprise, au titre des recettes que le logiciel frauduleux avait permis de dissimuler.

(1) Conseil constitutionnel, décision n° 2013-685 DC du 29 décembre 2013, Loi de finances pour 2014 (considérant n° 110).

C. LE DÉROULEMENT DES CONTRÔLES SPÉCIFIQUES DE L'ADMINISTRATION FISCALE DANS LES LOCAUX DES ENTREPRISES

Le **paragraphe II** du présent article précise, dans un nouvel article L. 80 O du livre des procédures fiscales, la procédure qui devra être suivie par l'administration fiscale pour contrôler, dans les locaux des entreprises, le respect de la nouvelle obligation créée par le 3° *bis* de l'article 286 du code général des impôts. Ces contrôles pourront prendre la forme de **visites inopinées de ces locaux professionnels**, effectuées par des agents ayant au moins le grade de contrôleur. Afin de ne pas porter atteinte à la vie privée des personnes contrôlées, les contrôles ne pourront intervenir ni entre 20 heures et 8 heures, à moins que la personne exerce son activité professionnelle pendant ces horaires, ni dans la partie des locaux professionnels qui serait affectée au domicile privé.

La visite devra débuter par la remise d'un avis d'intervention et se terminer par l'établissement du procès-verbal constatant les éventuels manquements à l'obligation de détention, pour chaque logiciel ou système de caisse, d'une attestation ou certificat de sécurisation. En cas de manquement, la personne contrôlée disposera d'un délai de trente jours pour formuler des observations et ne devra payer l'amende fiscale de 5 000 euros que si elle n'a pas fourni les justificatifs exigés dans ce même délai, ce qui laissera une souplesse utile aux assujettis qui n'auraient pas pu produire d'emblée les documents exigés. En revanche, l'amende sera immédiatement appliquée aux personnes qui refuseraient de laisser les agents de l'administration procéder au contrôle.

Il est précisé, au dernier alinéa du nouvel article L. 80 O du livre des procédures fiscales, que ces contrôles spécifiques ne relèvent pas des procédures de contrôle de l'impôt prévues aux articles L. 10 à L. 54 A de ce même code. Il s'agit ainsi d'éviter toute confusion avec les règles applicables aux vérifications de comptabilité, ces dernières pouvant être engagées en plus du contrôle spécifique – ce qui devrait arriver fréquemment en cas de détention de logiciels de caisse non sécurisés, cette situation pouvant laisser supposer que l'entreprise fautive a pu se livrer à d'autres pratiques frauduleuses en matière fiscale.

D. UNE RÉFORME DONT L'APPLICATION N'INTERVIENDRA QU'EN 2018 POUR LAISSER AUX ENTREPRISES LE TEMPS DE S'ADAPTER

Le **paragraphe III** du présent article prévoit que l'ensemble de cette réforme sera applicable à compter du 1^{er} janvier 2018. Ce délai de deux ans est nécessaire pour laisser aux commerçants et aux éditeurs de logiciels le temps de procéder aux mises à jour et éventuels achats, ainsi que de transmettre les attestations ou certificats requis pour prouver leur sécurisation. Dans l'évaluation préalable de l'article, il est indiqué qu'« *un modèle d'attestation sera établi par l'administration fiscale* », ce qui permettra de guider les concepteurs et les éditeurs de logiciels de caisse, notamment en l'absence d'homologation de ces derniers par un organisme tiers.

S'agissant des textes complémentaires requis pour l'application du présent article, l'évaluation préalable de celui-ci indique qu'un « *décret simple précisera les conditions d'inaltérabilité, de sécurisation, de conservation et d'archivage des données en vue du contrôle de l'administration fiscale* ». Toutefois, selon les informations transmises par le secrétariat d'État chargé du budget, un tel **décret ne serait finalement pas nécessaire**, ces modalités techniques pouvant être précisées par le biais du *Bulletin officiel des finances publiques (BOFiP)*, qui sera complété sur ce point dans la foulée de la publication de la loi de finances. Ces questions, étant d'une nature très technique, nécessiteront en pratique une concertation avec des experts de l'administration fiscale et des représentants des professions concernées par ces logiciels.

IV. L'IMPACT ÉCONOMIQUE ATTENDU

A. UNE MESURE QUI DEVRAIT CONSOLIDER LES RECETTES DE TVA AU PROFIT DU BUDGET DE L'ÉTAT

Cet article aura pour principal effet, en dissuadant l'utilisation de logiciels de caisse qui permettent de dissimuler les recettes des entreprises assujetties à la TVA, de **conforter les recettes que l'État retire de cet impôt**. Or, avec des recettes nettes estimées à 141,5 milliards d'euros pour l'année 2015, soit plus de la moitié des recettes fiscales nettes de l'État, la TVA demeure l'imposition dont le rendement est le plus élevé en France.

Ainsi, dans l'évaluation préalable de l'article, il est estimé que la mesure proposée « *permettra d'augmenter de manière pérenne les recettes de l'État* ». Toutefois, il est d'autant plus difficile d'en estimer l'impact financier que, comme indiqué précédemment, l'ampleur de ces techniques de fraude à la TVA et le préjudice qu'elles causent n'ont pu être chiffrés à ce jour. En supposant que ces fraudes pourraient être à l'origine d'une perte de recettes égale, par exemple, à 10 % de l'écart de TVA (« *VAT Gap* ») de 14,1 milliards d'euros, tel qu'il a été estimé en 2013 pour la France dans l'étude publiée au mois de mai dernier par la Commission européenne, la disparition de 75 % de ces techniques de fraude pourrait, à elle seule, rapporter à l'État près de 1,1 milliard d'euros chaque année à partir de 2018. Il ne s'agit toutefois ici que de simples hypothèses, qui pourraient surestimer ou sous-estimer l'importance quantitative de ces techniques de fraude, et une forte diminution de ces pratiques frauduleuses supposera que le caractère dissuasif des sanctions encourues en cas de manquement joue pleinement.

B. UNE MESURE QUI APPELLE UNE ADHÉSION CONCRÈTE DES PROFESSIONNELS

Cette réforme conduira les commerçants, pour se mettre en conformité avec leurs nouvelles obligations d'ici le 1^{er} janvier 2018, à devoir **mettre à jour leurs logiciels de caisse, où à en acheter de nouveaux si cette mise à jour n'est pas possible**. À défaut, le risque de se voir infliger par l'administration, en cas de contrôle, une amende fiscale d'un montant de 5 000 euros, devrait jouer un rôle dissuasif, en particulier pour les commerçants dont le chiffre d'affaires est limité.

En pratique, il existe trois types de logiciels ou systèmes de caisse :

– les **systèmes d'encaissement autonomes**, qui ne peuvent pas communiquer avec d'autres systèmes de caisse ou un système centralisateur. Comme il n'existe *a priori* pas de mise à jour de ce type de caisse, les commerçants ne disposant pas d'un système sécurisé devront, pour se mettre en conformité avec la réglementation, acquérir une nouvelle caisse conforme, dont le coût moyen varierait entre 100 et 500 euros ;

– les **systèmes de caisse qui communiquent entre eux** (plusieurs terminaux de paiement étant reliés à un logiciel), sans pour autant inclure une gestion comptable et financière ;

– les **systèmes de caisse plus élaborés** qui communiquent entre eux et sont **complètement intégrés**, en assurant eux-mêmes la tenue de la comptabilité et des stocks.

Pour ces deux derniers types de systèmes de caisse, la mise à jour du logiciel est en principe toujours possible dans le cadre du contrat de maintenance souscrit lors de l'achat du logiciel par le commerçant auprès de l'éditeur du logiciel. Selon les informations transmises à la Rapportrice générale, la mise à jour destinée à mettre le système de caisse en conformité avec la réglementation devrait ici être couverte, sans surcoût, par le contrat de maintenance. Dans l'hypothèse, toutefois, où la mise à jour d'un logiciel de caisse serait impossible, le coût de l'achat d'un nouveau logiciel pourrait être de l'ordre de 300 à 500 euros par caisse. Concrètement, chaque commerçant pourra demander à l'éditeur de son logiciel ou système de caisse de lui attester de manière individuelle que son logiciel de caisse est conforme à la réglementation. Si le commerçant achète un nouveau logiciel de caisse, soit celui-ci sera directement certifié (cas d'un logiciel remplissant le cahier des charges de la norme NF 525, ce qui ne serait actuellement le cas que d'une seule marque), soit l'éditeur du logiciel devra délivrer au commerçant une attestation individuelle de conformité.

Une démarche de mise à jour – voire dans certains cas un effort financier limité pour l'acquisition d'une nouvelle caisse ou d'un nouveau logiciel – sera donc demandée aux commerçants utilisant ces logiciels de caisse. Cette situation explique que le Gouvernement propose de laisser aux commerçants un délai de deux ans (jusqu'au 1^{er} janvier 2018) pour se mettre en règle.

Le principe de cette réforme est soutenu par les professionnels concernés, comme cela ressort de la **consultation menée par le Gouvernement auprès des organismes professionnels suivants** :

– l'Association française des éditeurs de logiciels et solutions internet (AFDEL) ;

– l'Association des constructeurs, éditeurs, distributeurs et installateurs de systèmes d'encaissement (ACEDISE) ;

- l’Ordre des experts-comptables ;
- les organismes de gestion agréés ;
- la Confédération générale du patronat des petites et moyennes entreprises (CGPME) ;
- le Mouvement des entreprises de France (MEDEF).

En effet, ces organismes estiment que les **pratiques frauduleuses actuelles créent des distorsions de concurrence au détriment des entrepreneurs honnêtes**, qui n’utilisent pas de tels logiciels pour dissimuler une partie de leurs recettes. En outre, selon les informations transmises par le secrétariat d’État chargé du budget, les éditeurs de caisse auraient confié qu’avant la pénalisation, introduite par la loi du 6 décembre 2013 relative à la lutte contre la fraude fiscale et la grande délinquance économique et financière, ils ne pouvaient en pratique parvenir à mettre sur le marché des systèmes de caisse « sains » faute de clientèle intéressée par ce type de produits, ce qui donne une idée de l’ampleur de la fraude menée à l’aide de ces outils. Ils indiqueraient également rencontrer des difficultés, depuis cette loi, à installer sur leurs logiciels déjà utilisés par les commerçants, dans le cadre du contrat de maintenance des logiciels, les mises à jour destinées à les sécuriser, car les commerçants refuseraient souvent cette installation.

En rendant obligatoires de telles mises à jour, la mesure proposée permettra donc de surmonter ces réticences et de combattre efficacement ces pratiques de dissimulation de recettes, qui pénalisent injustement les commerçants honnêtes et amoindrissent le produit de la TVA comme des impôts sur les bénéfices des entreprises.

*

* *

*La commission **adopte** successivement les amendements II-CF 373, II-CF 374 et II-CF 375 (**amendements II-828, II-829 et II-830**) de précision de la Rapporteur générale et les amendements II-CF 376 et II-CF 377 rédactionnels du même auteur (**amendements II-831 et II-832**).*

*Puis elle **adopte** l’article 38 **modifié**.*

*

* *

Article 39

Adaptation de la fiscalité aux évolutions institutionnelles des régions

Le présent article organise la compensation financière des transferts de compétences opérés récemment au profit de cette catégorie de collectivités territoriales et tire les conséquences fiscales de la nouvelle carte des régions.

I. L'ÉTAT DU DROIT

A. LES TRANSFERTS DES COMPÉTENCES OPÉRÉS PAR LA LOI NOTRe

1. Des transferts relatifs aux transports scolaires et interurbains

La loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM)⁽¹⁾ et la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe)⁽²⁾ ont modifié les compétences des régions et des départements, dont la clause de compétence générale a été supprimée. L'article 15 de la loi NOTRe du 7 août 2015 précitée prévoit le transfert des départements aux régions de la compétence relative aux transports scolaires et de celle relative aux transports non urbains.

a. Transports scolaires

Les transports scolaires, hors du périmètre des transports urbains, relèvent aujourd'hui de la compétence des départements, en vertu de l'article L. 3111-7 du code des transports. Ce dernier dispose que « *le département a la responsabilité de l'organisation et du fonctionnement de ces transports* ». Toutefois, à l'intérieur des périmètres de transports urbains existant au 1^{er} septembre 1984, cette responsabilité est exercée par l'autorité compétente pour l'organisation de la mobilité (AOM).

L'article 15 de la loi NOTRe du 7 août 2015 prévoit qu'à compter du 1^{er} septembre 2017, « *la région a la responsabilité de l'organisation et du fonctionnement de ces transports. Elle consulte à leur sujet les conseils départementaux de l'éducation nationale intéressés* ».

Toutefois, si elles n'ont pas décidé de la prendre en charge elles-mêmes, la région ou l'autorité compétente pour l'organisation des transports urbains peuvent confier par convention, dans les conditions prévues à l'article L. 1111-8 du code des transports, tout ou partie de l'organisation des transports scolaires au département ou à des communes, des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), des syndicats mixtes, des établissements d'enseignement ou des associations de parents d'élèves et des associations familiales. L'autorité

(1) Loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

(2) Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

compétente pour l'organisation des transports urbains peut également confier, dans les mêmes conditions, tout ou partie de l'organisation des transports scolaires à la région.

Enfin, la région peut participer au financement des frais de transport individuel des élèves vers les établissements scolaires.

Une convention avec l'autorité compétente pour l'organisation des transports scolaires prévoit les conditions de participation de la région au financement de ces transports scolaires.

b. Transports interurbains

S'agissant des services de transport non urbains, l'article L. 3111-1 du code des transports prévoit dans sa rédaction actuelle que les services réguliers et à la demande sont organisés par le département, à l'exclusion des liaisons d'intérêt régional ou national. Ces transports non urbains sont assurés par le département ou par les entreprises publiques ou privées qui ont passé avec lui une convention à durée déterminée.

Les services réguliers non urbains d'intérêt régional sont quant à eux organisés par la région. Ils sont inscrits au plan régional établi et tenu à jour par la région, après avis des départements et des autorités compétentes pour l'organisation des transports urbains. Ils sont assurés par les entreprises publiques ou privées qui ont passé avec la région et les départements concernés une convention à durée déterminée.

Conformément à l'article 15 de la loi NOTRe, à compter du 1^{er} janvier 2017, les services non urbains, réguliers ou à la demande, sont organisés par la région, à l'exclusion des services de transport spécial des élèves handicapés vers les établissements scolaires. Ils sont assurés par la région ou par les entreprises publiques ou privées qui ont passé avec elle une convention à durée déterminée.

Toutefois, lorsque, à la date de publication de la loi NOTRe, il existe déjà, sur un territoire infrarégional, un syndicat mixte de transports ayant la qualité d'autorité organisatrice en matière de transports urbains et de transports non urbains, ce syndicat conserve cette qualité.

Les services de transport non urbains sont inscrits au plan régional établi et tenu à jour par la région, après avis de la conférence territoriale de l'action publique et des régions limitrophes intéressées.

c. Cas particulier de la région Île-de-France

Ni la loi NOTRe ni, en conséquence, le présent article 39 ne modifient le champ de compétences du syndicat des transports d'Île-de-France (STIF), composé de la région Île-de-France, de la ville de Paris et des sept autres départements franciliens. Conformément à l'article L. 3111-14 du code des

transports, le STIF organise les services de transports publics réguliers de personnes et peut organiser des services de transport à la demande. Il est responsable de l'organisation et du fonctionnement des transports scolaires. Les départements de la région Île-de-France qui bénéficieraient d'attributions déléguées par le syndicat en matière d'organisation et de fonctionnement des transports scolaires peuvent également déléguer, par convention, tout ou partie de ces attributions à d'autres collectivités territoriales ou d'autres groupements de collectivités ou à des personnes morales de droit public ou de droit privé, sur des périmètres ou pour des services définis d'un commun accord.

2. Les mécanismes de compensation financière prévus par la loi NOTRe

a. Quatre principes régissent la compensation financière des transferts de compétences

Les principes constitutionnels régissant la compensation des transferts de compétences portent sur les charges imposées par l'État aux collectivités locales. Ils reposent sur la distinction entre les transferts de compétences et les créations ou extensions de compétences.

Tant l'article 72-2 de la Constitution, issu de la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République ⁽¹⁾, que la loi organique du 29 juillet 2004 relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales ⁽²⁾ prévoient que le transfert de compétences doit être compensé par l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient auparavant consacrées à cette compétence par l'État. La compensation financière doit se conformer à quatre principes : elle est intégrale, concomitante à l'entrée en vigueur des transferts de compétences, contrôlée et respecte le principe d'autonomie financière des collectivités territoriales.

Le principe de compensation financière intégrale des transferts de compétences, consacré au quatrième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution, s'énonce ainsi : « *Tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice.* »

Mis en œuvre dès 1983, ce principe, reprend les dispositions de l'article L. 1614-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT). Les ressources transférées doivent donc être équivalentes aux dépenses précédemment assumées par l'État au titre des compétences transférées. Toutes les dépenses, directes et indirectes, liées à l'exercice des compétences transférées sont prises en compte.

(1) Loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République.

(2) Loi organique n° 2004-758 du 29 juillet 2004 relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales.

La compensation financière intégrale s'accompagne d'un mécanisme de garantie dans l'hypothèse où les recettes provenant des impositions attribuées au titre de la compensation financière des transferts de compétences diminueraient pour des raisons étrangères au pouvoir de modulation reconnu aux collectivités bénéficiaires. Dans une telle hypothèse, l'État doit prévoir en loi de finances des mesures propres à garantir aux collectivités un niveau de ressources équivalent à celui qu'il consacrait à l'exercice de la compétence avant son transfert.

Tout accroissement de charges résultant de ces transferts doit être accompagné du transfert concomitant des ressources nécessaires à l'exercice des compétences transférées. L'année précédant le transfert, les ministères « décentralisateurs » doivent procéder à l'évaluation provisoire des dépenses qu'ils consacraient jusqu'alors à l'exercice des compétences transférées. Cette évaluation permet de prendre, en loi de finances, les dispositions nécessaires à la compensation provisoire des charges nouvelles. Dès que les données définitives sont connues, il est procédé aux régularisations qui s'imposent.

La compensation doit également être contrôlée. L'évaluation des charges correspondant à l'exercice des compétences transférées est constatée pour chaque collectivité par arrêté conjoint du ministre chargé de l'intérieur et du ministre chargé du budget, après avis de la commission consultative sur l'évaluation des charges (CCEC), réformée par l'article 118 de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales ⁽¹⁾.

La compensation doit enfin être conforme au principe d'autonomie financière des collectivités locales inscrit à l'article 72-2 de la Constitution.

L'article 72-2 précise également que « toute création ou extension de compétences ayant pour conséquence d'augmenter les dépenses des collectivités est accompagnée de ressources déterminées par la loi ». Le contrôle est alors moins poussé que dans le cas d'un transfert. Il n'est fait obligation au législateur que d'accompagner ces créations ou extensions de compétences de ressources dont il lui appartient d'apprécier le niveau, sans toutefois dénaturer le principe de libre administration des collectivités territoriales. Toutefois, lorsque la compétence est facultative, le Conseil constitutionnel n'exige pas la création de ressources permettant la compensation.

b. La mise en œuvre de l'article 133 de la loi NOTRe

L'article 133 de la loi NOTRe prévoit les mécanismes de compensation financière des transferts de compétences. Plusieurs cas sont à distinguer : celui des transferts de l'État à une collectivité, celui de l'extension d'un tel transfert, celui de la création d'une compétence et enfin celui du transfert de compétences entre collectivités. Ce dernier cas fait l'objet du V de l'article 133 précité qui reprend les principes applicables à la compensation financière des transferts de compétences de l'État aux collectivités et renvoie la détermination des modalités de la compensation à la loi de finances, ce qui est l'objet du présent article.

(1) Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

Article 133 de la loi NOTRe (extrait)

V. - Les transferts de compétences effectués entre un département et une autre collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales et ayant pour conséquence d'accroître les charges de ces derniers 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.

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.

Les charges correspondant à l'exercice des compétences transférées font l'objet d'une évaluation préalable à leur transfert.

Une commission locale pour l'évaluation des charges et des ressources transférées est composée paritamment de quatre représentants du conseil départemental et de quatre représentants de l'assemblée délibérante de la collectivité territoriale ou du groupement concerné. Elle est présidée par le président de la chambre régionale des comptes territorialement compétente. En cas d'absence ou d'empêchement, il est remplacé par un magistrat relevant de la même chambre, qu'il a au préalable désigné. La commission locale ne peut valablement délibérer que si le nombre des membres présents est au moins égal à la moitié du nombre des membres appelés à délibérer. Si ce nombre n'est pas atteint, une nouvelle convocation est adressée aux membres de la commission. La commission peut alors délibérer quel que soit le nombre de membres présents. En cas de partage égal des voix, celle du président est prépondérante.

La commission locale pour l'évaluation des charges et des ressources transférées est consultée sur l'évaluation préalable des charges correspondant aux compétences transférées et sur les modalités de leur compensation.

Le montant des dépenses résultant des accroissements et des diminutions de charges est constaté, pour chaque compétence transférée et pour chaque collectivité, par arrêté du représentant de l'État dans le département.

Les charges transférées doivent être équivalentes aux dépenses consacrées, à la date du transfert, à l'exercice des compétences transférées. Ces charges peuvent être diminuées du montant des éventuelles réductions brutes de charges ou des augmentations de ressources entraînées par les transferts.

Les périodes de référence et les modalités d'évaluation des dépenses engagées par le département et figurant dans les comptes administratifs avant le transfert de chaque compétence sont déterminées à la majorité des deux tiers des membres de la commission mentionnée au quatrième alinéa du présent V.

À défaut d'accord des membres de la commission, le droit à compensation des charges d'investissement transférées est égal à la moyenne des dépenses actualisées, hors taxes, hors fonds européens et hors fonds de concours, figurant dans les comptes administratifs du département et constatées sur une période de sept ans précédant la date du transfert. Les dépenses prises en compte pour la détermination du droit à compensation sont actualisées en fonction de l'indice des prix de la formation brute de capital des administrations publiques, constaté à la date du transfert.

À défaut d'accord des membres de la commission, le droit à compensation des charges de fonctionnement transférées est égal à la moyenne des dépenses actualisées figurant dans les comptes administratifs du département et constatées sur une période de trois ans précédant le transfert de compétences. Les dépenses prises en compte pour la détermination du droit à compensation sont actualisées en fonction de l'indice des prix à la consommation, hors tabac, constaté à la date du transfert.

Les modalités de compensation des charges transférées sont déterminées en loi de finances.

c. Un système de compensation financière qui reprend les règles constitutionnelles et législatives classiques

Les modalités de compensation des transferts de compétences entre collectivités territoriales fixées par l'article 133 de la loi NOTRe adaptent les principes applicables à la compensation des transferts de compétences de l'État aux collectivités territoriales (transposition notamment du principe de la neutralité financière des transferts de compétences de l'État aux collectivités, appréciée à la date de leur transfert) qui se traduisent notamment par le versement d'une dotation de compensation des charges transférées (dépense obligatoire de la collectivité) et par la mise en place dans chaque cas d'une commission locale pour l'évaluation des charges et des ressources transférées.

ARTICLE 133 DE LA LOI NOTRe

	Département → autre collectivité	Création ou extension de compétence	État → collectivités
Ressources à transférer	Ressources nécessaires à l'exercice normal des compétences	Ressources financières accompagnant les créations ou extensions de compétences obligatoires et définitives accroissant les charges des collectivités ou de leurs groupements <i>Ressources nécessaires déterminées par la loi</i>	Droit à une compensation financière <i>Ressources nécessaires à l'exercice normal des compétences</i>
Caractère de la compensation	Compensation intégrale	–	Compensation intégrale
Charges brutes ou nettes	Montant brut ou net résultant des accroissements et diminutions de charges (« charges peuvent être diminuées »)	–	Ressources équivalentes aux dépenses consacrées par l'État à l'exercice des compétences transférées diminué du montant des éventuelles réductions brutes de charges ou des augmentations de ressources entraînées par le transfert
Date à prendre en compte pour mesurer les dépenses consacrées aux compétences transférées	Date du transfert	–	Date du transfert
Modalités de calcul des charges d'investissement et de fonctionnement	Les périodes de référence et les modalités d'évaluation des dépenses figurant dans les comptes administratifs des départements sont déterminées à la majorité des deux tiers des membres de la commission locale d'évaluation des charges et des ressources transférées (CLEC) À défaut d'accord : ➤ montant des charges d'investissement = moyenne des dépenses actualisées HT, hors fonds européens et fonds de concours sur 7 ans Actualisation en fonction de l'indice des prix de la formation brute de capital des administrations, constaté à la date du	–	➤ Pour les charges d'investissement : moyenne des dépenses actualisées HT, hors fonds européens et fonds de concours sur 5 ans au moins ➤ Pour les charges de fonctionnement : moyenne des dépenses actualisées HT, hors fonds européens et fonds de concours sur 3 ans au plus Précisions apportées par décret Le décret doit aussi fixer les modalités de répartition entre les collectivités bénéficiaires du droit à compensation des charges d'investissement

	Département → autre collectivité	Création ou extension de compétence	État → collectivités
	transfert ➤ montant des charges de fonctionnement = moyenne des dépenses actualisées HT, hors fonds européens et fonds de concours sur 3 ans Actualisation en fonction de l'indice des prix à la consommation hors tabac, constaté à la date du transfert		
Évaluation préalable	Oui	–	<i>Oui</i>
Organe évaluateur	Commission locale pour l'évaluation des charges et des ressources transférées (CLEC)	–	Commission consultative sur l'évaluation des charges (CCEC) au sein du Comité des finances locales (CFL)
Composition	4 représentants du conseil départemental 4 représentants du conseil régional Président : président de la chambre régionale des comptes, avec voix prépondérante	–	Présidée par un élu et composée de 22 membres, associant à parité des représentants de l'État et de l'ensemble des collectivités territoriales (2 présidents de conseil régional, 4 présidents de conseil général et 5 maires dont au moins 2 présidents d'EPCI)
Constat du montant des dépenses	Par le préfet du département	<i>Par arrêté conjoint du ministre chargé de l'intérieur et du ministre chargé du budget, après avis de la commission consultative sur l'évaluation des charges du Comité des finances locales, dans les six mois de la publication des dispositions législatives ou réglementaires auxquelles il se rapporte.</i>	<i>Par arrêté conjoint du ministre chargé de l'intérieur et du ministre chargé du budget, après avis de la commission consultative sur l'évaluation des charges du Comité des finances locales, les six mois de la publication des dispositions législatives ou réglementaires auxquelles il se rapporte.</i>

	Département → autre collectivité	Création ou extension de compétence	État → collectivités
Modalités de compensation	Déterminées en loi de finances	<i>Articles L. 1614-1-1, L. 1614-3, L. 1614-5-1 et L. 1614-6 CGCT⁽¹⁾</i>	<i>Articles L. 1614-1, L. 1614-2, L. 1614-3, L. 1614-4 à L. 1614-7 CGCT⁽²⁾</i>
	–	–	À titre principal par l'attribution d'impositions de toute nature dans des conditions fixées en loi de finances <i>Compensées par le transfert d'impôts d'État, par les ressources du Fonds de compensation de la fiscalité transférée et, pour le solde, par l'attribution d'une dotation générale de décentralisation.</i> Si les recettes de ces impositions diminuent pour des raisons étrangères au pouvoir de modulation éventuel reconnu aux collectivités bénéficiaires, l'État compense cette perte dans des conditions fixées en loi de finances, afin de garantir un niveau de ressources équivalent à celui qu'il consacrait à l'exercice de la compétence avant son transfert.
Transfert des ressources	Concomitant du transfert de compétences	–	<i>Concomitant</i>
Précédents	Article 26 de la loi du 27 janvier 2014 relatif aux transferts de charges et produits entre le département du Rhône et la métropole de Lyon.	–	Dispositions identiques à celles de l'article 119 de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales

(1) Les dispositions de ces articles figurent en italiques dans le tableau.

(2) Les dispositions de ces articles figurent en italiques dans le tableau.

B. LE NOUVEAU DÉCOUPAGE RÉGIONAL

L'article 1^{er} de la loi du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions ⁽¹⁾ organise une nouvelle délimitation des régions à compter du 1^{er} janvier 2016. Sans préjudice des dispositions applicables aux régions d'outre-mer et à la collectivité territoriale de Corse, les régions sont constituées des régions suivantes, dans leurs limites territoriales en vigueur au 31 décembre 2015, classées en fonction du volume de leurs dépenses totales hors dette.

DÉPENSES TOTALES DES RÉGIONS MÉTROPOLITAINES DANS LEUR NOUVELLE DÉLIMITATION

(en milliards d'euros)

Régions	Dépenses des régions dans leurs limites actuelles			Total
Collectivité de Corse	0,60	—	—	0,60
Centre	1,00	—	—	1,00
Bourgogne et Franche-Comté	0,68	0,48	—	1,16
Bretagne	1,27	—	—	1,27
Pays de la Loire	1,36	—	—	1,36
Basse-Normandie et Haute-Normandie	0,67	0,74	—	1,38
Provence-Alpes-Côte d'Azur	2,04	—	—	2,04
Alsace, Champagne-Ardenne et Lorraine	0,70	0,57	0,93	2,2
Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées	0,41	1,79	—	2,2
Nord - Pas-de-Calais et Picardie	1,79	0,90	—	2,69
Aquitaine, Limousin et Poitou-Charentes	0,70	1,14	0,90	2,73
Auvergne et Rhône-Alpes	0,58	2,26	—	2,84
Île-de-France	5,12	—	—	5,12

Source : La Banque postale, Note de conjoncture 2015 sur les finances locales.

Les régions ainsi constituées succèdent aux régions qu'elles regroupent dans tous leurs droits et obligations. Compte tenu du calendrier électoral et de l'entrée en vigueur de la nouvelle délimitation des régions au 1^{er} janvier 2016, il est nécessaire de prévoir des dispositions transitoires pour 2016, en matière de fiscalité locale, afin de maintenir les taux de certaines taxes locales dans les territoires des régions en vigueur au 31 décembre 2015, en attendant que les conseils régionaux nouvellement élus puissent délibérer.

(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.

**PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DES RÉGIONS
DANS LEUR DÉCOUPAGE ACTUEL**

Région	Population ⁽¹⁾	PIB ⁽²⁾ (en millions d'euros)	Recettes fiscales (en millions d'euros)
Alsace	1 896 102	55 564	373,2
Aquitaine	3 376 481	93 967	675,5
Auvergne	1 395 500	35 662	330,9
Basse-Normandie	1 522 026	38 909	353,5
Bourgogne	1 692 727	43 983	371,7
Bretagne	3 341 188	86 935	664,3
Centre	2 635 080	68 999	562,2
Champagne-Ardenne	1 376 568	37 952	303,0
Corse	321 482	8 643	204,2
Franche-Comté	1 212 597	28 921	272,7
Haute-Normandie	1 889 181	51 565	466,6
Île-de-France	12 057 051	631 614	2 859,6
Languedoc-Roussillon	2 759 559	67 361	559,9
Limousin	760 971	17 724	189,1
Lorraine	2 406 226	56 781	533,1
Midi-Pyrénées	3 011 801	84 742	595,4
Nord-Pas-de-Calais	4 118 776	106 023	928,7
Pays de la Loire	3 739 321	105 755	754,5
Picardie	1 969 961	47 456	390,6
Poitou-Charentes	1 839 249	46 622	368,0
Provence-Alpes-Côte d'Azur	5 022 659	152 686	1 093,4
Rhône-Alpes	6 500 319	206 917	1 359,0
Guadeloupe	410 335	8 247	188,0
Guyane	241 922	4 016	71,5
La Réunion	843 617	17 967	335,4
Martinique	395 027	8 694	172,8

(1) Population totale en 2015 – année de référence 2012.

(2) Données provisoires (année 2013, base 2010. Les données de La Réunion comprennent celles de Mayotte).

Source : direction générale des collectivités locales (DGCL).

II. LE CONTEXTE ÉCONOMIQUE, FINANCIER ET BUDGÉTAIRE

L'attribution d'une part plus importante de recettes fiscales dynamiques, correspondant au renforcement de leur rôle, notamment en matière de développement économique, est une revendication forte des régions, dans le contexte de la réduction des dépenses totales des collectivités territoriales et de leur contribution au redressement des finances publiques.

ÉVOLUTION DES DÉPENSES TOTALES DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

(en milliards d'euros)

Année	Communes et EPCI	Départements	Régions	Total
2009	117,7	68,5	28,0	214,2
2010	118,0	68,4	26,5	212,9
2011	122,6	69,6	27,2	219,4
2012	126,8	71,6	28,0	226,4
2013	132,5	72,4	28,7	233,6
2014	130,6	73,5	29,3	233,4

Source : Rapport de l'Observatoire des finances locales, Les finances des collectivités locales en 2015.

ÉVOLUTION DE LA CONTRIBUTION DES COLLECTIVITÉS AU REDRESSEMENT DES FINANCES PUBLIQUES ENTRE 2015 ET 2016

(en millions d'euros)

Année	Régions	Départements	Bloc communal	Total
2015	433	1 108	2 129	3 670
2016	451	1 148	2 071	3 670

Source : évaluation préalable.

En matière de fiscalité, outre les modulations de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TCIPE), les régions n'ont de pouvoir de taux que sur la taxe sur les certificats d'immatriculation, qui ne représente que 7 % du total de leurs ressources.

De ce fait, elles sont davantage exposées aux conséquences de la baisse des dotations de l'État. Ainsi, selon les calculs de l'Association des régions de France (ARF), les régions seront les seules perdantes nettes sur la période 2014-2017 si l'on prend en compte à la fois la baisse des dotations et le dynamisme des recettes fiscales (les projections sont fondées sur les évolutions fiscales moyennes de 2009 à 2013). Le solde serait positif de 1,4 milliard d'euros pour le bloc communal et de 1,7 milliard d'euros pour les départements tandis que les régions perdraient 950 millions d'euros. Le taux d'épargne brute des régions (20,7 % en 2013) reste néanmoins plus élevé que ceux des départements (11 %) et du bloc communal (15 %).

Pour les régions, l'année 2014 a été marquée par une baisse de 1,3 % des recettes réelles de fonctionnement, en liaison avec la baisse des dotations de l'État mais aussi du produit de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE). Les régions ont toutefois maintenu leur effort d'investissement. En 2015, ces dépenses devraient encore progresser de 0,3 %. Cette moyenne est portée par des dépenses d'équipement liées à des projets importants dans certaines régions mais cache des situations très disparates. Selon une étude de La Banque postale⁽¹⁾, la baisse des dotations de l'État en 2015 ne serait que partiellement compensée par le

(1) Note de conjoncture sur les finances locales en 2015.

https://www.labanquepostale.fr/collectivites/actualite/conjoncture_finances_locales_2015.html

dynamisme de la CVAE, principale contribution directe des régions, qui progresserait de 4,4 %, procurant une recette supplémentaire de l'ordre de 200 millions d'euros.

Les finances des départements sont marquées, en 2014 comme en 2015, par une forte hausse des dépenses de fonctionnement, du fait de la progression des dépenses d'aide sociale : + 4,1 % en 2014 et + 8 % pour le revenu de solidarité active (RSA) en 2015. Le reste à charge total pour les départements en matière de RSA devrait atteindre 4 milliards d'euros en 2015 au lieu de 3,3 milliards en 2014. L'apport des recettes nouvelles, notamment du fait de la hausse du taux des droits de mutation à titre onéreux est atténué en 2014 par la baisse du produit de CVAE. Hors remboursement de dette, les dépenses d'investissement des départements diminuent et leur endettement progresse d'un milliard d'euros par an, en 2014 comme en 2015. Le Gouvernement a annoncé qu'il proposerait des mesures d'urgence pour les départements les plus en difficulté lors de l'examen du projet de loi de finances rectificative pour 2015.

Le tableau ci-dessous illustre le dynamisme, mais aussi la volatilité, des recettes de CVAE.

ÉVOLUTION DU PRODUIT TOTAL DE CVAE

Produits (en millions d'euros)			Évolution (en %)			
2011	2012	2013	2014	2012	2013	2014
14 685	15 182	16 323	15 917	+ 3,3	+ 7,5	- 2,5

Source : Rapport de l'Observatoire des finances locales, Les finances des collectivités locales en 2015.

Trois autres recettes fiscales font l'objet de dispositions dans le présent article : la TICPE, la taxe sur les cartes grises et la taxe sur les permis de conduire. L'évolution récente de leurs produits est retracée dans le tableau suivant.

ÉVOLUTION DU PRODUIT DE TAXES LOCALES

Taxe	Produits en millions d'euros			Évolution en %		
	2011	2012	2013	2011	2012	2013
TICPE	10 806	10 895	10 864	+ 7,3	+ 0,8	- 0,3
Taxe sur les cartes grises	2 080	2 114	2 042	+ 8,5	+ 1,6	- 3,4
Taxe sur les permis de conduire	3	2	3	- 7,5	- 9,6	+ 4,1

Source : Rapport de l'Observatoire des finances locales, Les finances des collectivités locales en 2015.

III. LES MODIFICATIONS PROPOSÉES

A. LA COMPENSATION FINANCIÈRE DE TRANSFERTS DE COMPÉTENCES PRÉVUS PAR LA LOI NOTRE

L'article 15 de la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) transfère des départements aux régions la compétence pour les transports interurbains (au 1^{er} janvier 2017) et les transports

scolaires (au 1^{er} septembre 2017). Le présent article précise les modalités de compensation financière de ces transferts de compétences, dont les principes sont fixés par l'article 133 de la loi NOTRe, présentés plus haut.

1. Augmentation de 25 % de la fraction de CVAE revenant aux régions

Conformément à l'article 1586 du code général des impôts, les départements perçoivent une fraction égale à 48,5 % de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, due au titre de la valeur ajoutée imposée dans chaque commune de leur territoire. Les régions et la collectivité territoriale de Corse perçoivent une fraction égale à 25 % de la CVAE.

Les **alinéas 1 à 4 (A du I)** du présent article portent la fraction de CVAE revenant aux régions de 25 à 50 %. La fraction perçue par les départements est réduite d'autant, de 48,5 % à 23,5 %. Le solde, inchangé, reste perçu par les communes.

FRACTIONS DE CVAE PERÇUES PAR LES COLLECTIVITÉS

Collectivité	Communes	Départements	Régions
Droit actuel	26,5 %	48,5 %	25 %
Droit proposé	26,5 %	23,5 %	50 %

Les **alinéas 5 à 7 (B du I)** organisent l'entrée en vigueur de ces dispositions.

Il est proposé que la nouvelle répartition des fractions de CVAE s'applique à la CVAE due par les redevables au titre de 2016, puis au titre des années suivantes. La cotisation due par les redevables au titre de l'année N étant versée en N + 1, la modification proposée n'aurait d'impact sur le budget des collectivités qu'à partir de 2017.

La CVAE est déterminée en fonction du chiffre d'affaires réalisé et de la valeur ajoutée produite au cours de l'année au titre de laquelle l'imposition est établie, ou au cours du dernier exercice de douze mois clos au cours de cette même année, lorsque cet exercice ne coïncide pas avec l'année civile. Pour déterminer la CVAE due à une collectivité au titre de son budget de l'année N, sont pris en compte les versements effectués par les entreprises de son territoire en N - 1, soit les acomptes versés par les entreprises en juin et septembre N - 1 au titre de N - 1, ainsi que la régularisation de l'exercice N - 2 qui doit être versée en mai de l'année N - 1.

Les **alinéas 8 à 10 (C du I)** visent à traiter le cas des exonérations et abattements de CVAE accordés sur délibération des départements, des régions et de la collectivité territoriale de Corse, de façon à garantir la neutralité de la réforme du point de vue des entreprises.

Ces abatements et exonérations sont maintenus à proportion de la fraction de CVAE revenant respectivement aux départements ou à la région dans le droit actuel. Toutefois, deux cas sont distingués s'agissant de la durée de ce maintien.

Lorsque les abatements et exonérations ont été accordés pour une durée limitée, leur quotité est maintenue pour la durée initialement prévue.

Lorsqu'ils ont été accordés sans limitation de durée, ils sont maintenus pour les impositions dues au titre de 2016. Il appartiendra aux collectivités de prendre une nouvelle délibération pour les impositions dues au titre de 2017.

2. Attribution de compensations financières entre régions et départements

Les **alinéas 34 à 38 (III)** du présent article) prévoient l'attribution annuelle, sans limitation dans la durée, d'une compensation financière entre le département et la région si le montant correspondant à 25 % du produit de CVAE perçue par le département l'année précédant celle de la première application du présent article n'est pas égal au coût net des charges transférées pour les transports scolaires et interurbains, prévus par l'article 15 de la loi NOTRe.

La compensation financière versée par la région au département est égale à la différence entre le coût net des charges transférées et le montant correspondant à 25 % de CVAE. Ce coût net est calculé selon les modalités prévues par le V de l'article 133 de la loi NOTRe, présentées plus haut. L'attribution de compensation ne peut être indexée.

Si cette différence est négative, la région peut demander une compensation au département (alinéa 37). Pour autant, l'alinéa 39 prévoit que l'attribution de compensations financières constitue une dépense obligatoire.

Le montant de la compensation est fixé par délibérations concordantes du conseil régional et du conseil départemental, ou à défaut, par le représentant de l'État dans le département. Le présent article ne prévoit pas de date butoir pour l'adoption des délibérations ni pour la publication de l'arrêté préfectoral.

3. Clause de revoyure en 2016

Le transfert de 25 % du produit de la CVAE correspond globalement à la somme des dépenses des départements pour les transports scolaires et non urbains. Le Gouvernement a fait le choix d'une fraction uniforme au niveau national, pour des raisons de clarté. Toutefois, compte tenu des différences dans la répartition départementale du produit de CVAE, comme dans l'organisation des transports interurbains et scolaires et dans les coûts de ces services, il sera nécessaire, dans de nombreux départements, d'ajuster le financement du transfert de ces compétences par l'attribution d'une compensation.

C'est pourquoi l'**alinéa 11 (D du I)** prévoit la remise d'un rapport du Gouvernement au Parlement avant le 15 septembre 2016, dont l'objet est d'évaluer les ajustements du partage des ressources entre régions et départements rendus nécessaires par les transferts de compétences opérés par la loi NOTRe. La rédaction de cet alinéa ne limite pas le champ du rapport aux transports scolaires et interurbains. Le rapport devra notamment comporter une analyse des mécanismes de compensation des transferts de compétences en Île-de-France, puisque la compétence transport y est exercée par le STIF. L'article 39 du présent projet de loi de finances ne prévoit pas à ce stade de dispositions particulières à l'Île-de-France.

B. ADAPTATION DE LA FISCALITÉ À LA NOUVELLE CARTE RÉGIONALE

1. L'adaptation des exonérations de CVAE au nouveau découpage régional

Si les alinéas 7 à 10 maintiennent provisoirement les abattements et exonérations de CVAE actuellement prévus par les départements, les régions et la collectivité territoriale de Corse dans le cadre du transfert de 25 % du produit de la CVAE, les **alinéas 13 à 15 (A du II)** prévoient un dispositif similaire rendu nécessaire par la nouvelle délimitation des régions à compter du 1^{er} janvier 2016.

Ainsi, dans les régions constituées à compter du 1^{er} janvier 2016 du regroupement de plusieurs des régions actuelles, les exonérations et abattements applicables en exécution des délibérations prises par les régions avant le regroupement sont maintenus à titre provisoire dans les limites territoriales des régions actuelles.

Lorsque les abattements et exonérations ont été accordés pour une durée limitée, leur quotité est maintenue pour la durée initialement prévue.

Lorsqu'ils ont été accordés sans limitation de durée, ils sont maintenus pour les impositions dues au titre de 2016. Il appartiendra aux collectivités de prendre une nouvelle délibération pour les impositions dues au titre de 2017.

2. Les fractions de TICPE

Les régions disposent actuellement de deux fractions modulables de TICPE. Depuis 2007, il est prévu une régionalisation d'une fraction de la TICPE applicable aux supercarburants et au gazole dans le cadre du transfert aux régions de dépenses dont le financement était jusqu'alors assuré par l'État. Les conseils régionaux et l'assemblée de Corse peuvent ainsi décider d'une fraction de TICPE à appliquer dans leur ressort territorial dans la limite de 1,77 euro/hl pour les supercarburants et de 1,15 euro/hl pour le gazole, conformément au 2 de l'article 265 du code des douanes, qui les autorise à moduler une réfaction.

Ils peuvent également, depuis 2011, conformément à l'article 265 A bis du code des douanes, majorer d'une deuxième tranche la TICPE applicable aux carburants vendus sur leur territoire dans la limite de 0,73 euro/hl pour les supercarburants et de 1,35 euro/hl pour le gazole. Les recettes fiscales issues de cette taxe sont affectées au financement de grands projets d'infrastructure de transport durable, prévus par la loi du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement ⁽¹⁾, ou à l'amélioration du réseau de transports urbains en Île-de-France.

Seules les régions de Corse et de Poitou-Charentes ont choisi de ne pas réduire la réfaction et de ne pas voter la majoration pour 2015. Les autres régions appliquent le taux maximum, soit 2,5 euros/hl au total pour le gazole comme pour les supercarburants. Au total, les taux de TICPE applicables en 2015 sont les suivants.

TARIFS DE TICPE APPLICABLES EN 2015

(en centimes d'euros/litre)

Régions	Gazole	Supercarburants
Corse	45,67	59,64 ⁽¹⁾ ou 60,64 (SP 95 E10)
Poitou-Charentes	45,67	60,64
Autres régions	48,17	63,14

(1) Ce taux inclut une réfaction de 1 euro/hl applicable aux supercarburants destinés à être utilisés en Corse. Le SP 95 E 10 n'est pas concerné par cette disposition.

Si la modulation dite « Grenelle » ne pose pas de difficulté au regard du droit de l'Union européenne, l'autorisation de modulation, accordée par le Conseil de l'Union européenne pour la première tranche, arrive à échéance le 31 décembre 2015. La France a sollicité le gel en 2016 de la modulation applicable en 2015, avant d'élaborer un mécanisme alternatif dans le cadre des nouvelles régions.

Dans ce contexte, **l'alinéa 16 (B du II)** du présent article) prévoit deux cas de figure.

Pour la fixation des montants de la réfaction et de la majoration, les conseils régionaux et l'assemblée de Corse ne peuvent intervenir qu'une fois par an et au plus tard le 30 novembre de l'année qui précède l'entrée en vigueur du tarif modifié.

Si une délibération intervient en 2015, les montants applicables en 2016 résultent de cette délibération, dans les limites territoriales des régions en vigueur au 31 décembre 2015.

À défaut d'une telle délibération, les montants applicables en 2015 pour les carburants vendus aux consommateurs finaux en 2016 sont reconduits en 2016.

(1) Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement.

3. Les taxes sur les permis de conduire et les certificats d'immatriculation

Deux autres taxes figurent parmi les recettes fiscales des régions.

– La taxe sur les certificats d'immatriculation (taxe sur les cartes grises) prévue par l'article 1599 *quindecies* du code général des impôts. Affectée à la région où se situe l'établissement auquel le véhicule est affecté à titre principal, elle peut être proportionnelle ou fixe. Le taux unitaire par cheval-vapeur, arrêté par la région ou la collectivité territoriale de Corse, est déterminé chaque année par délibération du conseil régional ou de l'assemblée de Corse. Des réductions de taux peuvent être accordées selon les catégories de véhicules.

MONTANT DE LA TAXE RÉGIONALE SUR LES CERTIFICATS D'IMMATRICULATION EN 2015

(en euros pour 1 CV)

Alsace	36,50
Aquitaine	36,00
Auvergne	45,00
Basse-Normandie	35,00
Bourgogne	51,00
Bretagne	46,0
Centre	42,45
Champagne-Ardenne	35,00
Corse	27,00
Franche-Comté	36,00
Haute-Normandie	35,00
Île-de-France	46,15
Languedoc-Roussillon	44,00
Limousin	42,00
Lorraine	45,00
Midi-Pyrénées	45,00
Nord-Pas-de-Calais	34,00
Pays-de-la-Loire	45,00
Picardie	33,00
Poitou-Charentes	41,80
Provence-Alpes-Côte d'Azur	51,20
Rhône-Alpes	43,00
Guadeloupe	41,00
Guyane	42,50
La Réunion	39,00
Martinique	30,00

Source : <http://www.service-public.fr>

Le coût de la carte grise correspond à la somme de cette taxe régionale, de la taxe pour le développement des actions de formation professionnelle (pour les camionnettes), de la taxe CO₂ et du malus écologique pour les véhicules polluants, de ma taxe de gestion et de la redevance pour l'acheminement de la carte.

– La taxe sur les permis de conduire prévue par l’article 1599 *terdecies* du code général des impôts. Perçue au profit de la région, son taux est fixé par le conseil régional. Seules cinq régions appliquent cette taxe.

MONTANT DE LA TAXE RÉGIONALE SUR LES PERMIS DE CONDUIRE

(en euros)

Corse	33
Limousin	27
Poitou-Charentes	25
La Réunion	69
Guyane	53,56
Martinique	53

Source : <http://www.service-public.fr>

Les taux des taxes sur les certificats d’immatriculation et les permis de conduire applicables au 31 décembre 2015 sont respectivement reconduits, par les **alinéas 17 et 23 (C et D du II)**, en 2016, sur le territoire de chaque région dans ses limites territoriales de 2015.

Les nouvelles régions pourront voter en 2016 un tarif unique applicable à compter de 2017 ou prévoir une intégration fiscale progressive sur au plus cinq ans, dans les conditions suivantes.

MODALITÉS D’INTÉGRATION FISCALE PROGRESSIVE DES TAXES RÉGIONALES SUR LES CARTES GRISES ET LES PERMIS DE CONDUIRE

Modalités	Taxe sur les cartes grises	Taxe sur les permis de conduire	Alinéas
Délai pour la délibération des conseils régionaux des régions regroupées	Entre le 1 ^{er} janvier et le 30 septembre 2016	Entre le 1 ^{er} janvier et le 30 novembre 2016	18 et 24
Contenu de la délibération	Durée dans la limite de cinq ans Taux cible applicable à l’issue de la procédure		19 et 25
Réduction des différences entre le taux d’imposition sur le territoire des régions existant au 31 décembre 2015 et le taux cible	Chaque année par part égale		20 et 26
Durée de réduction des écarts de taux	Non modifiable, sauf délibération prise pour l’application d’un taux unique sur le territoire de la région regroupée		21 et 27
	Délibération prise dans les conditions du 1 ^{er} du I de l’article 1599 <i>sexdecies</i> du code général des impôts	Délibération prise dans les conditions du 1 ^{er} du I de l’article 1599 <i>sexdecies</i> du code général des impôts ⁽¹⁾	
Fin éventuelle de l’intégration fiscale progressive	Au 1 ^{er} janvier de l’année suivant la délibération	À compter du premier jour du deuxième mois suivant la date à laquelle la décision est devenue exécutoire	
Exonérations prévues en application de l’article 1599 <i>novodecies</i> A du code général des impôts	Maintenues sur le territoire de la région pour lequel elles s’appliquaient au 31 décembre 2015 jusqu’à la fin de la procédure d’intégration fiscale progressive sauf délibération prévoyant de conditions uniques d’exonération dans la région regroupée	/	22

Les **alinéas 28 à 32 (F du II)** encadrent le calendrier des délibérations des conseils régionaux et de l'assemblée de Corse. Le 1^{er} du I de l'article 1599 *sexdecies* du code général des impôts dispose que le taux unitaire par cheval-vapeur est déterminé chaque année. L'alinéa 30 vise à ce que la délibération annuelle intervienne avant le 1^{er} octobre de l'année N-1, les taux modifiés s'appliquant à compter du 1^{er} janvier de l'année N. À défaut de délibération, les tarifs seraient reconduits d'une année sur l'autre.

L'alinéa 32 applique les mêmes règles à la délibération prévue par l'article 1599 *novodecies* A du code général des impôts pour l'exonération, totale ou à concurrence de la moitié de la taxe proportionnelle sur les certificats d'immatriculation des véhicules spécialement équipés pour fonctionner, exclusivement ou non, au moyen de l'énergie électrique, du gaz naturel véhicules ou du gaz de pétrole liquéfié ou du superéthanol E85.

4. L'exonération fiscale des transferts de biens, droits et obligations résultants du nouveau découpage régional

L'**alinéa 33 (F du II)** du présent article) prévoit que les transferts de biens, droits et obligations résultant de l'application du II de l'article L. 4111-1 du CGCT, relatif à la constitution des régions, dont il détermine la liste, tel qu'il résulte de l'article 1^{er} de la loi du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, ne donnent pas lieu à perception d'impôts, droits ou taxes de quelque nature que ce soit. Ils ne donnent pas lieu non plus au versement de la contribution de sécurité immobilière due à l'État pour l'accomplissement des formalités prévues à l'article 878 du code général des impôts.

La rédaction de l'article L. 4111-1 du CGCT visée par le présent alinéa 33 entre en vigueur au 1^{er} janvier 2016. Des dispositions similaires sont pourtant déjà prévues par le VIII de l'article 133 de la loi NOTRe pour les transferts résultant de la fusion de régions. Ce VIII de l'article 133 de la loi NOTRe s'applique à compter du prochain renouvellement général des conseils régionaux.

IV. L'IMPACT ÉCONOMIQUE

A. LE FINANCEMENT DU TRANSFERT DES COMPÉTENCES

Selon l'évaluation préalable de l'article 133 de la loi NOTRe, le transfert des départements aux régions de la responsabilité des transports non urbains routiers (hors Île-de-France), y compris les transports scolaires représenterait un montant total de charges transférées évalué à 3,6 milliards d'euros décomposés comme suit :

– 1,8 milliard d'euros au titre de la compétence d'organisation des transports scolaires (à 99 % des dépenses de fonctionnement) ;

– 1,8 milliard d'euros au titre de l'organisation des autres transports non urbains (dont 15 % de charges d'investissement).

L'ordre de grandeur de ces montants correspond au quart du produit de CVAE transféré des départements aux régions, qui s'élève à 3,9 milliards d'euros en 2014 et 4,1 milliards d'euros en 2015.

Toutefois si ces montants correspondent globalement au niveau national, il n'en va pas de même au niveau départemental. Le versement d'une attribution de compensation financière de la région au département ou inversement devrait être un cas fréquent.

RECETTES DE CVAE ET DÉPENSES DE TRANSPORTS SCOLAIRES ET INTERURBAINS DES DÉPARTEMENTS 2015

(en millions d'euros)

Code département	Libellé du département	Part de CVAE au profit du département	Dépenses de fonctionnement des transports scolaires	Dépenses d'investissement des transports scolaires	Dépenses de fonctionnement et d'investissement des transports interurbains
01	AIN	66,8	29,7	NC (1)	
02	AISNE	40,4	36,6		
03	ALLIER	28,3	18,7		
04	ALPES-DE-HAUTE-PROVENCE	13,8	11		
05	HAUTES-ALPES	10,7	0		
06	ALPES-MARITIMES	130,2	8,7		
07	ARDÈCHE	26,3	24,9		
08	ARDENNES	22,2	15,5		
09	ARIÈGE	9,8	7,7		
10	AUBE	30,7	15,9		
11	AUDE	22,9	20,1		
12	AVEYRON	24,8	13,2		
13	BOUCHES-DU-RHÔNE	227,9	19,2		
14	CALVADOS	65,5	14,7		
15	CANTAL	10,8	5,9		

Code département	Libellé du département	Part de CVAE au profit du département	Dépenses de fonctionnement des transports scolaires	Dépenses d'investissement des transports scolaires	Dépenses de fonctionnement et d'investissement des transports interurbains
16	CHARENTE	40,4	14,1		
17	CHARENTE-MARITIME	49,8	35,6		
18	CHER	32,4	14,1		
19	CORREZE	21,7	18,9		
21	CÔTE-D'OR	60,1	28,1		
22	CÔTES-D'ARMOR	45,9	25,5		
23	CREUSE	6,1	8,4		
24	DORDOGNE	26,3	18,2		
25	DOUBS	53,9	26,9		
26	DROME	65,3	30,1		
27	EURE	61,9	1,3		
28	EURE-ET-LOIR	44,6	7,1		
29	FINISTÈRE	73,5	13,4		
2A	CORSE-DU-SUD	13,5	13,3		
2B	HAUTE-CORSE	11,4	10,5		
30	GARD	52,2	29,5		
31	HAUTE-GARONNE	188,9	49,7		
32	GERS	12,3	0,1		
33	GIRONDE	168,1	26,6		
34	HÉRAULT	98,1	0,0		
35	ILLE-ET-VILAINE	120,6	38,8		
36	INDRE	18,8	11,8		
37	INDRE-ET-LOIRE	62,8	16,3		
38	ISÈRE	150,7	10,4		
39	JURA	22,1	26,0		
40	LANDES	33,6	19,2		
41	LOIR-ET-CHER	34,6	21,6		
42	LOIRE	71,5	31,0		
43	HAUTE-LOIRE	16,0	11,3		
44	LOIRE-ATLANTIQUE	164,5	44,0		
45	LOIRET	89,6	8,7		
46	LOT	12,9	9,0		
47	LOT-ET-GARONNE	27,1	15,2		
48	LOZÈRE	4,6	6,6		
49	MAINE-ET-LOIRE	79,0	21,3		
50	MANCHE	45,4	26,0		
51	MARNE	65,1	19,3		
52	HAUTE-MARNE	16,0	10,4		
53	MAYENNE	33,8	12,1		
54	MEURTHE-ET-MOSELLE	63,4	27,4		
55	MEUSE	13,9	13,3		
56	MORBIHAN	63,1	27,4		
57	MOSELLE	94,5	47,6		
58	NIÈVRE	15,7	15,0		
59	NORD	283,4	36,9		
60	OISE	77,8	57,3		
61	ORNE	22,9	18,0		
62	PAS-DE-CALAIS	109,9	57,9		
63	PUY-DE-DÔME	71,3	34,3		

Code département	Libellé du département	Part de CVAE au profit du département	Dépenses de fonctionnement des transports scolaires	Dépenses d'investissement des transports scolaires	Dépenses de fonctionnement et d'investissement des transports interurbains
64	PYRÉNÉES-ATLANTIQUES	71,7	33,0		
65	HAUTES-PYRÉNÉES	17,8	0,0		
66	PYRÉNÉES-ORIENTALES	32,9	5,0		
67	BAS-RHIN	153,1	0,0		
68	HAUT-RHIN	83,8	34,7		
69	RHÔNE	55,4	1,9		
70	HAUTE-SAÔNE	15,8	19,3		
71	SAÔNE-ET-LOIRE	53,2	25,3		
72	SARTHE	56,5	20,8		
73	SAVOIE	60,5	22,8		
74	HAUTE-SAVOIE	96,6	29,5		
75	PARIS	919,7	0,0		
76	SEINE-MARITIME	150,2	56,5		
77	SEINE-ET-MARNE	158,5	38,8		
78	YVELINES	211,2	10,7		
79	DEUX-SÈVRES	41,3	0,0		
80	SOMME	54,2	40,3		
81	TARN	28,6	12,7		
82	TARN-ET-GARONNE	19,7	13,7		
83	VAR	78,1	8,8		
84	VAUCLUSE	57,6	14,8		
85	VENDÉE	66,0	33,9		
86	VIENNE	42,0	20,6		
87	HAUTE-VIENNE	28,8	0,3		
88	VOSGES	31,5	22,8		
89	YONNE	28,3	23,8		
90	TERRITOIRE DE BELFORT	13,1	3,8		
91	ESSONNE	163,4	34,9		
92	HAUTS-DE-SEINE	654,7	0,2		
93	SEINE-SAINT-DENIS	215,7	0,8		
94	VAL-DE-MARNE	198,4	13,6		
95	VAL-D'OISE	123,4	3,9		
971	GUADELOUPE	22,1	8,8		
972	MARTINIQUE	22,5	12,4		
973	GUYANE	9,8	23,9		
974	LA RÉUNION	49,6	8,2		
976	MAYOTTE		19,5		
Ensemble		7 828,4	1 924,6		

Source : Assemblée des départements de France (ADF), direction générale des collectivités locales (DGCL).

Données CVAE 2015 définitive (CVAE 2014 versée par les entreprises et reversée aux départements en 2015 à périmètre 2015)

Budgets primitifs 2015. Certains départements peuvent avoir créé un budget annexe pour gérer cette compétence, ou ne pas avoir ventilé leurs dépenses jusqu'à la sous-fonction « transports scolaires ».

(1) Le Gouvernement n'a pas été en mesure de transmettre ces informations à la Rapporteuse générale.

B. LES TRANSFERTS DE BIENS, DROITS ET OBLIGATIONS

L'exonération d'impôts sur les transferts de biens, droits et obligations liés à la fusion des régions, prévue par l'alinéa 33 du présent article, permet une économie pour les nouvelles régions que l'évaluation préalable qualifie de « *non négligeable* », sans la chiffrer plus précisément.

*

* *

La commission examine tout d'abord l'amendement II-CF 153 du président Gilles Carrez.

M. le président Gilles Carrez. L'amendement tend à maintenir la fraction actuelle de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) revenant aux départements. Lors de la réforme de la taxe professionnelle, il a en effet été décidé, après mûre réflexion, d'affecter au moins 50 % de la cotisation à ceux-ci, sachant qu'elle est assise sur la valeur ajoutée et évolue donc comme le PIB, ce qui en fait une recette dynamique. Les départements ayant des dépenses sociales croissantes liées au vieillissement de la population ou à l'exclusion, il était logique de leur affecter une recette présentant des garanties d'évolution positive. Puis les groupements communaux ont fait valoir que si la CVAE avait un taux national, c'était par leurs actions d'urbanisme et d'accueil d'équipements de zones d'activité que les entreprises s'installaient ; et qu'il serait légitime qu'il y ait un intéressement de la collectivité locale en accroissant la part revenant aux communes et groupements de communes : elle est ainsi passée de 25 à 27,5 %, alors qu'elle diminuait pour les départements de 50 à 47,5 %. Or le Gouvernement propose d'inverser la proportion à partir de 2017 et de donner la moitié de la CVAE aux régions au lieu d'un quart.

Mme la Rapporteuse générale. N'ayant pas eu de bilan financier précis sur cette cotisation, je vais essayer de l'obtenir d'ici à l'examen en séance publique et vous propose, en attendant, de retirer votre amendement.

M. François André. Votre amendement en dit trop ou pas assez. Cette nouvelle répartition de CVAE entre départements et régions est relative au transfert de compétences. Le calcul a été fait au regard du coût de la compétence « transport » transférée aux régions. Monsieur le président, si vous supprimez cette disposition, comment financerez-vous ce transfert ainsi que celui des autres compétences ?

M. Jean-Louis Gagnaire. Il faut aussi tenir compte du transfert de compétences aux régions en matière de développement économique. Je soutiendrai un amendement pour dire que le compte n'y est pas sur les transferts de CVAE : il manque en fait 800 millions d'euros, les départements ne s'occupant plus de développement économique à partir du 1^{er} janvier 2016. Qui va le prendre en charge ? Ce n'est pas le moment de baisser la garde : ce que les départements ne feront plus sera vraisemblablement assuré par les régions, en dehors peut-être

des grandes métropoles – ce qui n'est encore pas complètement sûr. Il ne s'agit pas seulement de politiques locales : on assiste, par exemple, à une baisse continue des financements de l'État pour les pôles de compétitivité, les collectivités territoriales ayant pris le relais et même dépassé ces financements. Mettre en panne le système au cours de 2016, qui pourrait être une année blanche, serait assez désastreux – beaucoup d'emplois sont créés par ces politiques économiques –, même si les agences départementales ne seront transférées qu'au 1^{er} janvier 2017. Lors du débat sur la loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (dite « loi NOTRe »), la ministre avait même parlé d'un transfert de 60 %. Si je comprends la situation des départements, il faut veiller à l'adéquation entre les ressources et les dépenses. Or les dépenses économiques doivent être plutôt financées les impôts pesant sur les entreprises, sachant le rôle que les régions auront à jouer en la matière. Et ce n'est pas en déshabillant celles-ci qu'on peut habiller les départements. Je rappelle que c'est la première fois, depuis qu'on parle de décentralisation, qu'on opère des transferts de compétences entre collectivités : il y a donc un apprentissage à faire dans ce domaine.

M. Dominique Lefebvre. Il y a deux débats dans le débat. D'abord, comment mesure-t-on la charge des compétences transférées ? On ne peut que s'appuyer sur les commissions d'évaluation des charges transférées – la fin de l'article dit bien qu'il y aura des délibérations concordantes entre le conseil régional et les conseils départementaux et que, en cas de désaccord, le préfet prendra un arrêté sur la base de charges constatées les précédentes années. Nous avons déjà eu ce débat sur la non-compensation intégrale des charges transférées entre l'État et les collectivités. Les taux retenus correspondent à l'évaluation des charges effectives transférées aux régions. Se pose aussi un problème de déclinaison région par région, avec des déséquilibres et un mécanisme d'attribution de compensations. Mais vous soulevez une autre question, monsieur le président, qui porte sur la dynamique des ressources transférées. À cet égard, il n'est pas absurde, compte tenu des compétences stratégiques des régions, qu'elles soient les principales bénéficiaires d'une ressource fiscale indexée sur la croissance économique. Par ailleurs, concernant les charges à venir des départements, il y a un débat sur le transfert vers l'État de la dépense du revenu de solidarité active (RSA). Il aurait mieux valu dire quelles étaient les autres ressources fiscales transférées, l'attribution de compensations budgétaires n'étant pas adaptée. Le dispositif prévu par le projet de loi de finances est donc plutôt cohérent.

Mme Marie-Christine Dalloz. Cet amendement me paraît plein de bon sens. Le Gouvernement prévoit, en effet, de déshabiller les départements pour habiller les régions. Par ailleurs, les transferts de compétences ne sont pas encore effectifs et, compte tenu des élections régionales à venir, le travail commencera à se faire courant 2016. On n'a aucune visibilité et on a déjà fait bouger toutes les lignes ! S'agissant du débat sur le RSA, achevons-le vite et prenez une décision, pour qu'on sache précisément où on va ! Les départements n'en peuvent plus.

M. le président Gilles Carrez. Je retire donc l'amendement, que je redéposerai en séance, car il est important que nous ayons ce débat avec le Gouvernement, qui ne porte pas sur les équilibres, mais sur la nature des ressources par rapport à celle des dépenses.

L'amendement II-CF 153 est retiré.

La commission examine ensuite les amendements identiques II-CF 179 de M. Christophe Caresche et II-CF 298 de M. Pascal Cherki.

M. Pascal Cherki. En région Île-de-France, la compétence relative aux transports connaît des modalités spécifiques d'application puisqu'elle est dévolue au syndicat des transports d'Île-de-France (STIF) et non aux collectivités territoriales. S'agissant des transferts de compétences prévus à l'article 15 de la « loi NOTRe », il n'est donc pas besoin de prévoir en compensation un transfert de recette fiscale. Par conséquent, et sans qu'il soit nécessaire d'attendre l'examen particulier des mécanismes de compensation des transferts de compétences en Île-de-France, dans le cadre du rapport prévu au D du I de l'article 39, il est proposé, pour cette région, de maintenir la répartition actuelle du produit de CVAE.

Mme la Rapporteuse générale. Il est clair que la situation du STIF est particulière en Île-de-France. Mais je vous invite à redéposer votre amendement pour qu'on puisse avoir une discussion avec le Gouvernement sur ce point, sachant qu'on recherche un abondement de recettes pour le STIF et l'ensemble des transports dans la région.

M. le président Gilles Carrez. D'abord, il n'est pas sûr que le transfert des départements vers la région des transports scolaires représente le même enjeu pour elle que dans les autres régions – plusieurs transports étant déjà assurés par le STIF. Aujourd'hui, le fonctionnement des transports en Île-de-France est bouclé, en termes de dotations publiques, par la région, à hauteur de 50 %, et les départements – avec pour celui de Paris une part de 30 % et celui des Hauts-de-Seine, de 20 %. Je ne sais pas si cette situation spécifique a été prise en compte.

M. Dominique Lefebvre. S'il y a probablement une situation spécifique, elle ne m'apparaît pas tout à fait clairement. Alors que le STIF a une compétence générale, des lignes interurbaines départementales et des transports scolaires sont financés par les départements. Je veux bien que la clé de répartition ne soit pas la même dans cette région, mais je n'ai pas compris qu'il n'y avait pas de transfert de compétence « transport » associée. S'il faut que ce dossier soit mis à plat, je ne suis pas certain que cet amendement le règle, en l'absence de données plus précises sur ce point.

M. le président Gilles Carrez. Il a le mérite de poser le problème.

M. Pascal Cherki. Il ne s'agit pas d'un amendement pour la ville de Paris, mais pour l'ensemble des départements. Celle-ci a toujours assumé une forte contribution au STIF en raison d'une faculté contributive plus grande que les

autres départements et du fait que l'histoire des transports en commun a conduit à une surconcentration dans Paris et la première couronne. Il s'agit de se demander si, compte tenu de la spécificité du STIF, une application mécanique de la « loi NOTRe » s'impose. Nous sommes un certain nombre à penser que ce n'est pas le cas et qu'il y a donc lieu de revoir le dispositif. Mais si la commission ne s'estime pas suffisamment éclairée en l'absence du Gouvernement pour en décider, je suis prêt à retirer mon amendement et à le redéposer en séance publique.

M. Jean-Louis Gagnaire. Le raisonnement est séduisant en apparence, mais ce n'est pas parce qu'il n'y a pas beaucoup de transferts de charges que l'Île-de-France doit vivre indépendamment du reste du pays. Et il serait assez malvenu qu'on ait des taux différents dans cette région par rapport aux autres.

M. le président Gilles Carrez. C'est déjà le cas ! C'est le seul endroit où les départements payent à eux seuls 50 % du fonctionnement des transports.

M. Jean-Louis Gagnaire. Dans le cadre de la « loi NOTRe », on a intérêt à rester dans un schéma général, qui est celui présenté dans le projet de loi de finances. Je rappelle les débats que nous avons eus ici sur un amendement d'Olivier Faure pour financer les transports en Île-de-France. Je pense que ces moyens supplémentaires via la région et le STIF seront les bienvenus.

M. Christophe Caresche. Il y a une spécificité en Île-de-France, tenant au fait que le STIF est l'autorité organisatrice des transports. Celui-ci est alimenté par des contributions essentiellement départementales. Si on adopte l'article 39 tel quel, les conseils généraux vont continuer à alimenter le STIF, mais aussi la région, ce qui les amènerait à payer deux fois. Cela n'a pas de sens. Il faut tenir compte de cette spécificité, ce qui ne remet pas en cause la contribution des départements aux transports d'Île-de-France.

Mme la Rapporteuse générale. M. Christophe Caresche a à la fois raison et tort, mais la question mérite d'être posée. L'article 39 dit que les régions doivent restituer le surplus s'il y en a un, mais que ce remboursement est toujours le même, ce qui veut dire que la dynamique pouvant bénéficier à la CVAE n'est pas prise en compte pour l'année N + 2. C'est la raison pour laquelle je propose d'approfondir la question en vue du débat en séance publique.

M. le président Gilles Carrez. Je rappelle que tout cela n'entrera en application qu'à partir de 2017.

M. Patrick Ollier. Cet amendement est plein de bon sens. Il s'agit d'un problème de prévision et la coordination aurait dû être engagée beaucoup plus tôt à cet égard. Le STIF est bien une spécificité de l'Île-de-France, ce qui remet en cause votre raisonnement, monsieur Gagnaire. Madame la Rapporteuse générale, cet amendement pose le problème des conséquences pour les départements. Si on peut avoir une réponse sur ce point d'ici à l'examen en séance publique, on peut envisager qu'il soit redéposé à ce moment-là, mais pour l'instant, les ministres n'ont pas répondu à nos sollicitations !

M. Dominique Lefebvre. En réalité, ce n'est pas de la compensation des transferts de compétences qu'il s'agit, mais, comme précédemment, de l'idée qu'en Île-de-France, eu égard à la répartition des compétences ou des charges entre région et départements, le transfert de la ressource économique à la région ne pourrait pas être abordée de la même manière qu'ailleurs.

En tout état de cause, si l'on mettait cette idée en œuvre, ce ne pourrait être sur le fondement des taux ici proposés : les amendements en discussion sont des amendements d'appel.

Assurément, le cas francilien est spécifique : les départements apportent, en échange d'une participation à la gouvernance des transports, une contribution budgétaire au financement de ces derniers. Mais cela n'a pas empêché d'y transférer la compétence des transports scolaires et interurbains des départements à la région, comme ailleurs. Ainsi, dans le Val-d'Oise, des lignes qui étaient financées par le département sont reprises en charge au niveau régional.

Certains regrettent que la région Île-de-France se voie appliquer les mêmes dispositions que les autres régions malgré sa spécificité. Je peux le comprendre ; on aurait d'ailleurs pu créer une collectivité unique, comme en Corse...

Bref, il faut remettre les choses à plat mais, pour cela, il ne suffit pas de voter ces amendements.

M. le président Gilles Carrez. Nous en sommes d'accord. Les amendements seront redéposés en vue de la séance, ce qui nous permettra d'interroger le ministre.

Les amendements II-CF 179 et II-CF 298 sont retirés.

La commission en vient à l'amendement II-CF 217 de M. Jean-Louis Gagnaire.

M. Jean-Louis Gagnaire. Nous proposons de permettre aux exécutifs régionaux de réviser les taux de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) afin de compenser l'évolution de la dotation globale de fonctionnement (DGF), qui s'applique aux régions comme aux autres collectivités alors même que les conseils régionaux n'ont aucune autonomie fiscale.

Certes la France a fait savoir que son droit de modulation de la TICPE ne serait revu que courant 2016, mais il est souhaitable que des ressources supplémentaires soient dégagées pour les nouveaux conseils régionaux, notamment dans les régions fusionnées ; or c'est l'une des rares marges de manœuvre existantes en matière fiscale. Le gel sur la base de 2015 n'est donc pas satisfaisant.

Dès lors, il convient qu'à partir de 2016, lorsqu'ils bâtiront leur budget, les nouveaux conseils régionaux puissent revoir les taux, d'autant que le problème se posera de l'harmonisation des taux entre les régions fusionnées. On propose actuellement de faire converger les taux en cinq ans, mais il faudrait permettre aux futurs conseillers régionaux de le faire dès que possible, dès leur premier budget.

Mme la Rapporteuse générale. Avis favorable. À ce jour, seules les régions de Corse et de Poitou-Charentes n'appliquent pas le taux maximal de la fraction régionale de TICPE.

La commission adopte l'amendement II-CF 217 (amendement II-834).

Elle en vient ensuite à l'amendement II-CF 218 de M. Jean-Louis Gagnaire.

M. Jean-Louis Gagnaire. Cet amendement est l'équivalent du précédent, mais pour la taxe sur les certificats d'immatriculation.

Suivant l'avis favorable de la Rapporteuse générale, la commission adopte l'amendement II-CF 218 (amendement II-835).

Puis elle aborde l'amendement II-CF 219 de M. Jean-Louis Gagnaire.

M. Jean-Louis Gagnaire. Même proposition, appliquée cette fois à la taxe sur les permis de conduire.

Suivant l'avis favorable de la Rapporteuse générale, la commission adopte l'amendement II-CF 219 (amendement II-836).

Suivant l'avis favorable de la Rapporteuse générale, elle adopte ensuite l'amendement II-CF 220 (amendement II-837) de M. Jean-Louis Gagnaire.

La commission adopte l'article 39 modifié.

*

* *

Après l'article 39

La commission est saisie de l'amendement II-CF 89 de M. Yves Daniel.

M. Pascal Cherki. L'amendement tend à imposer aux grandes surfaces d'indiquer chaque année leurs marges nettes à l'Observatoire des prix et des marges des produits alimentaires, ce qui permettrait d'avoir une vision objective des marges qu'elles dégagent.

Le montant de la taxe additionnelle à laquelle elles seraient soumises si elles ne le font pas serait égal à trois fois le produit entre, d'une part, le montant dû au titre de la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM) et, d'autre part, le rapport entre le montant total des ventes du produit et le chiffre d'affaires total.

Mme la Rapporteuse générale. Il me semble que, tel qu'il est rédigé, l'amendement entraîne des conséquences contraires à l'intention de ses auteurs. En effet, vous restreignez le champ visé si vous ajoutez, parmi les conditions d'éligibilité à la taxe additionnelle, le refus d'indiquer ses marges au fait de vendre des fruits et légumes et de ne pas être partie à des accords de modération des marges.

Pour ces raisons, avis défavorable.

Mme Karine Berger. Je salue en tout cas l'objectif poursuivi. Rien ne se passe lorsque les grandes surfaces refusent d'indiquer leurs marges nettes à l'Observatoire des prix et des marges : c'est un gros problème. Il faudra le faire valoir en séance publique, sous une forme rédactionnelle ou sous une autre.

Mme la Rapporteuse générale. Une solution pourrait consister à faire figurer d'abord cette obligation à l'article L.621-8 du code rural et de la pêche maritime.

M. Joël Giraud. L'Observatoire des marges le dit lui-même, l'absence d'accès aux données est un grave problème : on ne connaît pas les marges réelles de la grande distribution, qui peut ainsi capter la valeur ajoutée au détriment des producteurs.

À propos de la TASCOM, qui repose sur un régime déclaratif, j'ai constaté comme maire que certains ne déclaraient rien, sans que personne ne s'en préoccupe vraiment. Il faudrait y regarder de plus près et procéder à des vérifications fréquentes.

M. Pascal Cherki. Nous retravaillerons l'amendement et le redéposerons en vue de la séance.

L'amendement II-CF 89 est retiré.

La commission en vient aux amendements identiques II-CF 27 de M. Laurent Grandguillaume et II-CF 57 de Mme Marie-Christine Dalloz.

Mme Monique Rabin. L'amendement II-CF 27 porte sur le statut des établissements publics sociaux et médico-sociaux au regard de la taxe foncière.

Mme Marie-Christine Dalloz. Les établissements publics de santé, de même que les établissements publics sociaux et médico-sociaux et comme les maisons de retraite publiques autonomes, sont exonérés de taxe foncière. L'amendement II-CF 57 a pour objet d'étendre cette exonération aux organismes privés non lucratifs œuvrant dans le même champ sanitaire, social et médico-social.

Mme la Rapporteuse générale. Avis défavorable, pour les mêmes raisons que précédemment.

La commission rejette les amendements II-CF 27 et II-CF 57.

Elle aborde ensuite les amendements identiques II-CF 28 de M. Laurent Grandguillaume et II-CF 58 de Mme Marie-Christine Dalloz.

M. Pascal Cherki. L'amendement II-CF 28 propose une mesure d'aide aux organismes privés non lucratifs du champ sanitaire, social et médico-social, dont l'utilité n'est plus à démontrer : l'exonération de la taxe d'habitation.

Mme Marie-Christine Dalloz. L'amendement II-CF 58 est identique. Il est important que, dans nos territoires, les organismes privés non lucratifs du champ médico-social soient traités de la même façon que les établissements publics.

Mme la Rapporteuse générale. Avis défavorable.

Le rapport sur la fiscalité du secteur privé non lucratif remis au Premier ministre Jean-Marc Ayrault par les députés Yves Blein, Jérôme Guedj, Laurent Grandguillaume et Régis Juanico en décembre 2013 ne concluait à aucun désavantage – au niveau global – des établissements privés non lucratifs. La seule distorsion identifiée concernait les activités à forte intensité de main-d'œuvre qualifiée.

Mme Marie-Christine Dalloz. Justement, les organismes privés non lucratifs qui œuvrent dans le champ visé fournissent des emplois. La distorsion se manifeste eu égard à leur masse salariale.

M. François André. Je ne comprends pas très bien ces amendements dès lors que ce sont les personnes qui acquittent la taxe d'habitation, qu'elles vivent chez elles, en maison de retraite ou en établissement. Je ne vois donc pas à quelle distorsion on remédierait en exonérant tel ou tel contribuable du paiement de cette taxe, d'autant qu'il s'agit d'une taxe locale qui finance des services locaux.

M. le président Gilles Carrez. Je me pose la même question que vous.

La commission rejette les amendements II-CF 28 et II-CF 58.

Elle en vient ensuite, en présentation commune, aux amendements II-CF 40 et II-CF 41 de M. Marc Le Fur.

Mme Marie-Christine Dalloz. Nous en arrivons à une série d'amendements que j'ai cosignés avec Marc Le Fur.

Le compostage agricole nécessite de grandes surfaces d'emprise foncière. L'amendement II-CF 40 tend à distinguer, d'une part, les immeubles affectés au stockage des matières entrantes et de la biomasse sèche et humide, pour lesquels il

est proposé une exonération permanente, et d'autre part, les autres immeubles affectés à l'activité de compostage agricole, pour lesquels il est notamment proposé une exonération de cotisation foncière des entreprises pendant sept ans, soit le délai d'amortissement de ces dispositifs prévu par la loi.

Je présenterai en même temps l'amendement II-CF 41, qui tend à exonérer de manière permanente les bâtiments de stockage pour l'activité de méthanisation agricole.

Mme la Rapporteuse générale. Ce n'est pas la première fois que nous sommes saisis de semblables amendements.

Je rappelle que nous avons déjà étendu l'exonération de taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPB) aux méthaniseurs « pionniers », c'est-à-dire construits avant le 1^{er} janvier 2015, avant de proposer l'an dernier de faire bénéficier les méthaniseurs d'une exonération de cotisation foncière des entreprises (CFE) et de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) portée à sept ans.

Vous souhaitez appliquer ces exonérations aux bâtiments de stockage en vue de la méthanisation, ainsi qu'à ceux affectés au compostage – une technique qui, par définition, requiert moins d'investissements. Je suggère que nous en restions aux mesures déjà adoptées, qui témoignent du soutien apporté à cette activité.

Avis défavorable.

La commission rejette successivement les amendements II-CF 40 et II-CF 41.

Puis elle aborde l'amendement II-CF 44 de M. Marc Le Fur.

Mme Marie-Christine Dalloz. Cet amendement vise à indiquer expressément que les casiers ou alvéoles de stockage ne réceptionnant plus de déchets sont exonérés de taxe foncière sur les terrains bâtis, afin d'éviter une imposition non justifiée du fait de la cessation de l'activité principale d'exploitation d'une alvéole.

Cette disposition très technique est essentielle si l'on veut accompagner le développement de la méthanisation dans nos territoires ruraux.

Suivant l'avis défavorable de la Rapporteuse générale, la Commission rejette l'amendement II-CF 44.

Elle examine ensuite l'amendement II-CF 45 de M. Marc Le Fur.

Mme Marie-Christine Dalloz. Cet amendement tend à stimuler l'investissement, l'innovation et surtout l'emploi dans les TPE-PME, au cœur de nos territoires, en corrigeant les effets négatifs de l'absence de plafonnement de la CFE.

À cette fin, nous proposons de revenir au plafonnement de l'ancienne taxe professionnelle, soit 3,5 % de la valeur ajoutée.

Mme la Rapporteuse générale. Il existe déjà un mécanisme de plafonnement : les entreprises peuvent demander un dégrèvement lorsque la somme de la CFE et de la CVAE dépasse 3 % de la valeur ajoutée. Il en coûte à l'État 1 milliard d'euros par an environ.

Vous proposez un nouveau plafonnement qui, selon la rédaction actuelle de l'amendement, ne serait pas remboursé par l'État mais resterait à la charge des collectivités locales.

Mme Karine Berger. Je ne comprends pas : la somme de la CFE et de la CVAE est plafonnée à 3 %, mais cela coûterait de l'argent de plafonner le montant de l'une des deux à 3,5 % ?

M. le président Gilles Carrez. Il arrive qu'il n'y ait pas de CVAE et que seule s'applique la CFE.

Mme Karine Berger. Laquelle sera alors plafonnée à 3 %.

M. le président Gilles Carrez. Il me semble, en effet, que le plafond global vaut aussi dans les cas où la CVAE n'est pas applicable.

Mme la Rapporteuse générale. La remarque de Karine Berger est juste.

Mme Marie-Christine Dalloz. Nous redéposerons l'amendement en vue de la séance après l'avoir retravaillé.

M. le président Gilles Carrez. Du fait de ce que l'on appelle le dégrèvement barémique, la CVAE n'est en réalité due qu'à partir d'un certain niveau de chiffre d'affaires, de sorte que beaucoup de petites entreprises n'acquittent que la CFE. Ce qu'il convient de vérifier, c'est si le plafonnement de 3 % continue alors de s'appliquer, auquel cas l'amendement est satisfait.

Mme Véronique Louwagie. Madame la Rapporteuse générale, vous dites que ce sont les collectivités qui supporteront la baisse. Pourtant, aux termes de l'amendement, « *la perte de recettes pour les collectivités territoriales est compensée à due concurrence par la majoration de la dotation globale de fonctionnement et, corrélativement pour l'État, par la création d'une taxe additionnelle* », etc.

M. le président Gilles Carrez. Il s'agit là du gage de l'amendement, condition de sa recevabilité. Mais si nous le votons en l'état, le gage serait levé et la mesure serait bien à la charge des collectivités.

L'amendement II-CF 45 est retiré.

La commission en vient à l'amendement II-CF 357 de Mme Audrey Linkenheld.

Mme Audrey Linkenheld. Cet amendement tend à exonérer de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) les logements construits ou réhabilités dans le cadre du bail réel solidaire.

Ce nouveau dispositif est rendu possible par la « loi Macron », qui a autorisé le Gouvernement à légiférer par ordonnance pour le créer. Adossé aux organismes de foncier solidaire (OFS) institués par la « loi ALUR », il nous permettrait d'expérimenter enfin en France la dissociation entre le foncier et le bâti : nos concitoyens pourraient n'être propriétaires que de leur bâti, ce qui encouragerait l'accession abordable à la propriété.

Cette dissociation, dont le principe est désormais acquis grâce à la loi, est particulièrement bienvenue dans les secteurs valorisés de nos communes, où le niveau souvent élevé de taxe foncière peut être un frein supplémentaire à l'accession à la propriété.

Mme la Rapporteuse générale. L'idée est intéressante du point de vue économique.

Le problème est que la « loi Macron », comme vous l'avez dit, ne crée pas le contrat de bail de longue durée mais autorise le Gouvernement à prendre une ordonnance qui permettra de le créer. De ce fait, à ce jour, ledit bail ne dispose pas encore d'une définition législative.

Mme Audrey Linkenheld. Il reste neuf mois pour le créer, de sorte qu'il devrait exister en août 2016 au plus tard. Je suis bien placée pour savoir que des réunions de travail sont actuellement organisées avec le ministère de l'économie afin de préparer l'ordonnance, mais aussi le décret d'application de la « loi ALUR » s'agissant des organismes de foncier solidaire. Les logements visés pourraient donc devenir réalité dans la seconde moitié de l'année 2016. Voilà pourquoi je formule ma proposition dès à présent, sans attendre le prochain projet de loi de finances.

Mme la Rapporteuse générale. Je vous suggère néanmoins de redéposer l'amendement dans le cadre de la prochaine loi de finances, ou d'un « collectif » l'année prochaine s'il y en a un. On ne peut pas faire dépendre une disposition législative d'un outil qui n'existe pas.

L'amendement II-CF 357 est retiré.

*

* *

Article additionnel après l'article 39

Exonération facultative de la taxe foncière sur les propriétés bâties pour les maisons de santé pluriprofessionnelles

La commission est alors saisie des amendements identiques II-CF 124 de M. Joël Giraud et II-CF 386 de M. Hervé Féron.

M. Joël Giraud. De nombreuses maisons de santé pluriprofessionnelles ont été créées dans des zones rurales isolées, mais aussi dans des zones urbaines sensibles, où les opérations peuvent être difficiles à boucler. Afin de surmonter ces difficultés, certaines régions ont suppléé financièrement les communes, allant d'ailleurs ainsi au-delà de leurs compétences ; mais ce n'est pas le cas partout et, en tout état de cause, cette aide ne découle pas du droit commun.

Nous proposons donc de donner un coup de pouce aux communes et intercommunalités qui assument la maîtrise d'ouvrage de tels projets, en les faisant bénéficier d'une exonération permanente de taxe foncière, à condition évidemment que 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 plupart du temps, même les fluides sont pris en charge par les collectivités locales.

Mme Karine Berger. Partout, en particulier dans les zones les plus désertées, nous nous battons pour faire venir les professionnels de la médecine ; un coup de pouce fiscal serait une incitation supplémentaire au regroupement de spécialistes de santé.

Voilà pourquoi l'amendement II-CF 386 est signé par l'ensemble du groupe Socialiste, républicain et citoyen.

Mme la Rapporteuse générale. Avis favorable.

Peut-être faudra-t-il simplement revoir la rédaction des amendements sur quelques points pour tenir compte d'échanges que nous avons eus avec la direction de la législation fiscale.

M. le président Gilles Carrez. L'exonération n'est pas compensée par l'État : ce sont autant de recettes en moins pour la collectivité. Prenons-y garde.

Mme la Rapporteuse générale. Voilà précisément pourquoi nous devons évaluer précisément les conséquences de la mesure d'exonération. Mais celle-ci dépend du libre choix de la collectivité.

M. Jean-Louis Gagnaire. Les collectivités sont prêtes à payer pour faire venir les médecins !

M. Olivier Carré. Le problème est moins l'exonération de taxe foncière que la TVA.

Dans le domaine considéré, en effet, il existe une équivalence commerciale, de sorte que si la collectivité met les bâtiments en affermage, par exemple, elle devrait récupérer la TVA dès lors qu'elle la refacture sur les loyers. Mais, les médecins n'étant pas soumis à la TVA, il n'est pas non plus possible d'y soumettre les loyers, donc d'en récupérer directement le produit. Pour que la TVA soit récupérable, il faudrait donc que ces investissements soient éligibles au fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) ; or ils ne le sont pas. Ce qui surenchérit d'environ 20 % le coût de fabrication des maisons de santé – sauf lorsque celles-ci sont situées en zone de revitalisation rurale (ZRR), ainsi que le Sénat en a décidé il y a quelques années. Cette dernière exception explique d'ailleurs que ce soient souvent des communes ou des blocs de communes rurales qui s'engagent dans ce type d'opérations.

La commission adopte les amendements II-CF 124 et II-CF 386 (amendement II-838).

*

* *

Article additionnel après l'article 39

Exonération facultative de taxe foncière sur les propriétés bâties pour les logements issus de la transformation de bureaux

La commission aborde ensuite l'amendement II-CF 196 de Mme Annick Lepetit.

M. Pascal Cherki. Il s'agit de permettre aux collectivités locales de décider, par délibération, d'exonérer de la part de taxe foncière sur les propriétés bâties qui leur revient les locaux à usage d'habitation affectés à l'habitation principale issus de la transformation de bureaux.

En période de pénurie de logements et d'augmentation du parc de bureaux vacants ou obsolètes, nous souhaitons ainsi encourager la conversion de bureaux en logements. Il n'est pas question de l'imposer, simplement de le permettre aux collectivités qui le souhaitent, en tenant compte de la diversité des situations.

Ce problème touche particulièrement Paris – je m'excuse de le dire –, malgré d'importants efforts pour rattraper en quelques années les taux prévus par la « loi SRU », ainsi que la première couronne. Nous souhaitons convertir en logements, grâce à l'incitation et au partenariat, nos nombreux bureaux vides dont certains sont devenus obsolètes. Cet amendement devrait nous permettre de le faire plus rapidement, sans imposer la même démarche aux autres collectivités. Nous sommes prêts à renoncer à une recette pour atteindre cet objectif important.

Mme la Rapporteuse générale. Je m'en remets à la sagesse de la commission sur cet amendement dont le coût n'est pas chiffré, tout en rappelant que l'exonération, étant facultative, ne sera pas compensée par l'État.

M. le président Gilles Carrez. De même que dans un précédent amendement, la perte de recettes est gagée par la majoration de la dotation globale de fonctionnement et, comme d'habitude, par une taxe additionnelle sur le tabac.

M. Dominique Lefebvre. De toute façon, les exonérations issues des délibérations des collectivités locales ne sont jamais compensées par l'État.

M. le président Gilles Carrez. Mais, au titre de l'article 40, on doit traiter l'ensemble des recettes publiques ; il faut donc bien un gage.

M. Dominique Lefebvre. L'amendement tend à donner une faculté aux collectivités, qui en assument les conséquences financières. Cela va mieux en le disant.

M. le président Gilles Carrez. De manière générale, je suis un fervent défenseur de la souplesse en cette matière, tant les situations et les problèmes diffèrent d'une collectivité à l'autre. La possibilité de reconversion des bureaux en logements concerne la petite couronne : on ne peut pas demander à la solidarité nationale de résoudre ce problème par l'intermédiaire de l'ensemble des contribuables. Mais il est tout à fait légitime d'offrir cette possibilité aux collectivités. Nous manquons terriblement de souplesse en matière de politique fiscale locale.

Pour ces raisons, je suis favorable à l'amendement.

La commission adopte l'amendement II-CF 196 (amendement II-839).

*

* *

Après l'article 39

La commission en vient à l'amendement II-CF 277 de M. Pascal Cherki.

M. Pascal Cherki. Mon collègue Christophe Caresche avait déposé un amendement II-CF 175, non défendu, qui, tout en ayant un objectif comparable au mien, me semble mieux rédigé. Il vise à permettre aux collectivités locales qui le souhaitent de supprimer par voie délibérative l'abattement de 50 % applicable aux locaux à usage d'habitation non affectés à la résidence principale.

Nous nous sommes engagés depuis plusieurs années à accomplir un effort de péréquation verticale et horizontale qui met en difficulté certaines collectivités contributrices. Au lieu de nous battre sur le niveau des compensations à verser, prenons acte de la nécessité de cette péréquation mais permettons en contrepartie aux communes qui le souhaitent de collecter des ressources supplémentaires. Si nous avons déjà avancé sur cette question l'an dernier, nous proposons aujourd'hui d'aller plus loin. Nous ne pouvons empêcher les communes d'exercer leur liberté. Celles qui souhaitent supprimer cet abattement en assumeront la responsabilité devant leurs administrés.

Mme la Rapporteure générale. Il est déjà possible en zone tendue, comme en a décidé la ville de Paris, d'instaurer une majoration de 20 % de la taxe d'habitation applicable aux résidences secondaires. Je vous invite à une certaine prudence en matière d'augmentation de la fiscalité locale. Je m'en remets à la sagesse de la commission quant à l'instauration de ce dispositif à titre facultatif et vous invite à retirer votre amendement qui en prévoit l'automatisme, à moins que l'un de nos collègues ne le sous-amende.

Mme Karine Berger. L'adoption de cet amendement entraînerait-elle une augmentation de 50 % du montant de la taxe foncière ?

Mme la Rapporteure générale. L'augmentation porte sur l'assiette.

M. Charles de Courson. Le montant de la taxe en serait donc doublé.

M. le président Gilles Carrez. Il s'agit là d'une mesure beaucoup plus violente que la majoration possible de la taxe d'habitation actuellement en vigueur.

Mme la Rapporteure générale. Cet amendement permettrait de doubler la taxe foncière applicable aux résidences secondaires, en sus de la possibilité de majorer de 20 % la taxe d'habitation instaurée l'an dernier.

M. le président Gilles Carrez. Si nous adoptons cet amendement, les observateurs extérieurs ne prêteront pas attention au caractère obligatoire ou facultatif du dispositif. Compte tenu de la violence de la mesure, mieux vaudrait présenter directement l'amendement en séance publique sans quoi nous risquons de déclencher dès cet après-midi une guerre nucléaire.

M. Dominique Lefebvre. Même l'adoption de l'amendement de Christophe Caresche, qui prévoit le caractère facultatif de la mesure, aurait, en effet, un impact médiatique. Quand on voit le battage fait autour de quelques contribuables alors même que la surtaxation des terrains non bâtis et constructibles en zone tendue a été décidée sous la précédente législature ! Le Gouvernement a d'ailleurs annoncé qu'il serait obligé de revenir sur ce dispositif dans la mesure où il a été insuffisamment encadré.

M. Charles de Courson. Le but de cet amendement est d'inciter les propriétaires de résidences secondaires à Paris – qui représentent environ 7 % du parc de logements de la capitale – à les vendre pour en faire des résidences principales. Mais il suffira à ces propriétaires de les déclarer comme résidences principales pour échapper à la mesure. Nous en avons déjà débattu il y a deux ans ainsi que l'an dernier : ce type d'amendements est inepte et aura un effet dépressif sur le marché.

M. Pascal Cherki. L'impact médiatique se concentrera sur Paris et nous l'assumerons. Dans la capitale comme à Barcelone ou à Lisbonne, nombre de personnes investissent dans des logements pour les louer pendant des séjours de

courte durée sur des plateformes telles qu’Airbnb. Cela crée une pénurie d’offre de logements alors que l’on recense 130 000 demandes à Paris et en première couronne. Il s’agit donc non seulement de lever de la ressource mais également de réorienter le marché immobilier vers l’usage locatif.

M. le président Gilles Carrez. Je vous propose de retirer votre amendement et d’en débattre en séance publique.

L’amendement II-CF 277 est retiré.

La commission examine l’amendement II-CF 137 de M. Hervé Mariton.

Mme Véronique Louwagie. En mars 2012, il a été instauré une majoration de la valeur locative cadastrale, fixée à 5 euros par mètre carré à partir de 2016, pour les terrains situés dans des zones stratégiques en matière d’aménagement et de développement urbain. Les communes avaient cependant la possibilité d’exonérer les terrains précités de cette majoration. Je tiens à le souligner car s’il nous appartient de voter la loi, il convient de laisser aux collectivités la possibilité de faire leurs propres choix en matière de taxe foncière.

À la fin de cette même année 2012, la majorité socialiste a complètement réformé le régime de la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFNB) et instauré une majoration de la valeur cadastrale des terrains constructibles dans certaines communes, à hauteur de 25 % et d’une valeur forfaitaire de 5 euros par mètre carré pour les impositions dues au titre des années 2014 et 2015 – mesure qui a donné lieu à de nombreuses réactions sur le terrain. Cette valeur forfaitaire passera à 10 euros par mètre carré pour les impositions dues au titre de l’année 2016 et des années suivantes.

Il importe de revenir sur ce dispositif, car les montants d’imposition ainsi atteints ne sont plus supportables pour nombre de propriétaires de terrains. En outre, ce n’est pas en adoptant des mesures de cette nature qu’on les incitera à vendre.

Mme la Rapporteuse générale. Le Gouvernement a indiqué hier qu’il proposerait en loi de finances rectificative l’instauration d’un abattement, peut-être subordonné à une délibération des collectivités locales, sur les mètres carrés concernés, tout en maintenant le caractère coercitif du dispositif, et le report ou la suppression de la majoration supplémentaire de valeur locative. Ayant moi-même retiré en première partie un amendement relatif à l’abattement de 30 % applicable aux plus-values sur les cessions de terrain, je vous propose de retirer le vôtre sans quoi j’y serai défavorable.

M. Patrick Ollier. Un tiens vaut mieux que deux tu l’auras. Pourquoi le Gouvernement ne propose-t-il pas ces modifications dans le projet de loi de finances au lieu d’attendre la loi de finances rectificative ? Une vigoureuse campagne de presse a été menée à l’encontre de ce grave dysfonctionnement. Plus grave encore, les communes et établissements publics de coopération intercommunale se voient supprimer la possibilité de moduler à la baisse cette majoration forfaitaire.

Il importe que le débat ait lieu en séance publique, raison pour laquelle je suis favorable au maintien de cet amendement. Vous prenez vos responsabilités en y étant défavorable, madame la Rapporteuse générale, mais cela alimentera la polémique actuelle.

M. Dominique Lefebvre. Ce n'est pas la majorité actuelle mais la précédente qui a instauré le mécanisme de départ, et ce afin de favoriser la mise à disposition de terrains urbanisables. Parmi les obstacles à la construction, le frein politique est majeur mais le prix et la disponibilité du foncier jouent également.

Si nous sommes défavorables à votre amendement, c'est qu'il prévoit la possibilité pour les collectivités locales de ne pas appliquer la majoration sur leur territoire. On ne peut laisser à la seule liberté locale le soin de régler le problème – de portée nationale – de la rétention de terrains urbanisables. Cela étant, il est vrai que le dispositif actuel doit être modifié. La majorité, qui discute actuellement de ce point avec le Gouvernement, regrette que la question ne soit pas traitée dès à présent mais prend acte des mesures à venir en loi de finances rectificative.

Mme Véronique Louwagie. Je maintiens mon amendement, compte tenu de nos différences de vue.

M. Patrick Ollier. J'entends bien les arguments qui viennent d'être exposés. Mais tout à l'heure, PascalCherki demandait justement – et DominiqueLefebvre l'a soutenu – que les villes puissent choisir d'appliquer ou pas une disposition fiscale. Qui mieux que le maire est à même de savoir comment doit se développer sa commune ? S'il ne souhaite pas appliquer cette surtaxe, vous devez lui laisser la liberté de ne pas le faire.

La commission rejette l'amendement II-CF 137.

Elle est saisie de l'amendement II-CF 126 de M. Joël Giraud.

M. Joël Giraud. Cet amendement tend à supprimer de la législation fiscale la notion de gîte rural, souvent confondue avec la marque privée Gîtes de France. Il convient de mettre fin à la différence de traitement existant entre les différents acteurs du tourisme chez l'habitant – les meublés de tourisme ne relevant pas des mêmes règles – et de valoriser la procédure administrative de classement des hébergements touristiques.

Mme la Rapporteuse générale. Bien que cet amendement tende à supprimer la notion de gîte rural dans la législation fiscale, il la maintient à l'article L.1383 E bis du code général des impôts, qui porte sur les exonérations de taxe foncière sur les propriétés bâties, et à l'article 322 FA de l'annexe 3 du même code.

M. Joël Giraud. Notre objectif est de mettre les propriétaires de gîtes ruraux sur le même pied que les loueurs de meublés de tourisme.

Mme la Rapporteure générale. Certes ; mais vous ne proposez pas la suppression de l'article 322 FA de l'annexe 3 qui définit la notion de gîte rural.

M. Joël Giraud. Je retire cet amendement afin d'en améliorer la rédaction d'ici à la séance publique.

M. Jean Launay. Je partage la préoccupation de Joël Giraud. Ce dispositif prête à confusion entre différentes organisations de tourisme portant des labels, tels que Clévacances, et la qualification de gîte rural pose un problème d'égalité devant la loi.

M. Patrick Ollier. Pourquoi ne pas les désigner sous le nom de gîtes en milieu rural ?

M. Jean Launay. Parce que la notion de gîte rural relève désormais du langage commun.

L'amendement II-CF 126 est retiré.

La commission aborde en discussion commune les amendements II-CF 31 et II-CF 32 de M. Dominique Baert.

M. Dominique Baert. J'ai fait adopter il y a quelques années un amendement portant abattement de 10 % sur la taxe d'habitation des personnes handicapées. L'application de cette disposition, figurant au 3 *bis* du II de l'article 1411 du code général des impôts, est subordonnée à deux conditions : il faut que la commune l'ait adoptée et que le contribuable demande à en bénéficier. Cet abattement n'étant que de 10 %, il n'est guère incitatif, appliqué à une taxe d'habitation de quelque 600 euros. Je propose donc de le porter à 30 % dans l'amendement II-CF 31. Si ce seuil paraît excessif à la commission des finances, l'amendement II-CF 32 prévoit un taux intermédiaire de 20 %.

M. le président Gilles Carrez. Sont notamment concernées certaines personnes qui perçoivent l'allocation aux adultes handicapés (AAH).

M. Dominique Baert. Les conditions d'exonération sont très restrictives. De plus, elles relèvent du domaine réglementaire. C'est pourquoi mon amendement ne vise que le taux d'abattement.

Mme la Rapporteure générale. Je rappelle que cette disposition est facultative et à la charge des collectivités locales qui la votent. Il existe par ailleurs déjà une exonération – obligatoire sur tout le territoire national – de taxe d'habitation au profit des titulaires de l'AAH dont le revenu fiscal de référence est inférieur à 10 686 euros par part et qui occupent leur habitation principale soit seul soit avec leur famille proche. J'émet donc un avis défavorable à l'amendement II-CF 31 et m'en remets à votre sagesse s'agissant de l'amendement II-CF 32.

Mme Marie-Christine Dalloz. Il est extraordinaire, alors que l'État cherche à diminuer sa contribution au financement de l'AAH en prévoyant, dans le projet de loi de financement de la sécurité sociale, de tenir compte des revenus issus de capitaux mobiliers dans les ressources prises en compte pour l'attribution de l'allocation, de demander aux communes de jouer le rôle d'amortisseur.

M. Dominique Baert. Les communes n'appliqueront cet abattement que si elles le souhaitent.

M. le président Gilles Carrez. Restons prudents, monsieur Baert. Le dispositif que vous avez fait adopter il y a quelques années fait déjà l'objet de nombreuses demandes et soumet les maires à des pressions très fortes auxquelles il est difficile de résister dès lors qu'il est question de personnes handicapées. Or l'exonération des uns est financée par les autres. Nous avons suffisamment de mal aujourd'hui à répartir et à gérer l'impôt local pour éviter ce type de problèmes. Je préférerais donc que nous en restions à votre excellent amendement d'il y a quelques années.

M. Dominique Lefebvre. Le bénéfice du 3 *bis* du II de l'article 1411 du code général des impôts est limité aux titulaires de l'allocation supplémentaire d'invalidité, aux titulaires de l'allocation aux adultes handicapés, aux personnes atteintes d'une infirmité ou d'une invalidité les empêchant de subvenir par leur travail aux nécessités de l'existence, aux titulaires de la carte d'invalidité et aux personnes occupant leur habitation avec des personnes répondant aux critères précités. La troisième de ces catégories me semble floue.

M. le président Gilles Carrez. Si le nombre de demandes reste limité avec un abattement de 10 %, les maires ne pourront résister aux pressions dès lors que le taux sera porté à 20 ou à 30 %. De plus, Marie-Christine Dalloz a raison de souligner la contradiction existant entre une mesure générale sans condition de ressources et la décision prise en loi de financement de la sécurité sociale concernant l'AAH.

Mme Véronique Louwagie. Il serait judicieux de laisser une alternative aux communes en prévoyant une fourchette de 10 à 30 % d'abattement. Certaines communes, en effet, peuvent avoir choisi d'appliquer cet abattement de 10 % sans pour autant vouloir porter ce taux à 30 %.

M. Patrice Martin-Lalande. J'avais déposé et défendu il y a quelques années un amendement ayant le même objectif, considérant qu'il était paradoxal d'assujettir à la taxe d'habitation ou à la taxe foncière la détention de surfaces supplémentaires rendue nécessaire par le handicap.

M. le président Gilles Carrez. Les services fiscaux, qu'il m'est arrivé de saisir pour des personnes en fauteuil roulant ayant dû étendre leur surface d'habitation, ou pour construire un ascenseur, ont déjà réglé positivement cette question.

M. Dominique Baert. Comme l'a rappelé Dominique Lefebvre, les conditions d'accès à cet abattement sont très restrictives de sorte que dans les collectivités qui ont décidé de l'instaurer, les demandes restent limitées en volume. La procédure de demande est parfois bien longue pour obtenir un dégrèvement de 10 %, c'est-à-dire d'une soixantaine d'euros, sur une taxe d'habitation de 600 ou 700 euros. Compte tenu de la remarque de Véronique Louwagie et de l'avis de sagesse de la Rapporteuse générale, je retire l'amendement II-CF 31 et maintiens l'amendement II-CF 32.

L'amendement II-CF 31 est retiré.

La commission rejette l'amendement II-CF 32.

*
* *

Article additionnel après l'article 39

Extension de l'exonération de cotisation foncière des entreprises pour les sociétés coopératives de production aux groupements constitués par ces dernières

La commission examine l'amendement II-CF 211 de M. Yves Blein.

M. Dominique Lefebvre. En première partie, nous avons adopté deux amendements visant à étendre le régime fiscal des sociétés coopératives de production (SCOP) aux groupements de SCOP. En vertu de la loi organique relative aux lois de finances, le présent amendement, qui a le même objet, ne pouvait être discuté qu'en deuxième partie.

Suivant l'avis favorable de la Rapporteuse générale, la commission adopte l'amendement (amendement II-840).

*
* *

Après l'article 39

Suivant l'avis défavorable de la Rapporteuse générale, la commission rejette l'amendement II-CF 43 de M. Marc Le Fur.

Article additionnel après l'article 39

Extension de l'exonération de cotisation foncière des entreprises dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville aux entreprises artisanales

La commission est saisie de l'amendement II-CF 383 de M. Alain Fauré.

Mme Monique Rabin. Cet amendement étend aux entreprises artisanales l'exonération de cotisation foncière des entreprises (CFE) applicable aux entreprises commerciales installées en zone urbaine sensible ou en zone de redynamisation urbaine. La présence d'entreprises artisanales sur les territoires en difficultés étant importante, il convient de tout faire pour les y maintenir.

Mme la Rapporteuse générale. D'un coût de 2 millions d'euros, l'exonération applicable aux entreprises commerciales est compensée par l'État. Ne disposant d'aucune estimation du coût de votre amendement, je m'en remets à la sagesse de la commission.

M. Charles de Courson. Il est un autre argument en faveur de cet amendement : certaines entreprises telles que les boucheries, relevant à la fois des chambres de commerce et des chambres des métiers, sont doublement taxées. Les artisans étant moins nombreux que les commerçants, le coût de la mesure devrait être de l'ordre de 1 million d'euros,

M. le président Gilles Carrez. Je suis étonné que ce coût soit si faible, sachant que 751 quartiers sont concernés. Peut-être cela s'explique-t-il par le caractère temporaire de la mesure.

Mme la Rapporteuse générale. Je vérifierai ce point.

La commission adopte l'amendement II-CF 383 (amendement II-841).

*

* *

Article additionnel après l'article 39

Imposition exclusive de la société civile de moyens à la cotisation foncière des entreprises

La commission aborde l'amendement II-CF 293 de M. Charles de Courson.

M. Charles de Courson. Pour appliquer la cotisation foncière des entreprises (CFE) aux sociétés civiles de moyens (SCM) des professions libérales, l'administration fiscale distingue ce qui relève des parties communes des parts de chacune des personnes exerçant dans les bâtiments de ces SCM. Ainsi, dans un cabinet médical de trois praticiens, quatre titres doivent être émis : l'un relatif à la CFE payée par la SCM sur les parties communes et les trois autres pour chacun des trois médecins de la société. Le système actuel suscite d'ailleurs des débats interminables sur la notion de parties communes.

Je propose un système bien plus simple dans lequel l'administration fiscale n'aura qu'un seul interlocuteur, la SCM, qui paiera l'ensemble de la CFE à la suite de quoi les praticiens se répartiront entre eux la charge versée selon les clefs de répartition propres à leur cabinet.

C'est par précaution que j'ai gagé cet amendement de simplification qui n'a aucun coût.

Mme la Rapporteuse générale. J'ai du mal à comprendre en quoi cet amendement simplifiera le droit existant. Vous proposez en fait de confier à la SCM le soin de régler les choses.

Mme Véronique Louwagie. Cet amendement me paraît judicieux. La SCM met à la disposition de ses membres des moyens pour exercer. Il n'est pas imaginable qu'un propriétaire facture une partie du loyer aux membres de la SCM et une autre à la SCM elle-même... Or l'administration fiscale a, elle, l'obligation de répartir la valeur locative entre les différents contribuables. L'idéal serait donc, en effet, que la SCM paye toutes les charges communes, pour les répartir ensuite entre ses membres, suivant des critères établis par le règlement intérieur de la société, comme elle le fait déjà pour les dépenses de téléphone, de loyer, de personnel...

Ce serait là une vraie simplification pour l'administration fiscale.

Mme la Rapporteuse générale. Aujourd'hui, la CFE est facturée à chacun de ses membres et pas à la société, c'est bien cela ?

M. Charles de Courson. Dans l'organisation actuelle, l'administration fiscale doit isoler les parties communes, puis affecter à chaque membre de la SCM la partie utilisée à des fins professionnelles. Et cela empire quand des médecins, par exemple, travaillent à temps partiel et utilisent le même cabinet : il faut alors sous-répartir, au *pro rata* du temps passé...

Cet amendement simplifie beaucoup le travail de l'administration. Laissons les SCM se débrouiller.

M. Dominique Lefebvre. Le problème des amendements d'appel est toujours le même : faut-il les voter en commission ? Charles de Courson soulève un vrai problème. Nous devons néanmoins nous assurer que le produit fiscal demeure le même.

M. le président Gilles Carrez. Compte tenu de la structure de la CFE, le produit risque surtout d'augmenter.

M. Dominique Lefebvre. Je me suis posé la même question : qu'il diminue ou qu'il augmente, il faut savoir. À coup sûr, le débat mérite d'être mené, car cet amendement propose une vraie simplification ; mais avons-nous suffisamment d'éléments pour voter l'amendement dès aujourd'hui ?

Mme la Rapporteuse générale. La SCM n'a pas de compte de résultat : cela ne pose-t-il pas problème ?

M. Charles de Courson. Non, puisque la CFE est assise sur la valeur locative des biens utilisés.

Mme la Rapporteure générale. La CFE varie suivant le type d'outil utilisé – s'il y a des radiologues au sein de la SCM, par exemple.

M. Charles de Courson. Cela ne change rien !

M. le président Gilles Carrez. Exceptionnellement, je ne verrais pas d'inconvénient à ce que nous votions cet amendement, qui est un vrai amendement de simplification. Bien sûr, si le Gouvernement craint une perte de recettes importante, nous rectifierons, mais je ne pense pas que ce puisse être le cas, d'autant que la CFE est progressive.

Mme la Rapporteure générale. Il ne faudrait pas faire augmenter la taxe non plus ! Sagesse.

La commission adopte l'amendement II-CF 293 (amendement II-842).

*
* *

Après l'article 39

La commission est saisie de l'amendement II-CF 46 de M. Marc Le Fur.

Mme Marie-Christine Dalloz. Dans le même esprit, cet amendement vise à éviter une distorsion entre entreprises industrielles et entreprises artisanales.

L'article 1499 du code général des impôts définit les établissements industriels dans le cadre des règles d'évaluation de la valeur locative des biens imposables à la cotisation foncière des entreprises (CFE). Or cette définition ne prend pas en compte la production artisanale. Le présent amendement vise donc à exclure de la valeur locative des immobilisations industrielles les matériels et outillages techniques utilisés par les entreprises artisanales dans le cadre de leurs activités.

Suivant l'avis défavorable de la Rapporteure générale, la commission rejette l'amendement II-CF 46.

*
* *

Article additionnel après l'article 39

Revalorisation forfaitaire annuelle des valeurs locatives

La commission est saisie, en discussion commune, des amendements II-CF 33 de M. Dominique Baert et II-CF 422 de la Rapporteure générale.

M. Dominique Baert. Ces deux amendements sont identiques, et devraient logiquement recueillir l'assentiment de Mme la Rapporteuse générale. Il s'agit de revaloriser forfaitairement les valeurs locatives.

Mme la Rapporteuse générale. Nous sommes en effet d'accord sur le fond. Il y a une légère différence entre nos deux amendements : il faut viser l'article 1518 *bis* du code général des impôts. (*Sourires.*)

M. Dominique Baert. Je me rallie volontiers à votre amendement.

Mme Karine Berger. Je serai sans doute en décalage avec le reste de la commission sur ce point, mais je ne comprends absolument pas que l'on utilise, pour revaloriser les valeurs locatives, donc les bases de la fiscalité locale, l'inflation prévisionnelle, alors que l'on ne fait rien de tel pour l'impôt sur le revenu ou pour les prestations sociales, comme vient de le rappeler Dominique Lefebvre à propos d'un amendement que nous venons tout juste de voter.

J'aimerais que l'on cesse de revaloriser les bases de la fiscalité locale en utilisant un chiffre d'inflation qui est, depuis huit ans, systématiquement supérieur à l'inflation constatée. À titre personnel, je n'approuve pas ces amendements.

M. Charles de Courson. Cela fait vingt-deux ans que j'explique – en vain – à nos collègues qu'il faudrait d'abord établir des taux différents pour le foncier bâti et pour le foncier non bâti, et qu'il faudrait surtout que l'évolution de la fiscalité locale corresponde à celle de la réalité des valeurs locatives – c'est-à-dire à l'évolution de l'index de référence des loyers pour le foncier bâti, de l'indice national des fermages pour le foncier non bâti.

Mais on ne le fait pas ! On n'agit pas de façon logique !

Mme Marie-Christine Dalloz. Depuis 1977, la fiscalité locale est passée de 3 à 6 points de produit intérieur brut (PIB). Mais il faut toujours rappeler que les impôts locaux sont fonction d'une part des taux, d'autre part des bases : les taux sont votés par les collectivités territoriales, mais les bases sont revalorisées chaque année par l'État. Or certains contribuables ne s'expliquent pas les augmentations de leurs impôts, et en font le reproche à leurs élus locaux – alors même que ces augmentations sont la conséquence d'une revalorisation des bases.

Il faudrait envisager que la revalorisation des bases soit faite de façon plus transparente, plus cohérente, et plus en rapport avec l'inflation constatée.

M. le président Gilles Carrez. Ne rouvrons pas le débat sur l'évolution des valeurs locatives !

M. Dominique Lefebvre. Il ne faut pas oublier en effet que revaloriser les bases revient à augmenter l'impôt payé par nos concitoyens. Le critère de l'inflation prévisionnelle est effectivement problématique – et nous venons tout juste, comme Karine Berger l'a dit, de voter une réforme du calcul de la revalorisation des prestations sociales, qui se fera sur la base de l'inflation constatée.

Il se trouve que, l'an dernier, nous avons procédé à une revalorisation de 0,9 %, pour une inflation qui s'est finalement élevée à 0,1 %. Il y a donc bien eu une sur-revalorisation des bases. Il est néanmoins possible que l'inflation soit vraiment de 1 % en 2016 – voire un peu supérieure. Chacun connaît le contexte général, et chacun doit assumer, dans la clarté.

M. le président Gilles Carrez. Je répète – je le répète depuis dix ans – que cette réévaluation par anticipation, souvent un peu supérieure à l'inflation, a un effet vertueux : dans beaucoup de communes, ce petit coup de pouce oblige les élus à s'interroger vraiment sur les taux, voire à faire des économies pour ne pas augmenter les taux... C'est paradoxal, mais bien réel pour les élus locaux que nous sommes.

Mme Karine Berger. J'entends votre remarque, mais ma préoccupation, c'est bien ce qui sort du porte-monnaie des citoyens. Je suis ravie d'apprendre que certains maires sont conduits à ne pas augmenter les taux, ce qui politiquement est très bon pour eux ; mais je m'inquiète du fait que la fiscalité locale est, en l'occurrence, décidée par le Parlement, par nous, et qu'elle progresse plus vite que l'inflation.

Et je répète que je ne comprends pas.

M. le président Gilles Carrez. Cela permet aux maires de ne pas augmenter les taux et d'afficher un comportement vertueux... Moi, je le comprends. Ce sont les vertus du cumul des mandats, madame Berger. (*Sourires.*)

M. Marc Goua. L'Association des maires de France mène chaque année une étude sur le « panier du maire », qui montre que l'inflation subie par les collectivités territoriales est très supérieure à l'inflation moyenne. En 2016, par exemple, le prix des timbres-poste va doubler pour les plis au-delà de 20 grammes. Les prix de l'énergie augmentent également.

Une hausse de 1 % me paraît donc tout à fait raisonnable.

Mme la Rapporteuse générale. Nous avons, en effet, ouvert nos discussions de ce matin par un débat sur l'harmonisation des modes de calcul des prestations sociales, qui se feront sur la base de l'inflation constatée. Il n'aura échappé à personne que cette mesure permettra une économie, ou une moindre dépense, de 188 millions d'euros.

Je voudrais donc que notre débat sur la revalorisation des bases, et notamment sur les indicateurs utilisés, se poursuive en présence du Gouvernement. Je retire mon amendement.

L'amendement II-CF 422 est retiré.

M. Dominique Baert. Je rectifie le mien pour qu'il vise bien l'article 1518 *bis*.

M. le président Gilles Carrez. Vous pouvez aussi oublier Watrelos, monsieur Baert.

M. Dominique Baert. Je n'oublie jamais Watrelos, monsieur le président. Mais, en l'occurrence, ce n'est pas un amendement d'intérêt local. Son adoption n'empêchera d'ailleurs pas la discussion.

La commission adopte l'amendement II-CF 33 ainsi rectifié (amendement II-843).

*

* *

Article additionnel après l'article 39

Abattement facultatif sur la valeur locative des logements créés dans des friches industrielles et commerciales

La commission examine l'amendement II-CF 34 de M. Dominique Baert.

M. Dominique Baert. Cet amendement est important ; il vise à réparer une erreur, à corriger une injustice et à favoriser la mixité sociale.

J'avais, dans la loi de finances rectificative pour 2008, fait adopter un amendement devenu l'article 1518 A *ter* du code général des impôts.

M. le président Gilles Carrez. J'en profite pour remarquer qu'à l'époque, de nombreux amendements de l'opposition étaient adoptés...

M. Dominique Baert. C'est sans doute que l'amendement était pertinent, monsieur le président. (*Sourires.*)

Cet amendement permet, dans les villes relevant de la politique de la ville, d'appliquer un abattement de 30 % à la valeur locative des logements créés dans des friches industrielles ou commerciales, c'est-à-dire des *lofts*. En effet, la simple arithmétique rendrait la taxe d'habitation tout à fait prohibitive pour ce type de logements. Certes, dans un *loft*, il y a de l'espace – mais ces logements sont installés dans de vieilles usines, dans des quartiers par nature difficiles, où l'on ne va pas vivre spontanément... Pour faire venir de nouveaux investisseurs, et surtout de nouveaux habitants, cet article du code général des impôts était très utile dans des villes comme Roubaix et Tourcoing, et plus généralement dans toutes celles qui ont connu des crises industrielles importantes.

Malheureusement, lors de la redéfinition des périmètres de la politique de la ville par la loi du 21 février 2014, cet article a été abrogé, mettant nombre de contribuables en difficulté. Cette abrogation met du même coup en danger différents aménagements urbains.

Cet amendement vise à rétablir l'abattement, tout en l'adaptant et en le simplifiant. Chaque collectivité décidera pour ce qui la concerne. Le texte tient compte de la nouvelle loi relative à la politique de la ville. Le principe déclaratif est conservé, et le dégrèvement automatique pour 2015 et 2016 est intégré.

M. le président Gilles Carrez. J'ajoute un autre argument : cette disposition fiscale a été abrogée par un texte qui n'était pas une loi de finances.

Mme la Rapporteuse générale. Sagesse.

La commission adopte l'amendement II-CF 34 (amendement II-844).

*
* *

Après l'article 39

La commission est saisie de l'amendement II-CF 340 de Mme Christine Pires Beaune.

Mme Christine Pires Beaune. Cet amendement vise à assurer une plus juste répartition de la cotisation sur la valeur ajoutée (CVAE) entre les territoires, notamment au profit des territoires industriels.

J'avais déjà déposé cet amendement l'an dernier, et je l'avais retiré à la demande du Gouvernement, qui arguait de l'absence d'étude d'impact. Or l'inspection générale de l'administration (IGA) et l'inspection générale des finances (IGF) ont rendu public un rapport relatif aux règles conventionnelles de répartition de la CVAE. Au vu des cartographies réalisées par l'Assemblée des communautés de France (AdCF), la consolidation fiscale de la CVAE au niveau des groupes favoriserait bien les territoires industriels.

L'amendement vise donc à assurer un meilleur rendement de la CVAE sur les territoires qui accueillent des activités industrielles et productives, sans augmenter la fiscalité sur les entreprises, mais en minorant l'aspiration de la valeur ajoutée au niveau des sièges et des activités financières. C'est faisable techniquement, puisque, pour les sociétés membres d'un groupe, le chiffre d'affaires s'apprécie déjà au niveau du groupe, afin de déterminer le taux unique d'imposition.

Je rappelle enfin que 70 % de la valeur ajoutée du secteur marchand repose désormais sur des entreprises organisées en groupe. Selon la mission IGA-IGF, le produit de CVAE issu d'entreprises appartenant à un groupe représente plus de la moitié du total de la CVAE.

Mme la Rapporteure générale. Le rapport de l'IGA et de l'IGF confirme que cette mesure est réalisable, mais pas sans effet. Les simulations effectuées montrent que la répartition proposée par l'amendement ne profiterait pas particulièrement aux territoires industriels. De plus, la consolidation des cotisations de CVAE amplifierait les aléas de l'impôt perçu à une échelle territoriale fine. Par ailleurs, le rapport recommande l'affectation de tout le produit de la CVAE aux régions.

J'en reste pour ma part à la position adoptée l'an dernier. Je demande donc le retrait de l'amendement ; un nouveau dépôt en vue de la séance permettra d'interroger le Gouvernement sur ce rapport qu'il a commandé.

Mme Christine Pires Beaune. Je retire l'amendement.

Je souligne toutefois que le rapport de l'IGA et de l'IGF est incohérent : les annexes contredisent le corps du rapport. L'analyse de l'AdCF confirme ce qui résulte des annexes. Je vous invite notamment à consulter les cartes établies par l'AdCF.

Cet amendement aurait bien sûr des effets : il permettrait une distribution différente du produit de la CVAE.

L'amendement II-CF 340 est retiré.

La commission se saisit alors de l'amendement II-CF 60 de Mme Marie-Christine Dalloz.

Mme Marie-Christine Dalloz. De nouvelles régions vont être instituées à compter du 1^{er} janvier 2016. Or la loi du 16 janvier 2015 ne prévoit pas de dispositif juridique permettant la convergence progressive des taux de fiscalité existant actuellement dans chacune des régions actuelles.

Les régions maîtrisent seulement deux taxes indirectes, dont la taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules.

Cet amendement a pour objet de créer un dispositif d'intégration fiscale progressive pour que les taux unitaires par cheval-vapeur soient progressivement harmonisés au sein des nouvelles grandes régions. Il existe aujourd'hui des écarts importants entre les différentes régions françaises, et ce dispositif éviterait une augmentation brutale pour les contribuables des régions actuelles dont les taux sont plus faibles.

Mme la Rapporteure générale. Nous avons déjà adopté, tout à l'heure à l'article 39, l'amendement II-CF 218, présenté par Jean-Louis Gagnaire, qui prévoit un dispositif non pas similaire, mais parallèle. Je vous invite donc à retirer l'amendement.

Mme Marie-Christine Dalloz. Je le maintiens.

La commission rejette l'amendement II-CF 60.

*

* *

Article additionnel après l'article 39

Modification de la durée de la période d'intégration fiscale progressive des EPCI à fiscalité propre additionnelle

La commission examine les amendements identiques II-CF 337 de Mme Christine Pires Beaune et II-CF 117 rectifié de M. Joël Giraud.

Mme Christine Pires Beaune. Nous avons également déposé cet amendement l'année dernière.

La loi de finances rectificative pour 2014 du 29 décembre 2014 a modifié les dispositions fiscales de l'article 1638-0 *bis* du code général des impôts qui concernent les fusions d'EPCI, afin de simplifier l'intégration fiscale progressive (IFP) entre établissements.

Toutefois, il a été ajouté que « *la durée de la période d'intégration fiscale progressive ne peut être modifiée ultérieurement* », ce qui pose problème dans certains cas. Cet amendement tend donc à permettre aux EPCI de revenir sur une IFP déjà votée.

M. Joël Giraud. L'amendement II-CF 117 rectifié, qui suit, est identique.

Mme la Rapporteuse générale. Avis favorable. Je précise que ces amendements ne visent que les EPCI à fiscalité propre additionnelle.

La commission adopte les amendements II-CF 337 et II-CF 117 rectifié (amendement II-845).

Article additionnel après l'article 39

Élargissement du champ des EPCI pouvant opter pour l'intégration fiscale progressive

La commission examine l'amendement II-CF 1 de M. Romain Colas.

M. Romain Colas. Cet amendement tend à donner plus de liberté aux futures assemblées communautaires en élargissant le champ des EPCI fusionnés éligibles à l'intégration fiscale progressive, afin de limiter les à-coups fiscaux.

Suivant l'avis favorable de la Rapporteuse générale, la commission adopte l'amendement II-CF 1 (amendement II-846).

*

* *

Après l'article 39

La commission se saisit, en discussion commune, des amendements II-CF 110, II-CF 111, II-CF 112 et II-CF 113 de M. Joël Giraud.

M. Joël Giraud. La réforme de la taxe de séjour adoptée par voie d'amendement gouvernemental au projet de loi de finances pour 2015 pose problème : en effet, le nouveau régime n'établit aucune distinction entre des modes d'hébergements touristiques de nature différente ; elle ne prend en considération que leur classification : un hôtel cinq étoiles, une résidence cinq étoiles, un meublé cinq étoiles... sont traités de la même façon.

Descendre au Negresco, sur la promenade des Anglais, ce n'est pourtant pas tout à fait la même chose que séjourner dans une bergerie de l'arrière-pays niçois retapée en meublé de tourisme ! Cette situation est inéquitable, puisque la plupart des meublés de tourisme sont gérés par des particuliers, qui trouvent là un complément de revenus ; c'est une activité qui n'a rien à voir avec l'hôtellerie traditionnelle ou avec les résidences de tourisme gérées par de grands groupes.

J'ai donc déposé plusieurs amendements, qui proposent différentes modalités de réforme.

Le premier propose d'appliquer, pour la taxe de séjour et de séjour forfaitaire applicables à la catégorie des meublés de tourisme, des taux qui sont ceux des campings.

Le deuxième est identique au premier, à ceci près qu'il inclut les meublés de tourisme dans la même ligne du tableau que les « *terrains de camping et terrains de caravanage* ».

Le troisième est une variante : il propose un taux plancher de 20 centimes par personne et par nuitée pour les meublés, et en outre un taux plafond de 55 centimes pour les meublés de tourisme de quatre à cinq étoiles.

Le quatrième, qui me semble – je serai franc – le plus raisonnable, parce qu'il propose une tarification intermédiaire entre celle des campings et celle de l'hôtellerie, propose un taux plancher de 30 centimes et un taux plafond de 90 centimes par personne et par nuitée pour les meublés de tourisme de quatre à cinq étoiles, ainsi qu'un taux plancher de 20 centimes et un taux plafond de 75 centimes pour les meublés de tourisme de une à trois étoiles. Un meublé de tourisme n'est pas tout à fait un terrain de camping ; ce n'est pas pour autant un palace cinq étoiles de la Côte d'Azur !

À titre personnel, j'ai donc une préférence pour l'amendement II-CF 113.

Mme la Rapporteure générale. Je propose pour ma part que nous en restions à ce qui a été voté l'an dernier, et qui a déjà donné lieu à de longs débats – Monique Rabin, en particulier, avait travaillé sur ce sujet. Évitions l'instabilité fiscale.

Avis défavorable.

Mme Monique Rabin. Mme la Rapporteure générale a raison : il ne faut pas modifier la loi. C'est toutefois un sujet qui mérite que le Gouvernement donne quelques informations complémentaires. On m'a en effet assuré qu'il était faux que les meublés de tourisme se voient traiter comme les hôtels, et cela me semble exact. Mais il faut en obtenir l'assurance par écrit.

Dès que je disposerai de cette lettre, je la diffuserai, afin de rassurer tout le monde.

M. Joël Giraud. Je retire mes amendements, puisque Monique Rabin a suivi ce dossier de manière très précise. S'il demeure une ambiguïté lorsqu'elle aura reçu l'information par écrit, nous pourrions alors modifier ce texte pour l'adapter à la réalité.

Dans certains territoires, je vous confirme que l'on met les meublés cinq étoiles dans la même catégorie que les hôtels cinq étoiles. Or ce n'est vraiment pas la même chose... Il y a donc là un problème d'uniformité de l'interprétation de la loi.

Les amendements II-CF 110, II-CF 111, II-CF 112 et II-CF 113 sont retirés.

La commission examine alors l'amendement II-CF 413 de M. Lionel Tardy.

M. Lionel Tardy. J'ai été alerté par des habitants de ma circonscription du fait que certains gérants facturent la taxe de séjour aux propriétaires de meublés de tourisme qui séjournent dans leur propre résidence. Cela paraît tout à fait aberrant mais, sauf erreur de ma part, rien dans la loi ne l'empêche. Cela pénalise ceux qui louent des meublés de tourisme, et le font dans les règles. De plus, ces propriétaires payent déjà d'autres taxes sur place, notamment la contribution économique territoriale.

La baisse des dotations va sans doute conduire à une hausse de la fiscalité locale : il serait donc opportun de supprimer ce genre de bizarreries, et ce d'autant plus que ce n'est qu'une possibilité. Il existe donc une inégalité entre les redevables.

Si cet amendement est adopté, il évitera au Gouvernement de découvrir un beau matin les complexités de la fiscalité locale, comme il l'a fait ce week-end avec la taxe foncière et la taxe d'habitation de certains retraités.

Mme la Rapporteuse générale. Vous avez raison, cette situation est parfaitement absurde. Nous avons fait part du problème au ministère des finances ; je vous informerai de la réponse dès qu'elle nous parviendra.

À ce stade, je vous propose de retirer l'amendement et de le redéposer en vue de la séance publique.

L'amendement II-CF 413 est retiré.

La commission est saisie de l'amendement II-CF 195 de M. Dominique Baert.

M. Dominique Baert. La loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles dite « MAPTAM » du 27 janvier 2014 a transféré la compétence de promotion de tourisme aux métropoles, et cet amendement vise à conférer la perception de la taxe de séjour à ce niveau de structure locale.

M. Charles de Courson. Il s'agit d'un problème ancien pour lequel j'avais fait adopter un amendement il y a longtemps. Initialement, la taxe de séjour était purement municipale, et c'est avec beaucoup de difficultés qu'on l'a faite entrer dans le périmètre des intercommunalités. Cet amendement ne sera probablement pas approuvé, car le *lobby* des collègues favorables au maintien d'une compétence relative au tourisme pour les communes risque de prévaloir. Si cet amendement était voté, il faudrait en étendre le champ aux autres entités locales. Mais à chaque jour suffit sa peine.

Mme Valérie Rabault, Rapporteuse générale. Sauf erreur de ma part, la métropole peut déjà percevoir la taxe de séjour. L'article L. 5211-2 du code général des collectivités territoriales prévoit qu'un établissement public de coopération intercommunale (EPCI) peut instituer une taxe de séjour réelle ou forfaitaire, sauf délibération contraire des communes ayant déjà instauré la taxe pour leur propre compte.

Avis défavorable.

M. Charles de Courson. Madame la Rapporteuse générale, vous avez raison de rappeler ce texte, mais celui-ci laisse aussi au conseil municipal d'une commune membre d'un EPCI la possibilité de se retirer à tout moment d'un accord signé par toutes les localités et prévoyant de créer la taxe à l'échelle de l'intercommunalité. Cette faculté heurte la logique de l'intercommunalité en matière touristique.

La commission rejette l'amendement II-CF 195.

Puis elle examine, en présentation commune, les amendements II-CF 184 de M. Éric Alauzet et II-CF 297 de M. Charles de Courson.

M. Éric Alauzet. La perception du produit de la taxe communale sur la consommation finale d'électricité (TCCFE) avait été transférée aux EPCI, aux syndicats intercommunaux ou aux départements ; après des débats houleux, les communes de plus de 2 000 habitants ont pu continuer d'encaisser le produit de cette taxe. Mon amendement propose que les localités de moins de 2 000 habitants puissent, elles aussi, et après avis conjoint des communes et de l'EPCI ou du département, percevoir la taxe. Dans un contexte où les dotations aux collectivités locales diminuent et où les charges liées au transfert de nouvelles compétences, notamment dans le domaine périscolaire, progressent, cette mesure allégerait les charges financières des communes et leur permettrait d'augmenter leurs investissements.

M. Charles de Courson. Mon amendement propose le contraire. Le syndicat intercommunal d'électricité peut décider actuellement de départementaliser la perception de la taxe, mais il doit obtenir un accord pour les villes de plus de 2 000 habitants. Lorsque deux communes de moins de 2 000 habitants fusionnent et que leur population réunie dépasse ce seuil, la nouvelle entité peut en théorie recouvrer la taxe ; mon amendement propose que, dans ce cas de figure, le syndicat d'électrification en conserve le produit.

Mme la Rapporteuse générale. Nous avons trouvé, l'année dernière, et non sans mal, un équilibre que je ne souhaite pas voir rompu. J'émet donc un avis défavorable à l'adoption de ces amendements.

M. Éric Alauzet. Je ne vois pas en quoi la situation actuelle ménage un équilibre, car les localités de moins de 2 000 habitants subissent une discrimination injustifiée en ne pouvant pas percevoir le produit de la TCCFE.

Mme la Rapporteuse générale. Je parlais d'équilibre pour évoquer le compromis résultant de la décision prise l'an dernier. On ne peut pas revenir à chaque projet de loi de finances sur les arbitrages arrêtés l'année précédente.

M. Éric Alauzet. Le débat, l'année dernière, avait porté sur les villes de plus de 2 000 habitants, auxquelles on a permis de percevoir à nouveau le produit de cette taxe. Nous souhaitons étudier maintenant le cas des communes de moins de 2 000 habitants en leur offrant la même faculté, après un avis du syndicat intercommunal ou du département. Nous voulons leur redonner des marges de manœuvre, au moment où nous espérons tous qu'elles investissent.

M. Joël Giraud. Je soutiens cet amendement, car il est injuste que le dialogue, ouvert pour les villes de plus de 2 000 habitants, reste fermé pour les autres. D'ailleurs, ce n'est pas parce que les communes de plus de 2 000 habitants avaient la possibilité de sortir des syndicats d'électrification qu'elles l'ont fait. Simplement, les forces ont été rééquilibrées, et certains conseils municipaux ont pu positivement réorienter l'action des syndicats d'électrification, qui ont ainsi mis en place des bornes électriques pour les véhicules et les vélos à assistance électrique.

La commission rejette successivement les amendements II-CF 184 et II-CF 297.

*
* *

Article additionnel après l'article 39
Exonération de taxe d'aménagement pour les maisons de santé pluriprofessionnelles

La commission étudie les amendements identiques II-CF 125 de M. Joël Giraud et II-CF 387 de M. Hervé Féron.

M. Joël Giraud. Nous avons, plus tôt dans le débat, souhaité que les maisons de santé pluriprofessionnelles soient exonérées de la taxe foncière ; cet amendement vise à les dispenser de la taxe d'aménagement qui freine leur création dans les petites collectivités. Or, ces maisons s'avèrent indispensables dans les espaces ruraux comme dans les zones urbaines sensibles.

Mme Karine Berger. Il est presque étonnant que nous n'ayons pas eu plus tôt cette idée, car cette mesure facilitera la mise en place des maisons de santé, qui représentent la seule solution pour maintenir une implantation médicale dans les territoires isolés.

Mme la Rapporteuse générale. Nous avons adopté ce matin un amendement comparable, si bien que je suis favorable à l'adoption de cette proposition.

La commission adopte les amendements II-CF 125 et II-CF 387 (amendement II-847).

*
* *

Article additionnel après l'article 39
Perception de la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM) dans le cas d'un rachat sans cessation d'activité

La commission en vient à l'amendement II-CF 339 de Mme Christine Pires Beaune.

Mme Christine Pires Beaune. J'avais déjà déposé cet amendement sur la taxe sur les surfaces commerciales (TASCOM) l'année dernière, et le Gouvernement m'avait indiqué que le problème, réel, serait résolu par un acte réglementaire. Or celui-ci n'a toujours pas été pris, si bien que je soumetts à nouveau mon amendement.

Le fait générateur de la taxe est constitué par l'existence d'un établissement au 1^{er} janvier de l'année au titre de laquelle la taxe est due, mais elle est calculée à partir des éléments de l'année précédente. Dans le cas d'un rachat sans cessation d'activité, les collectivités peuvent subir une perte de recettes injustifiée. Cet amendement vise à corriger ce dysfonctionnement, préjudiciable aux communes et aux EPCI sur le territoire desquels sont implantées des surfaces commerciales redevables de la TASCOM.

Mme la Rapporteure générale. Je me souviens des propos du ministre l'an dernier et émets donc un avis favorable à l'adoption de cet amendement.

M. Dominique Lefebvre. Il faudra échanger avec le Gouvernement sur l'évolution des taxes assises sur ces activités commerciales. Elles ne sont plus adaptées aux modes de consommation, et la TASCOM crée des problèmes d'inégalité concurrentielle entre les différentes formes de distribution, notamment depuis l'émergence du commerce sur l'internet. La situation actuelle ne pourra donc pas perdurer.

La commission adopte l'amendement II-CF 339 (amendement II-848).

*
* *

Article additionnel après l'article 39

Application de mesures de soutien dans le cadre des quartiers prioritaires de la politique de la ville

La commission aborde l'amendement II-CF 423 de la Rapporteure générale.

Mme la Rapporteure générale. L'article 5 de la loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville définit les caractéristiques des quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPPV) dans lesquels sont prévues des exonérations fiscales et sociales. Il arrive cependant que la frontière retenue pour délimiter ces quartiers passe au milieu d'une rue commerçante. Cela crée des distorsions de concurrence importantes et gênantes.

Nous discutons actuellement du présent amendement, qui vise à remédier à ces inégalités de traitement, avec le Gouvernement. Comme ces corrections impliquent de nombreuses dispositions réglementaires, son adoption permettrait au Gouvernement de préciser le détail des tracés et de maîtriser le montant total des exonérations consenties. Il est important d'envoyer un signal, car nous avons reçu de nombreux témoignages de délimitations qui diluaient l'effet du dispositif.

M. Charles de Courson. Dans mon département, nous avons le même problème. Mais lorsque nous avons voulu mettre les deux côtés de la rue sous le même régime, est apparu un autre problème lié à des immeubles qui couvrent deux rues, dont une seule est située dans un QPPV.

M. Régis Juanico. Je soutiens l'adoption de cet amendement de précision, très important puisque nous sommes sollicités tous les jours sur les effets de périmètre des QPPV. La loi de finances rectificative adoptée en 2014 a prévu des exonérations fiscales pour les commerces de proximité localisés dans ces zones, afin de favoriser leur survie. M. Patrick Kanner, ministre de la ville, de la jeunesse et des sports nous a indiqué hier que la parution de l'instruction fiscale en juin n'avait pas empêché de répondre aux 7 462 commerces de proximité qui avaient déposé un dossier pour bénéficier d'exonérations de cotisation foncière des entreprises (CFE), de cotisation sur la valeur ajoutée (CVAE) et de taxe foncière sur la propriété bâtie (TFPB). Il ne faut pas que l'inégalité entre les commerces créée par le tracé des périmètres des QPPV menace ce dispositif très intéressant.

M. Jean-Claude Buisine. À défaut de permis de construire, c'est la levée cadastrale qui fait foi. Dans ces constructions, il y a toujours une façade et une arrière-boutique, donc on peut toujours se référer au cadastre.

M. Patrick Ollier. Il s'agit d'un amendement de bon sens que je soutiendrai. Le permis de construire peut régler les problèmes liés à l'entrée principale et à la sortie.

La commission adopte l'amendement II-CF 423 (amendement II-849).

*

* *

Article 40

Prorogation et aménagement du crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE)

Conformément à l'engagement du Premier ministre annoncé le 8 avril dernier dans le cadre des mesures en faveur de l'accélération de l'investissement, le présent article proroge le crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE) d'une année, en portant son terme au 31 décembre 2016. Ce crédit d'impôt bénéficie aux Français qui paient de l'impôt sur le revenu, sous la forme d'une réduction d'impôt, comme aux Français qui ne paient pas d'impôt sur le revenu, sous la forme d'un chèque qui leur est fait par l'État.

Ce dispositif de soutien au financement des travaux de rénovation énergétique des logements par les particuliers a fait l'objet d'une profonde réforme en loi de finances pour 2015⁽¹⁾, destinée à renforcer son attractivité. Sa prorogation s'inscrit dans le prolongement de la loi relative à la transition énergétique⁽²⁾, qui définit des objectifs ambitieux en termes de réduction de consommation énergétique et de lutte contre le changement climatique.

Par ailleurs, le présent article, en sus de clarifications rédactionnelles, apporte deux aménagements au crédit d'impôt : il modifie à la marge les dépenses éligibles, en excluant les équipements de production d'électricité utilisant l'énergie éolienne et en remplaçant les chaudières à condensation par les chaudières à haute performance énergétique ; il instaure un dispositif anti-abus visant à exclure du champ du crédit d'impôt des équipements mixtes, qui comprennent un équipement éligible et un équipement de production d'électricité photovoltaïque, lequel n'est plus, quant à lui, éligible.

La prorogation d'une année du CITE représente un montant de 1,4 milliard d'euros⁽³⁾, au titre des dépenses engagées au cours de l'année 2016, pour environ 1,035 million de foyers fiscaux bénéficiaires. Ceci correspond à une assiette de travaux de 4,7 milliards d'euros (ce qui représente plus de 10 % de la production des travaux d'entretien et d'amélioration dans le logement)⁽⁴⁾.

I. L'ÉTAT DU DROIT

A. UN DISPOSITIF QUI A CONNU DE NOMBREUSES ÉVOLUTIONS AU COURS DES DERNIÈRES ANNÉES

• La loi de finances pour 2015 a procédé à la modification du nom de cet avantage fiscal, qui, auparavant intitulé « crédit d'impôt en faveur du développement durable » (CIDD), est devenu le crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE). Si ce dispositif, prévu par l'article 200 *quater* du code général des impôts, a connu de multiples évolutions depuis sa création par la loi de finances pour 2000⁽⁵⁾, son principe n'a pas été modifié : les contribuables, propriétaires, locataires ou occupants à titre gratuit de leur habitation principale peuvent bénéficier d'un crédit d'impôt sur le revenu au titre des dépenses effectivement supportées pour l'amélioration de la qualité environnementale de leur logement. Chaque ménage, imposable ou non, peut bénéficier du crédit d'impôt. Si le montant du crédit d'impôt est supérieur à celui de l'impôt dû, l'excédent lui est restitué.

(1) Article 3 de la loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015.

(2) Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte.

(3) Pour l'année 2017.

(4) http://www.ffbatiment.fr/Files/pub/Fede_N00/NAT_LES_CHIFFRES_EN_FRANCE_3345/95a39ea5ef4e4b61b9c7b2a4ae9d7bef/EDIT/Batiment-chiffres2015.PDF.

(5) Article 5 de la loi n° 99-1172 du 30 décembre 1999 de finances pour 2000.

Les dépenses éligibles à l'avantage fiscal, qui ont elles aussi évolué au cours du temps, comprennent notamment l'acquisition de chaudières à condensation, de matériaux d'isolation thermique des parois vitrées et des parois opaques, d'appareils de régulation de chauffage, d'équipements de production d'énergie utilisant une source d'énergie renouvelable, ou encore de pompes à chaleur.

Les équipements doivent être fournis et installés par un professionnel ; pour certains travaux, l'éligibilité au crédit d'impôt est désormais conditionnée au respect par l'entreprise de critères de qualification (qualification « RGE » ou « reconnu garant de l'environnement »).

Le montant de l'ensemble des dépenses ouvrant droit au crédit d'impôt ne peut excéder un plafond pluriannuel : pour un même logement occupé par le contribuable, le montant des dépenses prises en compte ne peut excéder, au titre d'une période de cinq années consécutives comprise entre le 1^{er} janvier 2005 et le 31 décembre 2015, la somme de 8 000 euros pour une personne célibataire, veuve ou divorcée et de 16 000 euros pour un couple marié ou lié par un pacte civil de solidarité, soumis à une imposition commune. Cette somme est majorée de 400 euros par personne à charge.

Enfin, le CITE est soumis au plafonnement global des avantages fiscaux prévu par l'article 200-0 A du code général des impôts, désormais fixé à 10 000 euros.

• Le dispositif en vigueur résulte de nombreux aménagements réalisés au cours des années précédentes. Les modifications apportées et l'instabilité normative qui en a résulté ont d'ailleurs quelque peu nui à sa lisibilité pour les ménages. Le tableau *infra* retrace les principales évolutions intervenues au cours des dernières années :

Fondement	Aménagements	
	Assiette	Taux
Article 83 de la loi de finances pour 2006	– extension de l’assiette aux raccordements aux réseaux de chaleur	– augmentation du taux applicable aux équipements produisant de l’énergie renouvelable – majoration du taux applicable aux logements anciens
Article 49 de la loi sur l’eau et les milieux aquatiques de 2006	– extension aux équipements de récupération et de traitement des eaux pluviales	–
Article 109 de la loi de finances pour 2009	– suppression du crédit d’impôt pour les chaudières à basse température et les pompes à chaleur air/air – extension de l’assiette aux frais de pose d’isolation des murs – extension de l’avantage fiscal aux propriétaires bailleurs – extension aux frais engagés lors de diagnostics de performance énergétique	– baisse du taux applicable pour les chaudières et les pompes à chaleur (40 % en 2009 et 25 % en 2010)
Article 58 de la loi de finances rectificative pour 2009	– extension de l’assiette à la pose des pompes à chaleur géothermiques	– baisse du taux applicable aux chaudières à condensation et aux fenêtres – suppression de la majoration à 40 % pour les logements anciens – majoration du taux applicable en cas de changement de chaudières à bois
Articles 36 et 105 de la loi de finances pour 2011	– suppression du crédit d’impôt pour les dépenses de parement des matériaux d’isolation thermique des parois opaques	– diminution de moitié du taux applicable aux panneaux solaires, de 50 % à 25 % – diminution uniforme des taux de 10 % au titre du « rabout »
Articles 81 et 83 de la loi de finances pour 2012	– suppression du crédit d’impôt pour le changement de fenêtres d’une maison individuelle hors bouquet de travaux – introduction de plafonds d’assiette pour les équipements solaires – non reconduction de l’éligibilité des logements neufs au-delà de 2013 – introduction des chaudières à micro-génération gaz	– diminution uniforme des taux de 15 % au titre du « rabout » – bonification du taux en cas de « bouquet » de travaux – diminution du taux pour l’installation de panneaux photovoltaïques
Article 74 de la loi de finances pour 2014	– suppression du crédit d’impôt pour les équipements de récupération et de traitement des eaux pluviales et pour les équipements de production d’électricité utilisant l’énergie radiative du soleil – exclusion des propriétaires bailleurs du bénéfice du crédit d’impôt	– nécessité de réaliser un « bouquet » de travaux pour bénéficier du CIDD, sauf pour les ménages au revenu fiscal de référence inférieur à un certain seuil ; – harmonisation des taux, avec la fixation d’un taux de 15 % pour les dépenses en action seule et de 25 % pour celles en « bouquet »

La liste des équipements et des critères de performance exigés pour bénéficier de l'avantage fiscal a notamment fait l'objet de révisions périodiques afin d'adapter le crédit d'impôt avec les objectifs énergétiques poursuivis.

• À compter de la loi de finances pour 2011⁽¹⁾, les modifications apportées au dispositif ont visé pour l'essentiel à renforcer la maîtrise de la dépense fiscale, alors que celle-ci avait fortement crû depuis 2005, pour atteindre un point haut en 2009, à près de 2,9 milliards d'euros. Les lois de finances pour 2011 et pour 2012⁽²⁾ sont ainsi venues réduire les taux du crédit d'impôt, par l'application des « rabots » successifs, et en restreindre l'assiette.

S'inscrivant dans cet objectif de rationalisation de la dépense fiscale, la loi de finances pour 2014⁽³⁾ a procédé à une réforme d'ampleur, portant sur quatre aspects.

En premier lieu, le bénéfice de l'avantage fiscal a été subordonné à la réalisation d'un « bouquet » de travaux, sauf pour les contribuables dont le revenu fiscal de référence (RFR) est inférieur à certains plafonds⁽⁴⁾. La loi de finances pour 2014 est donc allée plus loin dans la logique engagée par la loi de finances pour 2012 – laquelle prévoyait une bonification des taux dans le cadre des « bouquets » de travaux –, en réservant le bénéfice du crédit d'impôt en « action simple », c'est-à-dire hors « bouquet », aux seuls ménages aux revenus modestes et moyens.

En deuxième lieu, les taux applicables pour les différents équipements ont été harmonisés et simplifiés. Ces taux, issus de réformes successives, étaient disparates, en s'étageant entre 10 % et 40 % selon les équipements, et s'avéraient peu lisibles pour le contribuable. La loi de finances pour 2014 a fixé à 15 % le taux applicable pour toutes les dépenses réalisées en « action simple », donc hors « bouquet » pour les seuls ménages aux revenus modestes ; le taux applicable pour les dépenses engagées dans le cadre de « bouquets » a été fixé à 25 %, pour tous les contribuables, quel que soit leur niveau de revenu.

En troisième lieu, deux catégories de dépenses ont été retirées du champ du CIDD : les équipements de récupération et de traitement des eaux pluviales et les équipements de production d'électricité utilisant l'énergie radiative du soleil, dans une perspective de recentrage du CIDD.

Enfin, les propriétaires bailleurs ont été exclus du bénéfice de l'avantage fiscal, au motif qu'ils disposaient d'une alternative, en pouvant bénéficier de la déductibilité de ces dépenses de leurs revenus fonciers.

(1) Articles 36 et 105 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011.

(2) Articles 81 et 83 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012.

(3) Article 74 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014.

(4) Cette condition de réalisation d'un « bouquet » de travaux ne s'appliquait pas aux contribuables dont le RFR de l'avant-dernière année précédant celle du paiement de la dépense était inférieur à la limite prévue au II de l'article 1417 du code général des impôts.

• Les mesures adoptées dans le cadre des lois de finances pour 2011 et pour 2012 ont eu un impact important, puisque, après avoir entamé sa décreue en 2010, la dépense fiscale est passée de plus de 2 milliards d’euros en 2011 à 1,1 milliard d’euros en 2012, 673 millions d’euros pour l’année 2013 et 620 millions d’euros en 2014, soit une division par trois en l’espace de trois ans.

En revanche, la réforme réalisée en loi de finances pour 2014 n’ayant trouvé à s’appliquer qu’au titre des huit premiers mois de l’année 2014 (voir *infra*), il est difficile d’en apprécier les effets sur la dépense fiscale.

ÉVOLUTION DE LA DÉPENSE FISCALE ASSOCIÉE AU CITE DEPUIS 2005

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
CITE (en millions d’euros)	400	985	1 873	2 100	2 763	2 625	2 015	1 110	673	619	900	1 400
Nombre de bénéficiaires (en millions)	nd	0,992	1,255	1,329	1,559	1,558	1,512	1,269	0,85	0,728	–	–
Montant moyen du crédit d’impôt (en euros)	nd	993	1 492	1 580	1 772	1 685	1 333	875	792	850	–	–

Source : tome II du fascicule des Voies et moyens annexé aux projets de loi de finances.

Il est enfin intéressant de relever que sur les près de 620 millions d’euros de dépense fiscale en 2014, plus d’un tiers, soit 210 millions d’euros, a fait l’objet d’une restitution aux contribuables concernés, c’est-à-dire que ce montant a été versé aux Français qui ne paient pas d’impôt sur le revenu. Ce chiffre tend donc à montrer que le crédit d’impôt est utilisé aussi bien par des foyers fiscaux imposables que non imposables.

B. UNE IMPORTANTE REFORTE INTERVENUE EN LOI DE FINANCES POUR 2015

La loi de finances pour 2015 est venue rompre avec les orientations des réformes conduites depuis 2011 en faveur de la réduction de la dépense fiscale, en réformant à nouveau le CIDD – devenu le CITE – afin de le rendre plus attractif et d’inciter davantage les ménages à investir dans la rénovation énergétique de leur logement.

En premier lieu, de nouveaux équipements sont devenus éligibles au crédit d’impôt, et ce à compter du 1^{er} septembre 2014. Ouvrent désormais droit à avantage fiscal les dépenses d’acquisition :

– d’appareils permettant d’individualiser les frais de chauffage ou d’eau chaude sanitaire dans un bâtiment équipé d’une installation centrale ou alimenté par un réseau de chaleur ; il s’agit en pratique des compteurs individuels installés dans les copropriétés, au niveau de chaque logement, et des répartiteurs posés sur chaque émetteur ;

– de systèmes de charge pour véhicule électrique.

De plus, pour les seuls logements situés dans un département d’outre-mer, sont devenues éligibles les dépenses d’acquisition :

– d’équipements ou de matériaux de protection des parois vitrées ou opaques contre les rayonnements solaires ;

– d’équipements de raccordement à un réseau de froid alimenté majoritairement par du froid d’origine renouvelable ou de récupération ;

– d’équipements ou de matériaux visant à l’optimisation de la ventilation naturelle, et notamment les brasseurs d’air.

En deuxième lieu, la condition de réalisation d’un « bouquet de travaux » pour obtenir l’avantage fiscal – pour les contribuables dont les ressources sont supérieures à certains seuils – a été supprimée à compter du 1^{er} septembre 2014. Un dispositif transitoire a été instauré afin de ne pas pénaliser les contribuables ayant engagé des travaux au cours des huit premiers mois de l’année 2014.

Enfin, le taux du crédit d’impôt a été porté à 30 % pour l’ensemble des dépenses, au lieu de 15 % ou 25 % selon les cas auparavant, là encore à compter du 1^{er} septembre 2014. Ce taux s’avère donc toujours plus favorable que ceux issus de la réforme de la loi de finances pour 2014, et, dans la quasi-totalité des cas, que les taux applicables en 2012 et 2013, tels qu’issus de la loi de finances pour 2012.

ÉVOLUTION DES TAUX DU CRÉDIT D’IMPÔT POUR LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE

Nature des dépenses	Taux 2013		Taux à compter de 2014 (jusqu’au 1 ^{er} septembre)		Taux à compter du 1 ^{er} septembre 2014
	Dépenses isolées	Dépenses dans un bouquet de travaux	Dépenses isolées ⁽¹⁾	Dépenses dans un bouquet de travaux ⁽²⁾	
Chaudières à condensation	10	18	15	25	30
Chaudières à microcogénération gaz	17	26	15	25	30
Matériaux d’isolation thermique des parois vitrées (sous réserve des règles particulières applicables dans les maisons individuelles)	10	18	15	25	30
Volets isolants et portes d’entrée [sous réserve des règles particulières applicables dans les maisons individuelles]	10	non applicable	15	non applicable	30
Matériaux d’isolation des parois opaques et frais de pose de ces matériaux	15	23	15	25	30
Appareils de régulation de chauffage Matériaux de calorifugeage	15	non applicable	15	non applicable	30
Équipements de production d’énergie utilisant une source d’énergie renouvelable (cas général)	32	40	15	25	30
Panneaux photovoltaïques	11	non applicable	non applicable	non applicable	non applicable

Nature des dépenses	Taux 2013		Taux à compter de 2014 (jusqu'au 1 ^{er} septembre)		Taux à compter du 1 ^{er} septembre 2014
	Dépenses isolées	Dépenses dans un bouquet de travaux	Dépenses isolées ⁽¹⁾	Dépenses dans un bouquet de travaux ⁽²⁾	
Pompes à chaleur (autres qu'air/air) dont la finalité essentielle est la production de chaleur, à l'exception des pompes à chaleur géothermiques	15	23	15	25	30
Pompes à chaleur géothermiques dont la finalité essentielle est la production de chaleur	26	34	15	25	30
Pompes à chaleur (autres qu'air/air) thermodynamiques produisant exclusivement de l'eau chaude sanitaire	26	34	15	25	30
Pose de l'échangeur de chaleur souterrain des pompes à chaleur géothermiques	26	34	15	25	30
Chaudières et équipements de chauffage ou de production d'eau chaude fonctionnant au bois ou autres biomasses :					
– cas général	15	23	15	25	30
– en cas de remplacement des mêmes matériels	26	34	15	25	30
Équipements de raccordement à un réseau de chaleur	15	non applicable	15	non applicable	30
Équipements de raccordement à un réseau de froid (<i>pour les seuls logements situés dans les DOM</i>)	non applicable	non applicable	non applicable	non applicable	30
Équipements de récupération et de traitement des eaux de pluie	15	non applicable	non applicable	non applicable	non applicable
Frais de diagnostic de performance énergétique	32	non applicable	15	non applicable	30
Compteurs individuels de chauffage ou d'eau chaude sanitaire	non applicable	non applicable	non applicable	non applicable	30
Système de charge pour les véhicules électriques	non applicable	non applicable	non applicable	non applicable	30
Équipements de raccordement à un réseau de froid (<i>pour les seuls logements situés dans les DOM</i>)	non applicable	non applicable	non applicable	non applicable	30
Équipements ou matériaux de protection des parois vitrées ou opaques contre les rayonnements solaires (<i>pour les seuls logements situés dans les DOM</i>)	non applicable	non applicable	non applicable	non applicable	30
Équipements ou matériaux d'optimisation de la ventilation naturelle (<i>pour les seuls logements situés dans les DOM</i>)	non applicable	non applicable	non applicable	non applicable	30

(1) Uniquement les dépenses réalisées par des contribuables dont le revenu fiscal de référence n'excède pas les plafonds définis au II de l'article 1417 du code général des impôts.

(2) Possibilité de réaliser un bouquet de travaux sur deux années consécutives.

L'entrée en vigueur de ces différentes modifications dès le 1^{er} septembre 2014 visait à ce qu'elles produisent leurs effets le plus rapidement possible.

Cette réforme devait occasionner un coût supplémentaire de 230 millions d'euros en 2015, au titre des dépenses engagées au cours des quatre derniers mois de l'année 2014, et de 700 millions d'euros en 2016, au titre des dépenses engagées au cours de l'année 2015.

Les évaluations figurant dans le tome II du fascicule des *Voies et moyens* annexé au présent projet de loi de finances s'avèrent légèrement supérieures à ces prévisions, puisque la dépense fiscale au titre de l'année 2015 est estimée à 900 millions d'euros, soit une hausse de 280 millions d'euros par rapport à 2014. La dépense fiscale au titre de l'année 2016 devrait avoisiner 1,4 milliard d'euros – soit 780 millions d'euros de plus qu'en 2014.

II. LE CONTEXTE DE LA RÉFORME

● Le CITE constitue l'un des outils qui doivent permettre d'atteindre les objectifs ambitieux définis par la loi relative à la transition énergétique du 17 août 2015. L'article 1^{er} de la loi prévoit notamment de réduire de 40 % les émissions de gaz à effet de serre d'ici à 2030 et de les diviser par quatre d'ici 2050, mais aussi de porter à 32 % la part des énergies renouvelables dans la consommation énergétique finale en 2030, tout en divisant par deux la consommation d'énergie finale en 2030.

L'article 3 de la loi précitée fixe également pour objectif de rénover énergétiquement 500 000 logements par an à compter de 2017 – dont au moins la moitié est occupée par des ménages aux revenus modestes, visant ainsi une baisse de 15 % de la précarité énergétique d'ici 2020. Cet objectif concerne à la fois le parc privé et le parc social, à hauteur de respectivement 380 000 logements privés et 120 000 logements sociaux. De fait, la rénovation énergétique des bâtiments revêt un caractère stratégique, alors que le bâtiment représente 44 % de la consommation finale d'énergie et occupe à ce titre la première place de la demande finale ; il recèle un fort potentiel d'économies et d'efficacité énergétique.

Outre le CITE, d'autres dispositifs fiscaux concourent à favoriser les opérations améliorant la performance énergétique des logements : depuis la loi de finances pour 2014 ⁽¹⁾, un taux réduit de TVA de 5,5 % est applicable aux travaux d'amélioration de la qualité énergétique des locaux à usage d'habitation achevés depuis plus de deux ans, et ce pour un coût de 730 millions d'euros en 2014 et de 1,12 milliard d'euros en 2015. Créé en 2009 ⁽²⁾, l'éco-prêt à taux zéro, ou éco-PTZ, permet également aux ménages de financer de tels travaux, pour une dépense fiscale afférente de 120 millions d'euros en 2014 et de 110 millions d'euros en 2015 ⁽³⁾. S'y ajoutent également des aides spécifiques, comme celles versées aux ménages par l'Agence nationale de l'habitat sous condition de ressources.

(1) Article 9 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014.

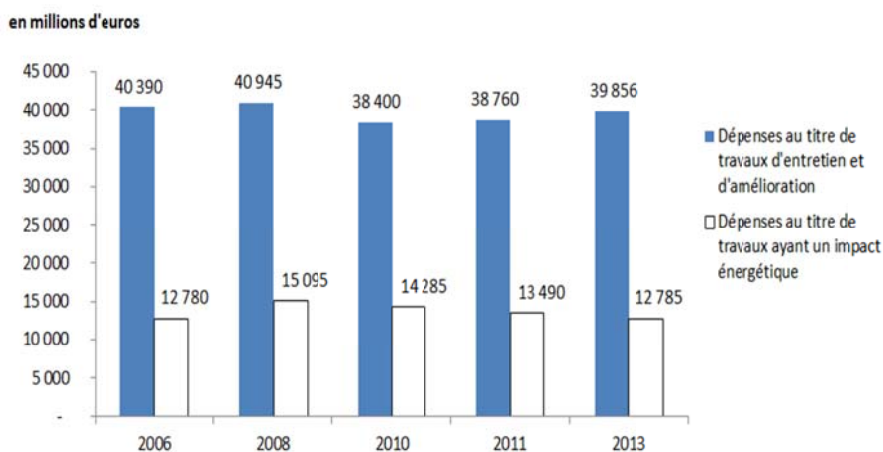
(2) Article 99 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009.

(3) L'article 42 du présent projet de loi de finances vient par ailleurs proroger l'éco-PTZ, qui venait lui aussi à échéance au 31 décembre 2015, jusqu'au 31 décembre 2018.

• Quelques chiffres permettent de mesurer l'importance de ces activités de rénovation énergétique, et leur poids dans l'économie nationale. Selon les données présentées par l'Observatoire permanent de l'amélioration énergétique du logement (OPEN) en janvier 2015 ⁽¹⁾, le marché des activités d'entretien et d'amélioration des logements représentait en 2013 un chiffre d'affaires de 39,9 milliards d'euros (hors taxes), pour 9,73 millions de logements concernés. Au sein de ces activités, le chiffre d'affaires correspondant à des travaux d'entretien-rénovation ayant un impact énergétique s'élevait à 12,8 milliards d'euros, pour 2,6 millions de logements rénovés.

Le chiffre d'affaires des travaux ayant un impact énergétique est orienté à la baisse depuis 2008, après la nette hausse constatée entre 2006 et 2008, tandis que le nombre de logements concernés reste relativement stable entre 2006 et 2013. Le montant unitaire des chantiers est donc en diminution sur la période.

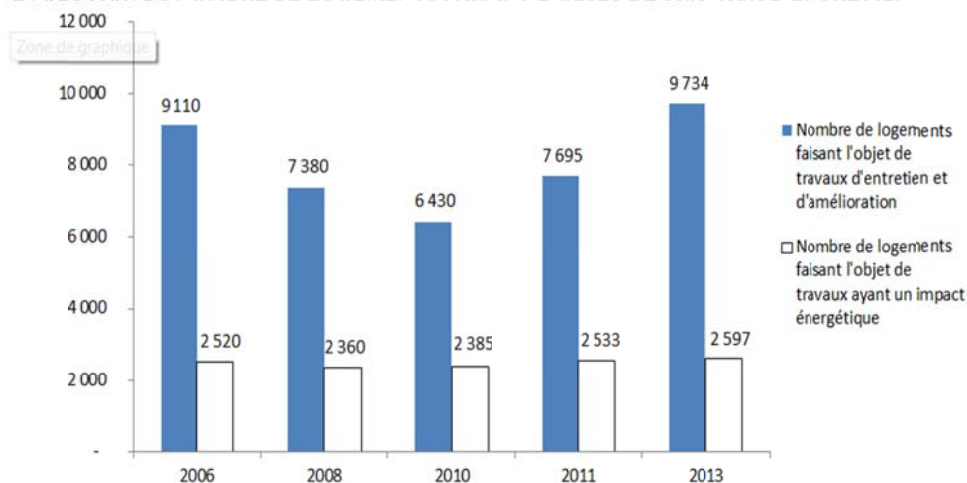
ÉVOLUTION DES DÉPENSES ENGAGÉES AU TITRE DE TRAVAUX D'ENTRETIEN ET D'AMÉLIORATION, DONT DES TRAVAUX DE RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE



Source : campagne 2014 de l'Observatoire permanent de l'amélioration énergétique du logement.

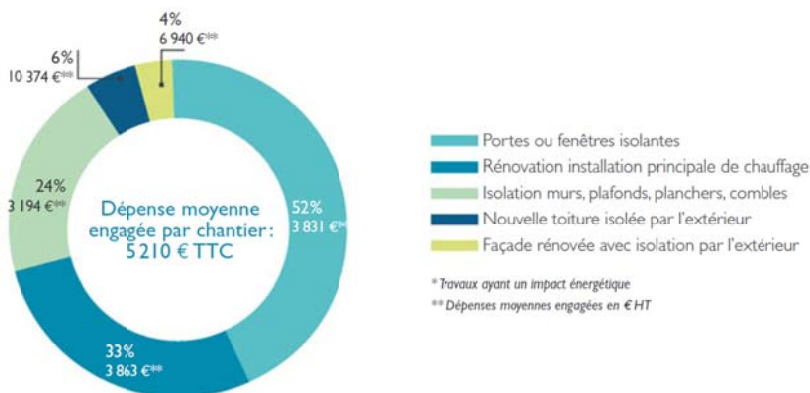
(1) Créé en 2006 et financé par l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), cet observatoire est chargé de fournir des informations et analyses sur l'amélioration de la performance énergétique des logements, sur la base de campagnes annuelles. Les données portant sur l'année 2013, collectées lors de la campagne conduite en 2014, ont été publiées en janvier 2015.

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE LOGEMENTS FAISANT L'OBJET DE TRAVAUX D'ENTRETIEN



Source : campagne 2014 de l'Observatoire permanent de l'amélioration énergétique du logement.

La ventilation de ces travaux de rénovation énergétique en différentes catégories montre le poids des dépenses relatives aux portes et fenêtres isolantes, ainsi qu'aux installations de chauffage, comme l'illustre le graphique ci-dessous :



Source : ADEME - Observatoire Permanent de l'amélioration ENergétique du logement (OPEN) - Campagne 2014 (sur données 2013)
Champ : France métropolitaine

La diminution du montant moyen des chantiers de rénovation thermique constatée entre 2008 et 2013 peut s'expliquer par différents facteurs, au premier rang desquels figurent la conjoncture économique difficile mais aussi le recul du marché immobilier, alors que les opérations d'acquisition sont souvent associées aux travaux de rénovation les plus lourds, ainsi qu'un ajustement des équipements et prestations proposés par la filière aux capacités financières des ménages.

Le tableau ci-après présente le nombre de logements ayant fait l'objet de travaux de rénovation énergétique par année, ces travaux étant classés en trois catégories : les rénovations « trois étoiles », qui recouvrent les rénovations globales, les rénovations « deux étoiles », moins complètes tout en permettant un gain réel en termes d'efficacité énergétique, et les rénovations « une étoile », d'ampleur limitée. Il prend en compte les rénovations achevées au cours d'une année, qu'elles aient été engagées au cours de l'année en cours ou au cours des années précédentes.

**NOMBRE DE LOGEMENTS CONCERNÉS
PAR DES TRAVAUX DE RÉNOVATION ÉNERGÉTIQUE DEPUIS 2006**

Rénovation d'efficacité énergétique		2006	2008	2010	2011	2013
Une étoile	Nombre de logements	566 000	610 000	590 000	662 000	617 000
	Part dans la totalité des rénovations	22,1 %	23,9 %	23,3 %	23,9 %	22,1 %
Deux étoiles	Nombre de logements	1 785 000	1 680 000	1 650 000	1 819 000	1 909 000
	Part dans le total	69,7 %	65,7 %	65,1 %	65,6 %	68,4 %
Trois étoiles	Nombre de logements	209 000	265 000	295 000	290 000	265 000
	Part dans le total	8,2 %	10,4 %	11,6 %	10,5 %	9,5 %

Source : campagne 2014 de l'Observatoire permanent de l'amélioration énergétique du logement.

Ce tableau permet de constater que le nombre de logements ayant fait l'objet d'une rénovation globale s'est établi à 265 000 en 2013 – au lieu de 290 000 en 2011 –, soit un niveau encore nettement en-deçà de l'objectif fixé de 500 000 logements à l'horizon 2017. En revanche, le nombre de rénovations dite « deux étoiles » est en augmentation sur la période 2006-2013, ce qui corrobore le constat d'une baisse du montant unitaire moyen du chantier.

Il apparaît d'autant plus nécessaire et utile, dans ce contexte, de maintenir les incitations pour les ménages à procéder à des opérations de rénovation, par la prorogation du CITE.

III. LES MODIFICATIONS PROPOSÉES

Après les deux réformes d'ampleur intervenues en loi de finances pour 2014, puis en loi de finances pour 2015, le présent article n'apporte que des aménagements relativement limités au dispositif du crédit d'impôt, au-delà de sa prorogation jusqu'au 31 décembre 2016.

A. LA PROROGATION DU CRÉDIT D'IMPÔT D'UNE ANNÉE

Le crédit d'impôt créé en 2000, puis profondément réorganisé par la loi de finances pour 2005⁽¹⁾, a fait l'objet de prorogations successives, dont la dernière était prévue par la loi de finances pour 2012, pour une durée de trois ans – jusqu'au 31 décembre 2015.

(1) Loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004 de finances pour 2005.

Le présent article proroge pour une année le bénéfice du CITE, qui s'appliquera aux dépenses éligibles payées avant le 31 décembre 2016 (**i** du **b** du **1^o** du **I**; **c**, **d** et **e** du **1^o** du **I**, **4^o** du **I**). Cette mesure vise à conserver le soutien apporté aux travaux de rénovation énergétique entrepris par les ménages dans leur logement, le crédit d'impôt constituant, comme le souligne l'évaluation préalable de l'article, « *un vecteur essentiel pour accélérer le rythme des travaux, soutenir la montée en puissance d'une filière de la rénovation énergétique et réduire la facture énergétique des logements* ».

B. DES MODIFICATIONS APPORTÉES AUX DÉPENSES ÉLIGIBLES

• En premier lieu, les chaudières à condensation éligibles au crédit d'impôt sont remplacées par les chaudières à haute performance énergétique (**ii** du **b** du **1^o** du **I**), et ce pour les dépenses payées à compter du 1^{er} janvier 2016 (premier alinéa du **A** du **II**). Aux termes de l'étude d'impact, cette modification vise à « *établir une correspondance avec les dispositions du règlement écoconception n^o 813/2013 définissant les systèmes de chauffage* ». 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. Néanmoins, en l'absence de réponses à ses questions posées au Gouvernement voilà trois semaines, la Rapporteuse générale ne dispose pas de davantage d'éléments pour éclairer l'impact de cette disposition.

Afin de ne pas pénaliser des contribuables qui se seraient engagés dans l'achat d'une chaudière à condensation qui ne serait pas à haute performance énergétique, en pensant bénéficier du crédit d'impôt, le deuxième alinéa du **A** du **II** prévoit des dispositions transitoires : lorsque le contribuable peut justifier de l'acceptation d'un devis et du versement d'un acompte au titre de l'acquisition d'une chaudière à condensation avant le 1^{er} janvier 2016, il peut bénéficier du crédit d'impôt au titre de cet équipement même si ses dépenses interviennent après le 1^{er} janvier 2016.

Parmi les équipements éligibles au CITE, les chaudières à condensation représentent l'un des plus importants volumes de dépenses engagées, aux côtés des matériaux d'isolation des toitures et des murs, ainsi que des appareils de chauffage au bois. Au titre de l'imposition des revenus de 2013, ce sont ainsi 112 600 foyers fiscaux qui ont bénéficié du CITE pour l'acquisition de chaudières à condensation, pour une dépense engagée de 440 millions d'euros.

• En deuxième lieu, le **c** du **1^o** du **I** du présent article procède à une nouvelle rédaction des dispositions des **c** et **d** du **1** de l'article 200 *quater*, afin de les clarifier et de les simplifier : des dispositions obsolètes sont supprimées, la présentation des dépenses éligibles est remaniée⁽¹⁾ et leur champ est modifié à la marge, avec l'exclusion des équipements de production d'électricité utilisant l'énergie éolienne, et ce pour les dépenses payées à compter du 1^{er} janvier 2016.

(1) Ce qui se traduit par une disposition de coordination au **ii** du **b** du **5^o** du **I**.

En effet, en l'état du droit, sont éligibles 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 mentionnés à l'article 200 *quater* du même code, ces équipements correspondent :

– à 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 ;

– à des équipements de chauffage ou de production d'eau chaude indépendants fonctionnant au bois ou autres biomasses, respectant certaines conditions ;

– à des chaudières autres que les chaudières à condensation, fonctionnant au bois ou autres biomasses ;

– et à des systèmes de fourniture d'électricité à partir de l'énergie éolienne, hydraulique ou de biomasse.

Le présent article prévoit que sont désormais éligibles :

– les équipements de chauffage ou de fourniture d'eau chaude sanitaire utilisant une source d'énergie renouvelable, ce qui correspond aux équipements fonctionnant à l'énergie solaire (toujours dans la limite d'un plafond de dépenses par mètre carré), ainsi qu'à ceux fonctionnant à l'énergie hydraulique, au bois ou autres biomasses, et aux chaudières autres que celles à condensation, fonctionnant au bois ou autres biomasses ;

– les systèmes de fourniture d'électricité à partir de l'énergie hydraulique ou de biomasse.

De la rédaction proposée, il résulte que ne figurent plus parmi les dépenses éligibles les systèmes de fourniture d'électricité à partir de l'énergie éolienne. Dans l'évaluation préalable, il est indiqué que cette exclusion est justifiée par le fait que ces équipements bénéficient d'autres formes de soutien public. En effet, la production d'électricité à partir des énergies renouvelables, dont l'énergie éolienne, est soutenue *via* l'obligation d'achat incombant à EDF ou à des entreprises locales de distribution, qui occasionne des surcoûts couverts par la contribution aux charges de service public de l'électricité (CSPE). Les surcoûts associés à cette obligation d'achat représentent plus de 4 milliards d'euros estimés pour l'année 2015, et ont connu une forte croissance au cours des dernières années, notamment sous l'effet de la hausse de la production d'énergie photovoltaïque.

Les surcoûts associés au tarif garanti de rachat de l'électricité issue de l'énergie éolienne connaissent également une hausse sensible depuis 2011, comme le tableau suivant permet de le constater.

ÉVOLUTION DES CHARGES DE SERVICE PUBLIC AU TITRE DE L'OBLIGATION DE RACHAT D'ÉLECTRICITÉ PRODUITE À PARTIR DES ÉNERGIES RENOUVELABLES

(en millions d'euros)

Charges de service public au titre de l'obligation d'achat de production d'électricité à partir des énergies renouvelables	2011	2012	2013	2014 (prévisions)	2015 (prévisions)
Énergie photovoltaïque	901,1	1 880,6	2 143,7	2 393,4	2 510
Énergie éolienne	404,5	555,4	647,5	860,4	973,8
Autres énergies renouvelables	158,5	237,4	364,8	468,7	557,5
Total	1 464,1	2 673,4	3 156	3 722,5	4 041,3

Source : délibérations de la Commission de régulation de l'énergie.

L'impact de l'exclusion de ces équipements des dépenses éligibles est difficile à établir, mais il devrait s'avérer restreint en pratique.

Les données disponibles ne permettent d'identifier que les dépenses payées au titre des équipements de production d'énergie utilisant l'énergie hydraulique et l'énergie éolienne, et non la seule énergie éolienne : au titre de l'imposition des revenus de 2013, 3 895 foyers avaient engagé des dépenses à ce titre, pour un montant de 35,6 millions d'euros.

Là encore, la Rapporteuse générale ne dispose pas de davantage d'éléments sur l'incidence de cette disposition, ses questions sur le sujet n'ayant pas reçu de réponses.

De la même façon que pour la modification des dépenses éligibles au titre des chaudières, une disposition transitoire est prévue pour les dépenses payées à compter du 1^{er} janvier 2016, lorsque le contribuable peut justifier de l'acceptation d'un devis et du versement d'un acompte avant le 1^{er} janvier 2016.

C. L'INSTAURATION D'UN DISPOSITIF ANTI-ABUS

• Le 2^o du I du présent article instaure un dispositif anti-abus, en excluant du bénéfice du CITE l'acquisition d'équipements intégrant un équipement, un matériau ou un appareil éligible ainsi qu'un équipement de production d'électricité utilisant l'énergie radiative du soleil. Cette catégorie d'équipement n'est en effet plus éligible au CITE depuis le 1^{er} janvier 2014, en application de la loi de finances pour 2014. Il s'agissait de tenir compte du fort soutien apporté à l'électricité photovoltaïque par l'intermédiaire des tarifs de rachat financés par la CSPE. Cette mesure s'inscrivait également dans la lignée des dispositions d'encadrement adoptées à compter de la loi de finances pour 2011 en matière d'énergie photovoltaïque, et destinées à lutter contre les abus qui avaient été constatés.

Le présent article vise donc à exclure des équipements mixtes, combinant un équipement éligible et un équipement de production d'électricité photovoltaïque qui ne l'est plus, et ce dans le but de contourner l'exclusion instaurée à compter de 2014.

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 dérives.

En pratique, la présente disposition viserait notamment les équipements produisant de la chaleur ou de l'eau chaude à partir de l'énergie solaire thermique, et comportant des panneaux photovoltaïques. En l'absence de réponse aux questions posées, notamment sur la nature des différents équipements concernés et sur le volume des abus constatés, la Rapporteuse générale ne peut apporter davantage de précisions sur l'impact de cette mesure.

Le dispositif anti-abus trouve à s'appliquer aux dépenses payées à compter du 30 septembre 2015 (**B** du **II**), par exception aux autres dispositions du présent article, applicables à compter du 1^{er} janvier 2016. Ne sont toutefois pas concernées les dépenses payées à compter du 30 septembre 2015 pour lesquelles le contribuable justifie de l'acceptation d'un devis et du versement d'un acompte avant cette même date.

- Enfin, le présent article procède à divers aménagements d'ordre rédactionnel, venant simplifier le dispositif et supprimer des dispositions devenues sans objet.

Le **a** du 1^o du **I** vient ainsi mettre en facteur commun la condition désormais applicable à toutes les dépenses éligibles au CITE, à savoir d'être réalisées dans des logements achevés depuis plus de deux ans. En effet, le bénéfice du CITE au titre de travaux intégrés dans un logement neuf ou dans un logement acquis en l'état futur d'achèvement ou dans un logement que le contribuable fait construire n'a pas été reconduit au-delà du 31 décembre 2012, compte tenu de l'entrée en vigueur de la nouvelle réglementation thermique. Les **i** du **b**, **d** et **e** du 1^o du **I** réalisent les coordinations nécessaires.

Comme indiqué *supra*, le **c** du **1°** du **I** réalise une refonte de la présentation de certaines dépenses éligibles au CITE, en apportant des améliorations rédactionnelles, sans apporter de modifications de fond – à l’exception de l’exclusion des systèmes de fourniture d’électricité à partir de l’énergie éolienne.

Enfin, le **3°** du **I**, le **a** et le **c** du **5°**, ainsi que le **i** du **b** du **5°** suppriment des dispositions obsolètes, qui trouvaient à s’appliquer à des dépenses réalisées dans des logements neufs.

IV. L’IMPACT DE LA RÉFORME

Selon les estimations figurant dans l’évaluation préalable, la prorogation du CITE pour une année devrait occasionner environ 1,4 milliard d’euros de dépenses fiscales supplémentaires pour l’année 2017 (au titre des dépenses engagées en 2016), pour 1,035 million de foyers fiscaux bénéficiaires.

Ces chiffres ont été établis sur la base de la deuxième émission des revenus de 2014 – soit des données qui ne sont pas définitives – qui permettent de mesurer les premiers effets de la réforme intervenue en loi de finances pour 2015 et applicable aux dépenses engagées au cours des quatre derniers mois de l’année 2014. Le nombre de foyers fiscaux bénéficiaires du CITE serait de l’ordre de 780 000 en 2015, contre 728 700 en 2014⁽¹⁾, pour une dépense fiscale estimée à 900 millions d’euros, contre 619 millions d’euros l’année précédente. Cette évolution traduit donc une nette hausse de la dépense moyenne par foyer fiscal – qui passerait de 849 à 1 154 euros –, ce qui résulte de l’accroissement du taux du crédit d’impôt, porté à 30 % pour les dépenses engagées à compter du 1^{er} septembre 2014.

L’évaluation préalable indique ainsi qu’en posant pour hypothèse que l’augmentation du nombre de bénéficiaires est uniquement due à la réforme du CITE applicable aux dépenses payées à compter du 1^{er} septembre 2014 (soit, en pratique, en novembre et en décembre 2014, donc un sixième de l’année), la réforme adoptée en loi de finances pour 2015 devrait entraîner une augmentation du nombre de bénéficiaires de 42 % en année pleine (soit six fois la hausse de 7 % constatée pour l’imposition des revenus de 2014 au titre des deux derniers mois, pour parvenir à l’effet en année pleine, sur douze mois).

De ce fait, le nombre de bénéficiaires du CITE en « régime de croisière post-loi de finances pour 2015 » est estimé à 1,035 million de foyers. Sur la base d’une dépense fiscale moyenne par foyer fiscal de 1 362 euros pour les contribuables ayant déclaré des dépenses éligibles au taux de 30 %, la dépense fiscale au titre de l’impôt sur le revenu acquitté en 2016 est estimée à 1,4 milliard d’euros. Le coût de la prorogation du crédit d’impôt d’une année est évalué au même montant.

(1) Il est indiqué, dans l’évaluation préalable, que « la hausse du nombre de bénéficiaires du CITE entre la deuxième émission des revenus de 2014 et celle des revenus de 2013 est de 7 % ».

Néanmoins, il apparaît particulièrement malaisé de réaliser des prévisions sur la base de la dépense fiscale constatée en 2015, au titre des dépenses engagées en 2014, alors que s'entremêlent les effets incitatifs de la réforme de la loi de finances pour 2015 au titre des quatre derniers mois de 2014, et les effets restrictifs qui ont sans doute résulté des dispositions de la loi de finances pour 2014 pour les huit premiers mois de 2014 (condition de « bouquets » de travaux et exclusion de certaines dépenses du champ du CITE, notamment). On peut penser que l'extrapolation réalisée à partir de cette hausse de 7 % en 2014, conduisant à un nombre de foyers bénéficiaires de 1,035 million en « régime de croisière », est relativement prudente, et que le nombre de foyers recourant au crédit d'impôt – et donc la dépense fiscale – pourrait s'avérer supérieur en 2015.

L'incidence des aménagements apportés au CITE par ailleurs, à savoir la modification des dépenses éligibles et la mise en place d'un dispositif anti-abus, ne fait l'objet d'aucun chiffrage. À cet égard, l'évaluation préalable se borne à indiquer que « *l'impact des autres modifications [que la prorogation] n'a pu être estimé. Il est néanmoins jugé négligeable au regard du coût de la prorogation.* »

*

* *

La commission est saisie de l'amendement II-CF 212 de M. Joël Giraud.

M. Joël Giraud. Le crédit d'impôt en faveur de la transition énergétique (CITE) représente un outil important pour aider au lancement de chantiers. Cependant, il pâtit d'un manque de lisibilité parce qu'il est circonscrit aux résidences principales. Or, dans les zones rurales, le parc de logements est largement constitué de résidences secondaires et les artisans font face à une activité souvent en récession. Nous vous proposons donc d'élargir le CITE aux résidences secondaires dans les zones de revitalisation rurale, afin d'exclure les endroits où la population est aisée.

Mme la Rapporteuse générale. J'entends vos arguments, monsieur Giraud, mais le CITE coûte déjà 1,4 milliard d'euros. L'effort, qui porte sur les résidences principales, m'apparaît suffisant. Avis défavorable.

M. le président Gilles Carrez. Le montant de 1,4 milliard d'euros est prévisionnel, mais je suis certain qu'il sera bien plus élevé en exécution. L'inflation sera comparable à celle observée par le passé pour le prédécesseur du CITE, le crédit d'impôt pour le développement durable (CIDD) –, dont le coût était passé de 900 millions à 2,6 milliards d'euros en trois ans.

Mme Christine Pires Beaune. Je comprends l'objectif de préservation de l'emploi, notamment dans l'artisanat, mais ce dispositif coûte cher et ne comporte aucune condition de revenu, contrairement au crédit d'impôt développement durable (CIDD). Il conviendrait de conditionner le CITE au revenu du foyer fiscal.

La commission rejette l'amendement II-CF 212.

Puis elle étudie l'amendement II-CF 158 de M. Denis Baupin.

M. Éric Alauzet. Cet amendement a pour objet de supprimer les alinéas 15 et 16, car ils excluent les équipements solaires hybrides du champ du CITE. Il n'y a pas lieu de pénaliser ce secteur en expansion qui repose sur une technologie innovante permettant de produire à la fois de la chaleur et de l'électricité.

Mme la Rapporteuse générale. L'article 40 vise à limiter les abus du CITE. Lorsque deux équipements, l'un éligible et l'autre pas, sont installés ensemble, et qu'il est difficile d'identifier le coût respectif de chacun, le crédit d'impôt s'applique à 50 % des dépenses totales. Cela incite aussi à surévaluer le prix du dispositif éligible sur la facture. Il importe donc de recentrer le CITE sur son objectif et de limiter son coût. Avis défavorable.

La commission rejette l'amendement II-CF 158.

Puis elle examine l'amendement II-CF 159 de M. Denis Baupin.

M. Éric Alauzet. Il s'agit d'un amendement de repli. Les installations ne bénéficient du CITE que pour la production de chaleur solaire. L'alinéa 16 vient freiner le développement d'une solution intelligente, qui combine le solaire thermique pour la production d'eau chaude et le solaire photovoltaïque pour celle d'électricité. Il est regrettable que le CITE soit supprimé pour cette technologie hybride, et nous proposons de le rétablir pour la part thermique de ces installations, qui contribuent à la transition énergétique.

Mme la Rapporteuse générale. Le champ de cet amendement s'avère plus restreint que le précédent, et je vous propose, monsieur Alauzet, de le retirer et d'en discuter avec le Gouvernement en séance publique.

L'amendement II-CF 159 est retiré.

La commission adopte l'article 40 sans modification.

*

* *

Article 41

Simplification du PTZ et élargissement de son éligibilité dans l'ancien

Cet article étend à l'ensemble de la zone C – la zone la moins tendue du marché immobilier local – l'éligibilité des ménages au bénéfice des prêts à taux zéro (PTZ) pouvant être distribués par les banques pour faciliter l'acquisition, par des ménages à ressources limitées, de logements anciens à réhabiliter.

Par ailleurs, afin de favoriser la mobilité géographique des ménages acquérant ainsi un logement ancien, il limite à six ans la durée d'occupation du logement par l'acquéreur en tant que résidence principale, alors que cette obligation reste actuellement applicable pendant toute la durée de remboursement du PTZ.

ÉVOLUTION PROPOSÉE DES CRITÈRES GÉOGRAPHIQUES D'ÉLIGIBILITÉ AU PTZ

Années	2014	2015	2016	2017
PTZ logements neufs				
Zones A et A bis				
Zone B 1				
Zone B 2				
Zone C				
PTZ logements anciens avec travaux				
Zones A et A bis		7 communes	7 communes	
Zone B 1		78 communes	78 communes	
Zone B 2		255 communes	255 communes	
Zone C		5 580 communes	(30 150 communes)	(30 510 communes)
Nombre total de PTZ émis <i>(prévisions en italique)</i>	47 192	66 174	76 572	<i>nd</i>
Coût générationnel de tous les PTZ émis dans l'année <i>(en millions d'euros)</i> <i>(prévisions en italique)</i>	605	559	697	<i>nd</i>

(*) Le zonage A / B / C a été créé en 2003 dans le cadre du dispositif d'investissement locatif dit « Robien ». Il a été révisé en 2006, 2009 et 2014. Le critère de classement dans une des zones est la tension du marché immobilier local ; la zone A bis est la plus tendue, la zone C la moins tendue. Une zone est dite « tendue » si l'offre de logements disponibles n'est pas suffisante pour couvrir la demande (en termes de volume et de prix).

N.B. : Dans les cases du tableau de couleur foncée, le dispositif est applicable dans toutes les communes ; dans les cases de couleur claire, il ne l'est que dans certaines communes ; dans les cases blanches, il n'est pas applicable

I. L'ÉTAT DU DROIT

Le dispositif des prêts à taux zéro (PTZ), créé par la loi de finances pour 2011⁽¹⁾ et prorogé jusqu'à la fin de l'année 2017 par la loi de finances pour 2015⁽²⁾, permet d'**aider les ménages à revenu limité à acquérir un logement, en incitant financièrement les banques à leur accorder des prêts sans intérêt**, qui sont remboursables sur une durée de douze à vingt-cinq ans. L'effort financier consenti dans ce cadre par les établissements de crédit, égal à la

(1) Loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011 (article 90). Cette loi avait alors procédé à une refonte globale des différentes aides préexistantes pour aider les ménages à acquérir un logement.

(2) Loi n° 2014-1654 du 29 décembre 2014 de finances pour 2015 (article 59).

somme des intérêts qu'ils auraient perçu pendant la durée du prêt si celui-ci avait été émis aux conditions de taux d'intérêt habituellement pratiquées par le marché, leur est compensé par le biais d'un crédit d'impôt sur leurs bénéfices, prévu à l'article 244 *quater* V du code général des impôts – l'imputation de ce crédit d'impôt dans les comptes de l'entreprise étant ensuite répartie sur les cinq exercices suivant l'émission du prêt.

Les plafonds de ressources auxquels sont soumis les ménages pour pouvoir bénéficier d'un PTZ, ont été assouplis par un décret du 1^{er} août 2014 ⁽¹⁾ et sont actuellement fixés à l'article R. 31-10-3-1 du code de la construction et de l'habitation. Sont ainsi éligibles les foyers dont les revenus fiscaux de référence (RFR) cumulés, au cours de l'avant-dernière année précédant l'émission du prêt, sont inférieurs ou égaux aux montants présentés dans le tableau ci-après.

**PLAFONDS DE RESSOURCES RETENUS POUR L'ÉLIGIBILITÉ AU BÉNÉFICE
DU PRÊT À TAUX ZÉRO**

(en euros)

Nombre de personnes composant le foyer	Plafond en zones A et A bis	Plafond en zone B1	Plafond en zone B2	Plafond en 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 : Légifrance (article R. 31-10-3-1 du code de la construction et de l'habitation).

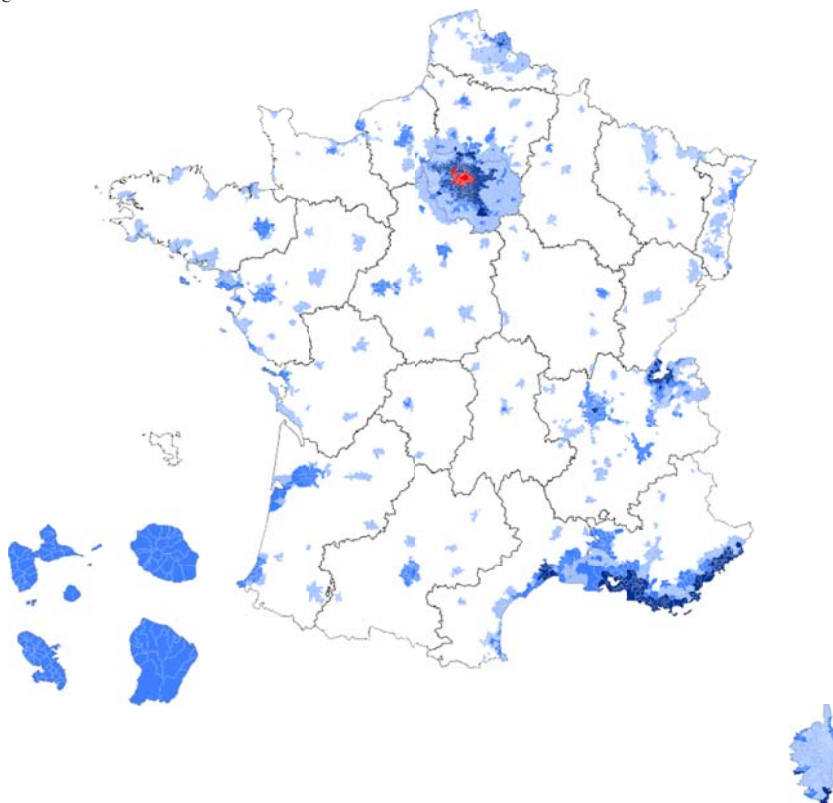
Les **PTZ** destinés à acquérir des **logements neufs peuvent être demandés sur l'ensemble du territoire**, mais celui-ci fait l'objet d'un découpage en zones (A bis, A, B1, B2 et C, voir carte ci-après) afin d'adapter à la situation locale du marché immobilier le niveau des ressources des ménages prises en compte, ou encore le montant ou la durée des PTZ pouvant être émis.

La zone A bis comprend Paris et 29 communes de la petite couronne et la zone A la partie agglomérée de l'Île-de-France, la Côte-d'Azur et la partie française de l'agglomération genevoise. La zone B1 regroupe les agglomérations de plus de 250 000 habitants, la grande couronne parisienne, quelques villes « chères » comme Annecy, Bayonne, Cluses, Chambéry, Saint-Malo ou La Rochelle, les départements d'outre-mer, la Corse et les autres îles non reliées au continent. La zone B2 réunit les autres communes de plus de 50 000 habitants et les franges de zone B1. La zone C couvre le reste du territoire.

(1) Décret n° 2014-889 du 1^{er} août 2014 relatif aux prêts ne portant pas intérêt consentis pour financer la primo-accession à la propriété (article 1^{er}).

ZONAGE APPLICABLE AUX PRÊTS À TAUX ZÉRO DEPUIS LE 1^{ER} OCTOBRE 2014

- A bis
- A
- B1
- B2
- C



Source : ministère du logement, de l'égalité des territoires et de la ruralité.

Initialement limité à l'acquisition de logements neufs et à la vente de logements du parc social à leurs habitants, le **champ des PTZ a été étendu par l'article 59 de la loi de finances pour 2015 aux logements anciens à réhabiliter** à compter du 1^{er} janvier 2015. Pour pouvoir en bénéficier, les ménages sont soumis aux mêmes conditions de ressources que pour les logements neufs et doivent s'engager à mener des travaux de réhabilitation du logement acquis, pour un montant égal à au moins 25 % du coût total de l'opération ⁽¹⁾, et ce dans un délai de trois ans à compter de l'émission du prêt.

(1) Cette quotité de 25 % a été fixée par le décret n° 2014-1744 du 30 décembre 2014 relatif aux prêts ne portant pas intérêt consentis pour financer la primo-accession à la propriété. L'intervention de ce décret était prévue par la loi, qui avait disposé que cette quotité devrait être comprise entre 20 % et 30 % du coût total de l'opération.

Contrairement au PTZ applicable aux logements neufs, qui peut être demandé sur l'ensemble du territoire national, ce PTZ-réhabilitation a été ciblé sur des communes rurales paraissant offrir, compte tenu de leurs infrastructures et de la disponibilité des logements anciens, le meilleur potentiel pour ce type d'opérations. Ainsi, en application de l'article L. 31-10-2 du code de la construction et de l'habitation, **ce PTZ-réhabilitation ne peut actuellement être distribué par les banques que dans les communes respectant une combinaison de critères :**

– ne pas appartenir à une agglomération comptant 10 000 habitants ou plus, le but n'étant pas de couvrir les zones urbaines ;

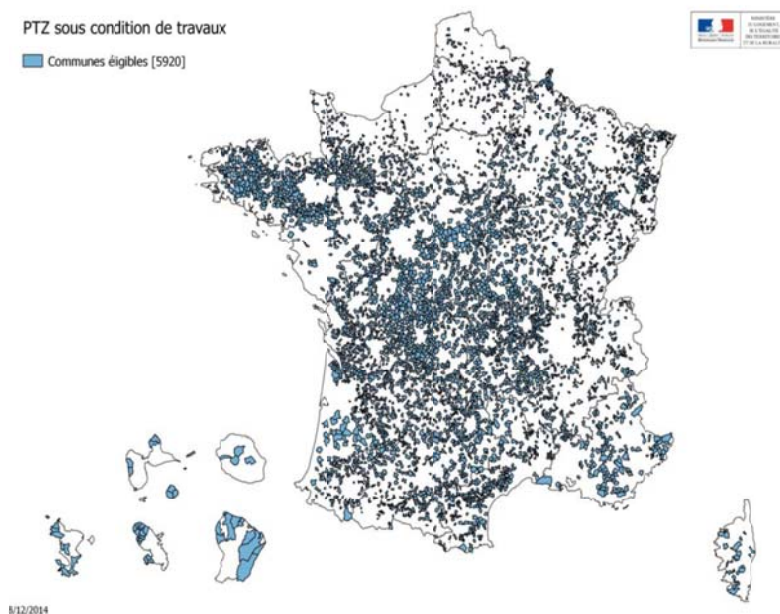
– présenter un taux élevé de vacances de logements, un décret du 30 décembre 2014 ⁽¹⁾ ayant précisé qu'il devait s'agir d'un taux de vacances « *supérieur ou égal à 8 %* », ce qui signifie qu'il existe une offre disponible de logements déjà bâtis ;

– disposer d'un nombre minimal d'équipements collectifs ou de proximité, devant faciliter l'accueil d'habitants supplémentaires, le décret précité ayant prévu que la commune devrait ainsi comprendre au moins huit « *équipements et [...] services intermédiaires et de proximité de types différents* ».

La carte ci-après des **5 920 communes éligibles sur ces critères** comme la liste de ces communes ont été rendues publiques par le ministère chargé du logement le 5 janvier 2015 ⁽²⁾.

(1) Décret n° 2014-1744 du 30 décembre 2014.

(2) Ces documents sont accessibles en ligne sur le site internet du ministère chargé du logement, à partir du lien : http://www.territoires.gouv.fr/IMG/pdf/150105_ptz_rural.pdf



Ce caractère géographiquement ciblé du PTZ-réhabilitation le différencie donc fortement du PTZ-neuf, qui peut être distribué partout.

Par ailleurs, l'article L. 31-10-6 du code de la construction et de l'habitation prévoit actuellement pour tous les PTZ que, pendant toute la durée de remboursement du prêt, le logement acquis « *doit demeurer la résidence principale de l'emprunteur et ne peut être proposé à la location, sauf exceptions définies par décret* ». Ces exceptions sont précisées par l'article R. 31-10-6 de ce code et ne permettent actuellement à l'acquéreur d'être dispensé de l'obligation d'occuper le logement au moins huit mois par an qu'en cas de force majeure, de raison de santé ou d'impératifs professionnels – la location du logement acquis n'étant possible que pour une durée maximale de six ans, pour un locataire à faibles ressources et en appliquant un loyer modéré comme en matière de logement social. Ces règles restreignent donc actuellement les possibilités de mobilité ultérieure des personnes qui achètent leur résidence principale en bénéficiant d'un PTZ.

II. LE CONTEXTE ÉCONOMIQUE ET BUDGÉTAIRE

Après plusieurs années décevantes, le dispositif des PTZ en général se développe à nouveau, ce qui, combiné au faible niveau actuel des taux d'intérêt pratiqués sur le marché du crédit immobilier, facilite l'accession des ménages à la propriété. Ainsi, le nombre total de PTZ émis a atteint 47 192 en 2014, au lieu de 43 167 en 2013, ce qui représente une hausse de 9,3 %. Cette tendance s'est poursuivie en 2015 : ainsi, selon les statistiques mises en ligne par la Société de

gestion des financements et de la garantie de l'accèsion sociale à la propriété (SGFGAS) ⁽¹⁾, 24 424 PTZ auraient déjà été émis au cours du premier semestre 2015, ce qui représente une hausse de 37,6 % par rapport aux 17 753 PTZ émis au cours du premier semestre 2014. Selon les éléments les plus récents transmis à la Rapporteuse générale par le secrétariat d'État au budget et le ministère chargé du logement, à la fin du troisième trimestre de l'année 2015, le nombre de PTZ émis avait atteint 38 190, à comparer aux 27 265 PTZ émis au cours des trois premiers trimestres de l'année 2014 : la hausse atteindrait donc 40,2 %. Si cette tendance se poursuivait jusqu'à la fin de l'année en cours, **66 174 PTZ pourraient être émis en 2015, ce qui marquerait une nette relance du dispositif.**

ÉVOLUTION DU NOMBRE ANNUEL DE PTZ ÉMIS ET DE LA DÉPENSE GÉNÉRATIONNELLE

Année	2012	2013	2014	2015 (prévisions)	2016 (projections)
Nombre de PTZ logements neufs	78 754	42 957	46 294	64 174	68 572
Nombre de PTZ logements anciens ⁽¹⁾	362	210	898	2 000	8 000
Nombre total de PTZ émis	79 116	43 167	47 192	66 174 ⁽²⁾	76 572
Dépense générationnelle pour les PTZ logements neufs (en millions d'euros)	615	615	603	547	660
Dépense générationnelle pour le PTZ logements anciens (en millions d'euros)	1	1	2,5	11,5	37
Dépense générationnelle pour tous les PTZ émis (en millions d'euros)	616	616	605	559	697
Plafond prévu par la loi pour la dépense générationnelle (en millions d'euros)	820	820	820	1 000	1 000

(1) Jusqu'en 2014 inclus, chiffres de la SGFGAS correspondant uniquement aux ventes de logements sociaux anciens à leurs occupants (le dispositif de PTZ-réhabilitation n'étant pas encore applicable avant 2015).

(2) Estimation fondée sur l'hypothèse d'un maintien au quatrième trimestre 2015 de l'augmentation constatée pendant les trois précédents trimestres, par rapport à la période comparable de l'année 2014 (+ 40,2 %).

Source : SGFGAS, secrétariat d'État chargé du budget, ministère chargé du logement, projet de loi de finances pour 2016 et Rapporteuse générale.

Dans ce total, les PTZ-réhabilitation ne représentent encore qu'une faible part, puisqu'au cours du premier semestre 2015, seuls 573 PTZ ont été accordés à ce titre, soit seulement **2,3 % du total des PTZ émis**, à comparer à une prévision de 4 % initialement effectuée par le ministère chargé du logement. Ces résultats encore très limités sont probablement dus, en partie, au caractère encore très récent de cet élargissement du champ d'application des PTZ ainsi qu'aux délais requis pour que les banques se familiarisent avec son fonctionnement et

(1) Informations accessibles sur internet à partir du lien : <https://www2.sfgas.fr/web/guest/statistiques1>.

puissent monter les dossiers. Il est indiqué, dans l'évaluation préalable du présent article, que, compte tenu du fait que l'émission de PTZ-réhabilitation « *progresse mois après mois* », cette évolution « *laisse supposer que la production sur l'année 2015 sera finalement assez proche de 2 000* » prêts. Toutefois, comme il est observé dans ce même document, l'application des critères actuels d'éligibilité au PTZ a conduit à une « *localisation relativement dispersée* » des communes éligibles, ce qui peut accentuer une « *difficulté à faire connaître le dispositif et donc à en faciliter le développement* ».

Par ailleurs, s'agissant du PTZ pour les logements neufs comme anciens, **l'obligation pour l'acquéreur d'utiliser son logement comme résidence principale pendant toute la durée du remboursement du PTZ** (sauf lorsqu'il peut invoquer l'une des dérogations prévues par l'article R. 31-10-6 du code de la construction et l'habitation), est de nature à freiner certaines mobilités géographiques et professionnelles des demandeurs. Si renoncer complètement à cette exigence d'occupation du logement acquis serait contraire à l'esprit même du dispositif et pourrait entraîner des effets d'aubaine nuisibles, assouplir cette condition d'occupation, en revanche, pourrait être utile pour renforcer encore l'attractivité du dispositif.

Enfin, sur le plan budgétaire, la dépense fiscale dite « générationnelle » liée aux PTZ émis au cours d'une même année (dépense qui correspond aux créances que l'État devra, par le biais du crédit d'impôt, rembourser aux banques pendant les cinq années suivant l'émission du PTZ), reste contenue chaque année depuis 2013. Ainsi, cette **dépense générationnelle** a atteint, pour les PTZ émis en **2013, 616 millions d'euros** et **605 millions** d'euros pour ceux qui ont été émis en **2014**. Pour les PTZ émis en 2015, le ministère chargé du logement estime, compte tenu du nombre de PTZ déjà émis et du faible niveau des taux d'intérêt sur le marché, que la dépense générationnelle devrait être de 559 millions d'euros – la prévision étant un peu plus élevée, à 697 millions d'euros, pour 2016 compte tenu de l'émission prévue de plus de 76 000 PTZ. Elle reste donc bien inférieure au plafond de un milliard d'euros par an qui est actuellement prévu par le second alinéa du I de l'article 244 *quater* V du code général des impôts.

III. LE DISPOSITIF PROPOSÉ ET LES ENJEUX JURIDIQUES

Le présent article prévoit de modifier les articles L. 31-10-2 et L. 31-10-6 du code de la construction et de l'habitation pour apporter au dispositif des PTZ-réhabilitation trois changements :

– **rendre éligible, pour les offres de PTZ émises à compter du 1^{er} janvier 2016, l'ensemble des communes classées en zone C**, soit 24 930 communes supplémentaires par rapport aux seules 5 580 communes actuellement éligibles au PTZ-réhabilitation dans cette zone (1^o des paragraphes I et III du présent article). Les critères de ciblage des communes créés par l'article 59 de la loi de finances pour 2015 seront donc supprimés pour toutes les communes situées dans la zone C ;

– **mettre fin à l'éligibilité, pour les offres de PTZ émises à compter du 1^{er} janvier 2017, des quelques communes situées dans des zones où la demande de logement est plus tendue (zones A, B1 et B2, avec respectivement 7, 78 et 255 communes éligibles actuellement) qui remplissent les critères de ciblage des communes prévus par la loi précitée (paragraphe II et 3^o du paragraphe III du présent article).** Cette application différée par rapport à l'élargissement des PTZ-réhabilitation à toute la zone C signifie que 2016 jouerait un rôle d'année transitoire, pendant laquelle seront éligibles à la fois les 30 510 communes situées en zone C et les 340 communes situées dans les autres zones. En revanche, à partir de 2017, les PTZ-réhabilitation ne pourraient plus être émis que dans les 30 510 communes classées en zone C ;

– **limiter à six années à compter du versement du PTZ la durée d'occupation obligatoire, par l'acquéreur en tant que résidence principale,** du logement ayant fait l'objet d'un PTZ, qu'il s'agisse d'un logement neuf ou d'un logement ancien (2^o des paragraphes I et III du présent article), alors qu'actuellement l'occupation doit normalement durer pendant toute la période de remboursement. Cette durée de six ans paraît suffisante pour éviter des effets d'aubaine qui pourraient, le cas échéant, conduire des particuliers à demander des PTZ pour acheter des logements qu'ils cesseraient très rapidement d'occuper pour les louer à des tiers. Elle a, en outre, l'avantage d'être alignée sur le délai au-delà duquel la banque ayant émis le PTZ a déjà bénéficié de l'intégralité du crédit d'impôt finançant l'effort financier qu'elles accomplissent en accordant ces prêts sans intérêt.

IV. L'IMPACT ÉCONOMIQUE ATTENDU

L'élargissement du PTZ-réhabilitation à l'ensemble des communes de la zone C dès 2016 devrait **apporter au dispositif une simplification bienvenue** : ce zonage est déjà connu évite l'effet « peau de léopard » de la carte qui avait été établie pour 2015 sur la base des critères de ciblage plus restrictifs actuellement prévus par la loi. Ce changement devrait donc **favoriser une meilleure connaissance de ces prêts pas les banques**, qui auront d'autant plus intérêt à s'approprier le dispositif et à l'utiliser qu'il leur permettra de « boucler » et sécuriser des plans de financement comprenant aussi, en complément du PTZ-réhabilitation, des prêts immobiliers aux taux d'intérêt habituels du marché.

En outre, l'extension de ces possibilités de prêts permettra, plus largement, à un nombre accru de ménages ruraux de devenir propriétaires de leur résidence principale. Elle aura aussi l'avantage de **stimuler l'activité des entreprises du bâtiment appelées à réaliser les travaux** de réhabilitation, puisque la réforme maintient l'obligation pour l'acquéreur de réaliser de tels travaux pour un montant représentant au moins 25 % du coût total de l'opération.

Par ailleurs, l'idée de faire porter le PTZ-réhabilitation sur la zone C, plutôt que sur les autres, n'est pas illogique. En effet, dans les zones plus tendues (A *bis*, A, B1 et B2), où l'offre de logements est insuffisante par rapport à la demande, il est nécessaire de construire des nouveaux logements : le PTZ-neuf est alors un outil plus approprié que le PTZ-réhabilitation. Dans la zone C, le fait qu'il n'existe pas de déséquilibre entre l'offre et la demande de logements ne signifie pas pour autant que certains ménages n'ont pas besoin d'un soutien financier pour devenir propriétaires de leur résidence principale. Dans ces communes situées en zone détendue, le PTZ-réhabilitation apparaît comme un outil spécialement adapté, parce qu'il a l'avantage de valoriser le bâti existant, permet de redynamiser le centre des bourgs ruraux et de **limiter la consommation d'espaces non urbanisés**, ce qui est plus respectueux de l'environnement.

Sur le plan budgétaire, la très forte augmentation du nombre de communes qui seront éligibles au PTZ-réhabilitation à compter du 1^{er} janvier 2016 ne devrait avoir sur le coût générationnel des PTZ émis chaque année qu'un impact de l'ordre de 20 à 25 millions d'euros, en fonction bien sûr de l'évolution future des taux d'intérêt sur le marché du crédit immobilier. Le coût de cette dépense fiscale étant étalé sur les cinq années suivant celle du versement du prêt, **l'impact négatif de cette réforme sur les recettes de l'État ne dépasserait pas, selon l'évaluation préalable du présent article, 3 millions d'euros en 2017 et 8 millions d'euros en 2018**. Ces chiffres paraissent globalement en phase avec l'estimation précédente de la dépense générationnelle sur cinq ans.

Plus globalement, si l'on considère à la fois les PTZ destinés aux logements neufs et ceux destinés aux logements anciens, selon les estimations communiquées par le ministère du logement, le coût générationnel de l'ensemble du dispositif pourrait atteindre 697 millions d'euros en 2016, cette prévision reposant sur des hypothèses de taux d'intérêt légèrement supérieurs aux taux actuels. Dans cette dépense générationnelle, 37 millions d'euros concerneraient le PTZ pour l'acquisition de logements anciens, ce chiffre devant être comparé à une dépense générationnelle évaluée à 11,5 millions d'euros pour ces mêmes PTZ en 2015. Ce **triplement de la dépense générationnelle prévue pour les PTZ dans l'ancien entre 2015 et 2016** illustre bien la montée en puissance attendue de ce dispositif l'an prochain, en particulier grâce à l'élargissement des zones géographiques concernées à l'ensemble des communes de la zone C.

*

* *

*La commission **adopte** successivement les amendements de cohérence II-CF 378 et rédactionnel II-CF 379 de la Rapporteure générale (amendements II-850 et II-851).*

Elle aborde ensuite l'amendement II-CF 151 du président Gilles Carrez.

M. le président Gilles Carrez. Cet amendement propose qu'un rapport montre la porosité entre les crédits budgétaires et les dépenses fiscales. Il n'y a pas lieu de considérer le prêt à taux zéro (PTZ) comme un crédit d'impôt sur les sociétés au profit des banques, alors que cette aide à l'accession sociale à la propriété était financée par des crédits budgétaires jusqu'en 2005. Lorsque ces derniers, limitatifs, étaient épuisés, on attendait l'année suivante. Le ministre de l'époque a obtenu la transformation en dépense fiscale de ce dispositif, et le coût a progressé de 700 millions à 1,1 milliard d'euros. Si l'on exclut les aides personnalisées au logement (APL), plus de la moitié des aides à la pierre prennent aujourd'hui la forme de dépenses fiscales. Je conserve un certain angélisme et souhaiterais voir cet amendement de vertu adopté.

Mme la Rapporteuse générale. Mon rapport présente l'ensemble des données que vous avez évoquées, monsieur le président. La loi prévoit un plafond de 1 milliard d'euros pour la dépense fiscale liée aux PTZ émis dans l'année, même s'il est vrai que ce plafond est indicatif. À ce stade, la dépense fiscale représente 600 millions d'euros par an et ne dépasse donc pas l'enveloppe fixée. Un rapport n'est pas nécessaire. Avis défavorable.

M. le président Gilles Carrez. Je retire l'amendement et le redéposerai en vue de la séance.

L'amendement II-CF 151 est retiré.

La commission adopte l'article 41 modifié.

*

* *

Article 42

Prorogation de l'éco-prêt à taux zéro (éco-PTZ) et adaptation aux bénéficiaires des aides de l'Agence nationale de l'habitat

Cet article vise à conforter la capacité financière des ménages à mener dans des logements anciens des travaux de rénovation énergétique, en prorogeant le dispositif de l'éco-prêt à taux zéro (éco-PTZ) jusqu'à la fin de l'année 2018 et en étendant, à compter du 1^{er} janvier 2016, son bénéfice aux ménages qui mènent de tels travaux tout en bénéficiant des aides de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH).

LES CRITÈRES D'ÉLIGIBILITÉ À L'ÉCO-PTZ AVANT ET APRÈS LE 1^{ER} JANVIER 2016

Éco-PTZ émis avant le 1 ^{er} janvier 2016	Éco-PTZ émis après le 1 ^{er} janvier 2016
<p>– pas de condition de ressources (sauf si cumul avec un CITE)</p> <p>– sous conditions :</p> <ul style="list-style-type: none"> . logement construit avant 1990 et utilisés comme résidence principale . « bouquet de travaux », réhabilitation des systèmes d'assainissement ou travaux permettant d'atteindre une performance énergétique minimale pour le logement . délai de 2 ans pour effectuer les travaux 	<p>– pas de condition de ressources (sauf si cumul avec un CITE)</p> <p>– sous conditions :</p> <ul style="list-style-type: none"> . logement construit avant 1990 et utilisés comme résidence principale . « bouquet de travaux », réhabilitation des systèmes d'assainissement ou travaux permettant d'atteindre une performance énergétique minimale pour le logement . délai de 2 ans pour effectuer les travaux <p>– de plein droit pour les travaux éligibles aux aides de l'ANAH :</p> <ul style="list-style-type: none"> . conditions de ressources des aides de l'ANAH . logements de plus de 15 ans utilisés comme résidence principale . travaux permettant une amélioration d'au moins 25 % de la performance énergétique du logement

I. L'ÉTAT DU DROIT

A. L'ÉCO-PTZ

Créé par la loi de finances pour 2009⁽¹⁾, le dispositif de l'éco-PTZ constitue, avec le crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE), un outil fiscal important pour inciter les ménages à rénover leur logement, en particulier lorsque leurs ressources sont limitées.

L'éco-PTZ prend la forme d'**avances remboursables ne portant pas intérêt, qui sont accordées par les établissements bancaires, ces derniers bénéficiant en contrepartie d'un crédit d'impôt** sur les sociétés ou d'impôt sur le revenu (en fonction des modalités d'imposition de leurs bénéficiaires). L'article 244 *quater* U du code général des impôts, précisant les règles applicables à ces prêts et leurs modalités de financement, dispose que les banques doivent, pour bénéficier du crédit d'impôt, avoir passé une convention tant avec l'État qu'avec la Société de gestion du fonds de garantie de l'accession sociale à la propriété (SGFGAS) – cette convention devant préciser les modalités de déclaration des prêts, le contrôle de l'éligibilité des dossiers et le suivi des crédits d'impôt.

(1) Loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009 (article 99).

Le crédit d'impôt doit être, pour chaque prêt, d'un montant égal à l'écart entre la somme actualisée des mensualités dues par l'emprunteur à la banque au titre du prêt et celle qui auraient été dues si le prêt avait été « *consenti à des conditions normales de taux* », c'est-à-dire selon les conditions moyennes du marché lorsque le prêt a été émis : **le crédit d'impôt est ainsi égal à l'effort financier accompli par la banque** en prêtant à ces conditions spécialement avantageuses pour l'emprunteur. Il fait naître au profit de la banque une créance, inaliénable et incessible, qui est rattachée, à hauteur d'un cinquième par an, à l'exercice au cours duquel l'éco-PTZ a été versé au particulier et aux quatre exercices suivants : le « coût générationnel » des éco-PTZ émis au cours d'une seule année s'étale ainsi sur cinq ans.

L'article 244 *quater* U du code général des impôts précise que le montant d'un éco-PTZ ne peut pas dépasser 30 000 euros par logement et que, pour pouvoir en bénéficier, le demandeur doit réunir deux grandes conditions :

- son logement doit **constituer sa résidence principale ou celle de son locataire, et avoir été achevé avant le 1^{er} janvier 1990** (date repoussée au 1^{er} mai 2010 dans les départements et régions d'outre-mer) ;

- il doit **réaliser des travaux de rénovation énergétique dans un délai de deux ans** à compter de la date à laquelle l'éco-PTZ lui a été accordé, ces travaux pouvant être de trois types :

- soit des travaux permettant d'atteindre une **performance énergétique minimale** pour le logement pris dans sa globalité ;

- soit des travaux de **réhabilitation des systèmes d'assainissement** non collectifs par des systèmes qui ne consomment pas d'énergie ;

- soit un « **bouquet de travaux** » destinés à améliorer les performances énergétiques du logement, ce bouquet consistant en une combinaison d'au moins deux des catégories de travaux dont la liste figure au 1^o du 2 du paragraphe I de l'article 244 *quater* U. Il peut s'agir de travaux d'isolation thermique portant sur des toitures, des murs donnant sur l'extérieur, ou encore des vitres et portes donnant sur l'extérieur, mais aussi de l'installation, de la régulation ou du remplacement de systèmes de chauffage ou de production d'eau chaude, ou encore de l'installation d'équipements de chauffage ou de production d'eau chaude qui utilisent une source d'énergie renouvelable.

Dans tous les cas, les travaux prévus par l'emprunteur doivent, dès la présentation de sa demande d'éco-PTZ, faire l'objet d'une description et de devis détaillés, permettant de s'assurer du sérieux du dossier ; à l'issue du délai laissé à l'emprunteur pour effectuer les travaux, celui-ci doit présenter les justificatifs attestant qu'ils ont réellement été conduits.

Il convient de souligner que, depuis le 1^{er} avril 2012, en application du paragraphe VI *bis* de l'article 244 *quater* U, un éco-PTZ **peut également être accordé à un syndicat de copropriétaires** souhaitant mener des travaux de rénovation énergétique d'intérêt collectif, le délai laissé pour réaliser les travaux étant alors, depuis le 1^{er} janvier 2014, porté de deux à trois ans. Il s'agit ici de tenir compte de l'allongement des procédures résultant des contraintes particulières auxquelles est soumis le fonctionnement de ces syndicats, notamment en raison des autorisations préalables des copropriétaires requises pour mener des travaux.

Par ailleurs, le même article précise qu'il est **possible de cumuler éco-PTZ et CITE, à conditions de respecter certaines conditions de ressources**. Ainsi, cette faculté est ouverte uniquement lorsque les revenus annuels du foyer fiscal étaient, l'avant-dernière année précédant l'offre de prêt, inférieurs ou égaux à 25 000 euros pour un célibataire et 35 000 euros pour un couple faisant l'objet d'une imposition commune, ce montant étant majoré de 7 500 euros par personne à la charge de ce foyer. Cette possibilité de cumul, qui existait à l'origine avec le crédit d'impôt développement durable (CIDD, remplacé depuis le 1^{er} septembre 2014 par le CITE), avait été supprimée par la loi de finances pour 2011⁽¹⁾, puis rétablie un an plus tard par la loi de finances pour 2012⁽²⁾, sous conditions de ressources du ménage emprunteur.

Il est en outre indiqué que la **durée de remboursement d'un éco-PTZ ne peut pas dépasser dix ans** – ce plafond étant toutefois porté à quinze ans pour les travaux de rénovation les plus lourds, c'est-à-dire ceux qui sont destinés à « *atteindre une performance énergétique globale minimale du logement* » ou qui combinent trois types d'isolation ou installations figurant sur la liste du 1^o du 2 du paragraphe I de l'article 244 *quater* U.

Enfin, il est actuellement prévu, au paragraphe VII de l'article 99 de la loi de finances pour 2009, que le dispositif de l'éco-PTZ prene fin le 31 décembre 2015. La date initialement prévue était fixée au 31 décembre 2013, mais l'article 74 de la loi de finances pour 2014 a prorogé le dispositif pour deux années supplémentaires.

B. LES AIDES À LA RÉNOVATION THERMIQUE DES LOGEMENTS DISTRIBUÉES PAR L'AGENCE NATIONALE DE L'HABITAT

Indépendamment des règles applicables à l'éco-PTZ, il est actuellement possible à un ménage à ressources limitées⁽³⁾, propriétaire du logement qu'il occupe ou qu'il loue comme résidence principale, ou encore à un syndicat de

(1) Loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011 (article 102).

(2) Loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012 (article 81).

(3) Ces conditions de ressources, prévues par l'arrêté du 24 mai 2013 relatif aux plafonds de ressources applicables à certains bénéficiaires des subventions de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) et commentées dans le Bulletin officiel des finances publiques (BOI-RFPI-SPEC-20-40-20-30-20150521), ont fait l'objet d'une mise à jour par le biais d'une circulaire du ministère chargé du logement le 18 décembre 2014. Elles sont présentées au public sous la forme de tableaux récapitulatifs accessibles sur le site internet de l'ANAH (<http://www.anah.fr/proprietaires/proprietaires-occupants/les-conditions-de-ressources/>).

copropriétaires, d'obtenir de l'ANAH des aides financières spécialement mises en place pour favoriser la rénovation énergétique des logements privés.

PLAFONDS DE RESSOURCES APPLICABLES EN 2015 POUR BÉNÉFICIER DES AIDES DE L'ANAH POUR LUTTER CONTRE LA PRÉCARITÉ ÉNERGÉTIQUE

Nombre de personnes composant le ménage	Plafond de RFR ⁽¹⁾ dans toutes les régions sauf en Île-de-France (en euros)	Plafond de RFR spécifique à la région Île-de-France (en euros)
1	18 332	24 094
2	26 811	35 362
3	32 242	42 471
4	37 669	49 592
5	43 117	56 733
<i>Par personne supplémentaire</i>	<i>+ 5 431</i>	<i>+ 7 132</i>

(1) Revenu fiscal de référence pour les revenus perçus pendant l'avant-dernière année précédant la demande d'aide (avis d'imposition de l'année N-1 sur les revenus perçus pendant l'année N-2).

Source : ANAH, 2015.

Ces aides, qui prennent la forme de subventions versées aux propriétaires bailleurs ou occupants (ou aux syndicats de copropriétaires), pour les logements de plus de quinze ans utilisés comme résidence principale, s'inscrivent dans le programme *Habiter mieux*, mis en place à partir de 2010 et piloté par l'ANAH. De telles interventions sont aujourd'hui au cœur des missions de cet établissement public administratif, puisque, depuis la loi dite « ALUR » du 24 mars 2014 ⁽¹⁾, l'article L. 321-1 du code de la construction et de l'habitation a complété la liste antérieure des missions de l'ANAH pour y ajouter des références à l'amélioration des « performances thermiques » du parc des logements privés ainsi qu'à la « lutte contre la précarité énergétique ».

Selon le guide des aides de l'ANAH pour 2015 ⁽²⁾, pour un **propriétaire occupant**, peuvent être accordées une aide de solidarité écologique, d'un montant forfaitaire de 1 600 euros (ou 2 000 euros pour les ménages dont les revenus sont les plus faibles) ⁽³⁾, ainsi qu'une aide de lutte contre la précarité énergétique, dont le montant est égal à 35 % du montant des travaux (ou 50 % pour les ménages les plus démunis) dans la limite d'un plafond de travaux égal à 20 000 euros hors taxes. Pour que le projet soit éligible à ces aides, il est nécessaire que la rénovation permette d'augmenter de 25 % la performance énergétique du logement et que le projet soit soutenu par un opérateur spécialisé de l'ANAH (prenant essentiellement la forme d'associations agréées pour l'accompagnement social des personnes).

(1) Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (article 123).

(2) http://www.anah.fr/fileadmin/anh/Mediatheque/Publications/Les_aides/anh_guide_des_aides_janvier_2015.pdf.

(3) Pour l'année 2016, l'ANAH envisage une modification des modalités de calcul de l'aide de solidarité écologique, qui consisterait à calculer celle-ci en fonction du montant des travaux de rénovation thermique : l'aide serait égale à 10 % du montant hors taxes des travaux soutenus, tout en étant plafonnée à un montant maximal de 1 600 euros pour un ménage à faibles revenus et de 2 000 euros pour un ménage à très faibles revenus.

Les **propriétaires bailleurs** peuvent également bénéficier de telles aides de l'ANAH, même si celles-ci sont légèrement moins élevées. Ainsi, elles ne peuvent être accordées que si l'amélioration de la performance énergétique du logement résultant des travaux atteint au moins 35 % ; en outre, elles sont dans tous les cas limitées à 1 600 euros pour l'aide de solidarité écologique et à 25 % du montant des travaux pour l'aide de lutte contre la précarité énergétique.

II. LE CONTEXTE ÉCONOMIQUE OU BUDGÉTAIRE

L'amélioration des performances énergétiques des logements constitue une politique cruciale pour permettre à la France de diminuer son recours aux énergies fossiles et de réduire ses émissions de gaz à effet de serre. En effet, comme le rappelait en 2013 un avis du Conseil économique, social et environnemental, le bâtiment représente 44 % de la consommation finale d'électricité et ce secteur se caractérise par un fort potentiel d'économies énergétiques. Faire baisser cette consommation implique non seulement de construire des logements neufs plus sobres, conformément aux prescriptions techniques de la réglementation dite « RT 2012 », mais aussi de rénover les logements plus anciens, dont certains sont particulièrement consommateurs en énergie.

Dans le cadre du plan de rénovation énergétique de l'habitat, le Président de la République a fixé un objectif ambitieux de rénovation de 500 000 logements par an d'ici 2017. Dans le même esprit, le contrat d'objectif et de performance de l'ANAH signé le 1^{er} juillet 2015 pour la période 2015-2017 fixe, à l'horizon 2020, un « *objectif de réduction de 38 % des consommations d'énergie dans le secteur des bâtiments existants* », comme l'avait également prévu la loi dite « Grenelle I » du 3 août 2009 ⁽¹⁾.

Pour aider à atteindre ces objectifs, il est **indispensable de faciliter le recours à l'éco-PTZ, car le nombre de prêts distribués reste trop faible**. Ainsi, le nombre d'éco-PTZ émis par les banques, qui avait d'abord connu une baisse importante en passant de 78 484 en 2010 à 40 755 en 2011, s'est à peine stabilisé par la suite, passant de 33 861 en 2012 à 31 196 en 2014.

(1) Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement (article 5).

ÉVOLUTION DU NOMBRE D'ÉCO-PTZ ÉMIS, DES MONTANTS PRÊTÉS, DU COÛT GÉNÉRATIONNEL ET DU COÛT BUDGÉTAIRE ANNUEL DEPUIS 2011

Année	2011	2012	2013	2014	2015 <i>(prévisions*)</i>
Nombre d'éco-PTZ émis	40 755	33 861	32 464	31 196	17 249
Montant moyen d'éco-PTZ	16 992	17 183	17 382	17 398	17 034
Coût générationnel du crédit d'impôt finançant les éco-PTZ émis dans l'année <i>(en millions d'euros)</i>	120	85	75	70	52
Coût budgétaire annuel de la somme des éco-PTZ émis au cours des années précédentes <i>(en millions d'euros)</i>	71,8	93,7	107,6	121,7	108,2

** Projections à partir des statistiques de la SGFGAS pour les émissions d'éco-PTZ (si la tendance constatée par rapport au premier semestre 2014 se maintient au second semestre 2015) et prévisions du ministère chargé du logement pour l'évolution du coût générationnel des nouveaux éco-PTZ émis dans l'année et du coût budgétaire annuel des éco-PTZ émis au cours des cinq années précédentes.*

Source : projet de loi de finances pour 2016, évaluations préalables, ministère chargé du logement et SGFGAS.

Comme le souligne l'évaluation préalable annexée au présent projet de loi de finances, cette distribution insuffisante des éco-PTZ au cours des dernières années pourrait s'expliquer, d'après les banques chargées de les émettre, par la lourdeur du dispositif et la très grande difficulté que représentait pour elles le contrôle de l'éligibilité technique des dossiers des demandeurs. En effet, l'article 199 *ter* S du code général des impôts les oblige, s'il s'avère après coup que les conditions d'éligibilité à l'éco-PTZ n'ont pas été respectées, à reverser à l'État le crédit d'impôt dont elles devaient bénéficier pendant cinq ans, ce qui représente donc pour elles un risque financier.

Toutefois, ces réticences devraient dorénavant diminuer, car le nombre de cas d'utilisations abusives de l'éco-PTZ a déjà sensiblement baissé. Ainsi, le taux d'infraction global constaté lors des contrôles aléatoires menés sur les éco-PTZ émis par les banques a diminué chaque année depuis la création du dispositif, et notamment entre 2011 et 2013 : ce taux est ainsi passé successivement de 8,5 % en 2011 à 4,6 % en 2012, puis à 3,1 % en 2013.

En outre, la règle de reversement a été adaptée par la première loi de finances rectificative pour 2014⁽¹⁾ : pour dissuader les pratiques abusives, l'article 199 *ter* S met désormais à la charge de l'entreprise ayant réalisé des travaux, dont le devis ou la facture ne permet pas de justifier qu'ils soient conformes aux exigences prévues par la loi pour être éligibles à l'éco-PTZ, le paiement d'une amende égale à 10 % du montant de ces travaux. Les banques devraient donc moins fréquemment être confrontées à des demandes d'éco-PTZ s'avérant par la suite abusives, et la responsabilité de la régularité de la procédure suivie est mieux partagée avec les professionnels chargés des travaux. Les établissements bancaires peuvent aujourd'hui monter les dossiers avec plus de confiance, ce qui devrait élargir la distribution de ces prêts.

(1) Loi n° 2014-891 du 8 août 2014 de finances rectificative pour 2014 (article 3).

De son côté l'ANAH, qui a soutenu en 2014 la rénovation de 75 000 logements, a mis en place avec succès le programme *Habiter mieux* pour soutenir spécifiquement les rénovations destinées à lutter contre la précarité énergétique. À ce titre, elle a **financé en 2014 la rénovation énergétique de 49 831 logements** (concernant des propriétaires bailleurs dans 88 % des cas), avec un gain énergétique moyen de plus de 35 % pour 56 % des logements concernés, ce qui constitue un bon résultat. Le budget consacré à ces aides gérées par l'ANAH s'est élevé à 571,1 millions d'euros en 2014, pour un montant d'aide moyen par logement de 11 460 euros. Il convient, enfin, de souligner que les aides à la lutte contre la précarité énergétique ont représenté 85 % de l'ensemble des aides aux travaux accordées par l'ANAH en 2014.

LES AIDES DISTRIBUÉES PAR L'ANAH EN 2014 AU TITRE DE LA LUTTE CONTRE LA PRÉCARITÉ ÉNERGÉTIQUE

Destinataires des aides à la lutte contre la précarité énergétique	Nombre logements concernés par les aides	Montant des aides distribuées par l'ANAH (en millions d'euros)	Montant moyen des aides par logement (en euros)
Propriétaires occupants	44 054	475,7	10 798
Propriétaires bailleurs	3 580	74	20 680
Syndicats de copropriétaires	2 197	21,3	9 727
Total	49 831	571,1	11 460

Source : ANAH, 2015.

Pour autant, **l'existence de critères d'éligibilité différents pour bénéficier des aides de l'ANAH et de l'éco-PTZ n'est pas un facteur de simplicité**. Bien que le cumul de ces deux types de soutiens financiers soit autorisé, l'évaluation préalable de cet article souligne que « *moins de 2 % des emprunteurs déclarent avoir eu recours en parallèle aux aides de l'ANAH* ». Il existe donc une marge de progression pour faciliter le cumul de ces aides et réduire la lourdeur des procédures administratives applicables dans de tels cas. Une telle démarche ne pourrait que renforcer la solvabilité de ménages à faible revenu, qui hésitent souvent, en raison du coût, à conduire des travaux de rénovation énergétique.

III. LE DISPOSITIF PROPOSÉ ET LES ENJEUX JURIDIQUES

Le a) du 1° du **paragraphe I** du présent article ajoute, au sein du I de l'article 244 *quater* U du code général des impôts, un 1° *bis* précisant que **les travaux éligibles au bénéfice de l'éco-PTZ peuvent être des travaux, faisant l'objet d'une aide de l'ANAH au titre de la lutte contre la précarité énergétique**, qui permettent « *d'améliorer la performance énergétique du logement* ». Cette formulation générale pourrait paraître imprécise, comparée au niveau de détail qui caractérise la liste des autres types de travaux éligibles à l'éco-PTZ. Toutefois, ce degré de généralité ne paraît pas problématique en

l'occurrence, dès lors que l'éligibilité aux aides de l'ANAH repose déjà sur des critères de performance énergétique des travaux qui sont bien établis et valables sur l'ensemble du territoire national, ainsi que sur une instruction attentive des projets de rénovation par les réseaux locaux de l'ANAH, chargée de la cohérence nationale de la politique menée dans ce domaine ⁽¹⁾. Dans cette mesure, un risque d'incompétence négative est écarté.

Par ailleurs, le *b)* de ce même paragraphe procède à une simple coordination, tandis que son *c)*, en renvoyant à un décret la fixation des caractéristiques financières des éco-PTZ, ne fait que reprendre une mention similaire figurant actuellement au VII de l'article 244 *quater* U du code général des impôts.

De même, les 2° et 3° du paragraphe I de l'article améliorent la structure interne de l'article précité, en :

– supprimant de son paragraphe VII la mention de ce décret pour les caractéristiques financières des prêts, ainsi que pour les modalités de calcul du crédit d'impôt et la détermination du taux d'intérêt considéré comme relevant des « *conditions normales* » du marché lors de l'émission du prêt (ce taux servant au calcul de l'avantage financier accordé à l'emprunteur par le taux nul de l'éco-PTZ, et ainsi à calculer le crédit d'impôt dû à la banque pour financer son effort) ;

– ajoutant à la fin du premier alinéa de son paragraphe II le renvoi à ce décret pour la fixation des modalités de détermination de ce taux d'intérêt « normal » du marché bancaire et celles qui guideront le calcul du crédit d'impôt. Cet emplacement est plus logique, cet alinéa énonçant déjà le principe de calcul de l'éco-PTZ en fonction des taux habituellement proposés par les banques pour des prêts ordinaires dans ce domaine

Le **paragraphe II** de cet article proroge quant à lui pour trois années supplémentaires la durée d'application du dispositif de l'éco-PTZ, en remplaçant la date butoir du 31 décembre 2015, qui figure actuellement au VII de l'article 99 de la loi de finances pour 2009 ⁽²⁾, par celle du 31 décembre 2018. Cette modification est sans conséquence quant au contenu même des règles qui sont déjà applicables à l'éco-PTZ.

Enfin, le **paragraphe III** précise la **date d'application de l'élargissement des conditions d'éligibilité** à l'éco-PTZ, pour les bénéficiaires des aides de l'ANAH. Il prévoit ainsi que ce changement concernera les offres d'éco-PTZ émises par les banques à partir du 1^{er} janvier 2016. Cette date devant presque coïncider avec celle de la publication de la loi de finances pour 2016, cela signifie que l'application du changement sera immédiate et qu'en pratique, les

(1) Dans ce cadre, l'ANAH s'appuie sur des réseaux associatifs et des bureaux d'étude privés agréés localement, qui accompagnent les propriétaires dans leurs démarches, avant transmissions des dossiers à la délégation locale de l'ANAH.

(2) Loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009.

banques pourront déjà mettre à profit les dernières semaines de l'année 2015 pour commencer à monter les dossiers de demandes d'éco-PTZ au profit des ménages souhaitant mener des travaux de rénovation en bénéficiant à la fois des aides de l'ANAH et d'un tel prêt.

IV. L'IMPACT ÉCONOMIQUE ATTENDU

La prolongation proposée de l'éco-PTZ apparaît comme le complément logique de celle du CITE, prévue par l'article 40 du présent projet de loi de finances, afin de maintenir l'effort public en faveur de la rénovation énergétique des logements anciens, parallèlement à l'amélioration récente des performances thermiques exigées pour les bâtiments neufs.

En complément de ce maintien de l'éco-PTZ, l'élargissement de sa distribution vers de nouveaux ménages permettra à ceux qui bénéficient des aides de l'ANAH de disposer de capacités financières plus élevées pour mener à bien des travaux de rénovation énergétique qui peuvent être coûteux, alors même que leurs ressources sont limitées. En effet, les aides de l'ANAH étant placées sous conditions de ressources comme indiqué précédemment, les bénéficiaires de ces cumuls d'aide seront bien des ménages à faible revenu.

Cet effort public pour rendre plus solvables les occupants de logements anciens consommateurs en énergie est d'autant plus utile que, comme il est souligné dans l'évaluation préalable de l'article, **les rénovations thermiques lourdes ne sont financièrement rentables que sur longue période** : il faut parfois plus de trente ans pour que le cumul des économies réalisées sur les factures énergétiques du ménage dépasse le coût initial de la rénovation énergétique. Or, bien qu'un ménage puisse avoir du mal à se projeter sur d'aussi longues périodes et à estimer ainsi « rentables » de telles dépenses, celles-ci présentent assurément un intérêt pour la société dans son ensemble – d'autant que notre pays s'est fixé pour objectif, dans la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte du 17 août 2015, de réduire de moitié sa consommation énergétique globale d'ici 2050. Ce constat montre combien il est opportun, sur le long terme, que la collectivité **encourage financièrement les ménages réticents à se lancer dans des travaux de rénovation énergétique**.

Par ailleurs, en évitant, pour l'éligibilité de ces dossiers au bénéfice de l'éco-PTZ, de vérifier qu'ils satisfont à ses critères spécifiques alors que l'ANAH en a déjà vérifié la pertinence, **la réforme proposée représente une simplification administrative**, qui devrait là encore être bien accueillie par les banques chargées d'étudier les demandes de prêts.

Enfin, en élargissant encore le champ d'application de l'éco-PTZ, la réforme est de nature à permettre une remontée du nombre total de prêts émis dans les prochaines années. Dans l'évaluation préalable de cet article, le Gouvernement estime que, pour les années 2016 à 2018, le nombre d'éco-PTZ distribués à des bénéficiaires d'aides de l'ANAH devrait s'élever à 25 000, avec un montant

moyen prêté de 11 900 euros par dossier. Ce document estime par ailleurs aussi à 25 000 le nombre d'éco-PTZ « classiques » distribués chacune de ces années (c'est-à-dire sans cumul avec une aide de l'ANAH), ce qui porterait au total à 50 000 le nombre d'éco-PTZ émis chaque année à partir de 2016, pour une dépense générationnelle évaluée à 62 millions d'euros en 2016. Selon des prévisions complémentaires du ministère chargé du logement, cette dépense générationnelle pourrait ensuite augmenter progressivement, pour atteindre respectivement 76 et 89 millions d'euros en 2017 et 2018.

Sur le plan budgétaire, la prolongation et l'élargissement prévus par cet article ne devraient avoir qu'un coût limité, ce qui s'explique notamment par le faible niveau des taux d'intérêt actuellement proposés par les banques dans les conditions « normales » du marché – réduisant d'autant le différentiel avec le taux nul des éco-PTZ, et le montant des crédits d'impôt correspondants. Ainsi, la **perte de recettes pour l'État ne devrait pas dépasser 10 millions d'euros en 2017 et 24 millions d'euros pour 2018**. Même si le coût du dispositif pourrait augmenter en cas de future remontée des taux d'intérêt, cet effort budgétaire apparaît modeste au regard de l'enjeu de consommation énergétique à long terme.

*

* *

La commission adopte l'amendement rédactionnel II-CF 380 de la Rapporteuse générale (amendement II-852).

Puis elle adopte l'article 42 modifié.

*

* *

Après l'article 42

La commission examine, en discussion commune, les amendements II-CF 334 de M. Éric Alauzet et II-CF 382 de M. Joël Giraud.

M. Éric Alauzet. La société de gestion du fonds de garantie de l'accès sociale (SGFGAS) évalue la consommation de l'enveloppe allouée à l'éco-PTZ à seulement 58 % et l'observatoire Open, financé par l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME), à 65 %. En outre, l'objectif de 100 000 éco-PTZ est encore loin d'être atteint, puisque seuls 31 000 ont été émis en 2014. Parallèlement, les ménages fractionnent leurs investissements dans le temps, afin de limiter la durée et le coût des chantiers. Activé lors de la première phase de travaux, l'éco-PTZ ne peut plus être mobilisé lors des tranches plus tardives. Le présent amendement vise donc à permettre de bénéficier de l'éco-PTZ pour les deuxième et troisième phases de travaux si l'enveloppe n'a pas été entièrement consommée dans le délai imparti initialement.

Mme la Rapporteuse générale. Le système des éco-PTZ, qui nécessite de nombreuses vérifications notamment sur l'éligibilité des travaux, s'avère déjà très complexe à gérer, et il ne me paraît pas opportun de créer un mécanisme aboutissant au dépôt de deux demandes successives d'éco-PTZ et ainsi au doublement des dossiers et des procédures de contrôle. Ne serait-il pas plus simple d'allonger le délai pour réaliser les travaux du premier éco-PTZ ? Je suis plutôt défavorable à l'adoption de ces amendements.

M. Jérôme Lambert. J'aurais pu soutenir l'amendement II-CF 382 avec les arguments développés par Éric Alauzet. Devant ceux avancés par Mme la Rapporteuse générale sur la complexité des contrôles, je me demande s'il ne serait pas plus simple de faire confiance aux contribuables. Faut-il vraiment systématiser les contrôles ? Je ne le crois pas. La personne disposant d'un reliquat de son éco-PTZ devrait pouvoir l'utiliser. Ce dispositif s'avère bon pour le climat, pour la planète et pour nos compatriotes qui réalisent des économies d'énergie. Opposer la complexité des contrôles me semble léger par rapport aux enjeux.

La commission rejette successivement les amendements II-CF 334 et II-CF 382.

*
* *

Article 43

Aménagement des aides fiscales en faveur des investissements en outre-mer

Le présent article aménage les différents régimes de défiscalisation applicables aux investissements en outre-mer.

Tout d'abord, il élargit le champ du crédit d'impôt dont bénéficient les organismes de logement social dans le cadre de l'article 244 *quater* X du code général des impôts (CGI) aux travaux de réhabilitation et de confortation contre le risque sismique dans les logements de plus de vingt ans, tout en gageant cette extension par la suppression d'une réduction d'impôt au titre de la rénovation de logements dans le parc privé, prévue par l'article 199 *undecies* A du même code.

Ensuite, il clarifie le fait générateur de l'avantage fiscal accordé au titre des travaux de réhabilitation d'hôtels et de logements de plus de vingt ans. Dans le prolongement de la réforme réalisée en dernière loi de finances rectificative pour 2014⁽¹⁾, il inscrit dans le cadre du règlement européen général d'exemption par catégorie (RGEC) les versements effectués au titre de souscriptions au capital de sociétés de développement régional d'outre-mer (SDR).

(1) Article 67 de la loi n° 2014-1655 du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014.

Enfin, le présent article introduit des dispositions transitoires pour l'application des régimes de défiscalisation dans la perspective de leur extinction, qui doit intervenir le 31 décembre 2017, et ce afin de sécuriser les investissements engagés avant cette date, mais pour lesquels le fait générateur de l'avantage fiscal n'interviendrait qu'après. Néanmoins, ces dispositions ont vocation à évoluer au cours du débat parlementaire, compte tenu des annonces faites par la ministre des outre-mer le 26 octobre dernier sur la prorogation de certains des dispositifs de défiscalisation – selon des modalités qui n'ont pas encore, à ce stade, été définies.

I. L'ÉTAT DU DROIT : DES RÉGIMES DE DÉFISCALISATION VENANT À LEUR TERME AU 31 DÉCEMBRE 2017

A. DES DISPOSITIFS AYANT FAIT L'OBJET D'UNE RÉFORME D'AMPLEUR EN LOI DE FINANCES POUR 2014

1. Des régimes fiscaux destinés à inciter à la réalisation d'investissements productifs et dans le logement social

• Si des mécanismes d'aide fiscale à l'investissement outre-mer existent depuis 1952, les principaux dispositifs en vigueur sont issus de la loi de programme pour l'outre-mer de 2003⁽¹⁾ (dite LOPOM) puis de la loi pour le développement économique des outre-mer de 2009⁽²⁾ (dite LODEOM) :

– de la LOPOM, résultent dans leur forme actuelle le dispositif de réduction d'impôt sur le revenu pour les investissements productifs réalisés outre-mer (article 199 *undecies* B du CGI) ; celui de déduction d'assiette pour l'établissement de l'impôt sur les sociétés (articles 217 *undecies* et *duodecies* du CGI) ; celui de réduction d'impôt sur le revenu pour le logement et la souscription au capital de certaines sociétés (article 199 *undecies* A du CGI) ;

– la LODEOM a apporté des adaptations aux dispositifs issus de la LOPOM, et a par ailleurs programmé l'extinction du dispositif prévu à l'article 199 *undecies* A en matière de logement⁽³⁾, tout en introduisant un nouveau dispositif de réduction d'impôt sur le revenu fléché vers le logement social (article 199 *undecies* C du CGI).

Ces différents régimes fiscaux arrivent à leur terme au 31 décembre 2017.

• Deux dispositifs trouvent à s'appliquer en matière d'investissement productif. La réduction d'impôt sur le revenu prévue par l'article 199 *undecies* B est celle qui occasionne les dépenses fiscales les plus élevées, même si celles-ci ont notablement décliné depuis quelques années. Elle s'applique aux

(1) Loi n° 2003-660 du 21 juillet 2003 de programme pour l'outre-mer.

(2) Loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer.

(3) La réduction d'impôt sur le revenu prévue pour les logements du secteur libre s'est éteinte au 1^{er} janvier 2012, et celle pour le secteur intermédiaire au 1^{er} janvier 2013.

investissements réalisés en outre-mer par les exploitants dont les bénéficiaires sont soumis à l'impôt sur le revenu et qui exercent une activité agricole, industrielle, commerciale ou artisanale. Son taux est de 38,25 % dans la généralité des cas, mais ce taux peut être majoré pour les investissements réalisés dans certains départements ou dans certains secteurs.

La réduction d'impôt s'applique également aux investissements réalisés dans le cadre de « schémas locatifs ». Dans ce cas, les biens productifs sont donnés en location à l'exploitant ultra-marin pour une durée au moins égale à cinq ans (ou la durée normale d'utilisation du bien loué si elle est inférieure) : les propriétaires des biens non utilisateurs – en pratique, le plus souvent, les associés d'une société de personnes qui souhaitent minorer leur impôt, et qui font appel à un cabinet de défiscalisation pour réaliser le montage de l'opération et sa gestion – peuvent bénéficier de la réduction d'impôt sous réserve de la rétrocession d'une partie de l'avantage fiscal à l'entreprise locataire, sous forme de diminution du loyer ou de prix de cession du bien. Ce taux de rétrocession était de 62,5 % de la réduction d'impôt pour les investissements supérieurs à 300 000 euros et de 52,63 % dans les autres cas, avant l'application de la réforme de la loi de finances pour 2014 ⁽¹⁾ (voir *infra*).

L'application de cette réduction d'impôt est soumise à un agrément de l'administration fiscale dès lors que les investissements sont réalisés dans certains secteurs d'activité dits « sensibles », tels que les transports ou la rénovation d'hôtels. Dans les autres secteurs, l'agrément préalable n'est requis que pour les investissements supérieurs à un million d'euros ; ce seuil est abaissé à 250 000 euros pour les investissements intermédiés (réalisés *via* les schémas locatifs mentionnés *supra*).

Par ailleurs, en application de l'article 217 *undecies* du CGI, les entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés peuvent déduire de leur bénéfice imposable le montant de certains investissements qu'elles réalisent dans des départements d'outre-mer (DOM), soit directement, soit *via* la souscription de parts de certaines sociétés. Cette déduction est étendue par l'article 217 *duodecies* du CGI aux sociétés soumises à l'impôt sur les sociétés en France qui réalisent des investissements dans les collectivités d'outre-mer (COM) et en Nouvelle-Calédonie. Le dispositif s'applique, en ce qui concerne l'obligation d'obtenir un agrément préalable, sous des conditions de seuil sensiblement les mêmes que celles prévues par l'article 199 *undecies* B. Les investissements réalisés directement par une société ne sont pas nécessairement exploités par elle. Elle peut en effet les donner en location pendant au moins cinq ans et bénéficier de la déduction, à condition de rétrocéder 75 % de l'avantage fiscal à l'exploitant locataire du bien.

La dépense fiscale afférente aux articles 217 *undecies* et 217 *duodecies* était de l'ordre de 170 millions d'euros en 2014.

(1) Article 21 de la loi n° 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014.

• Une nouvelle réduction d'impôt a été instaurée en 2009 en faveur des investissements dans le logement social ; codifiée à l'article 199 *undecies* C du CGI, elle a connu un développement très rapide entre 2010 et 2013, la dépense fiscale correspondante passant de 11 à 299 millions d'euros en l'espace de quatre ans.

Aux termes de cet article, les contribuables domiciliés en France bénéficient d'une réduction d'impôt sur le revenu à raison de l'acquisition ou de la construction de logements neufs outre-mer et de l'acquisition de logements de plus de vingt ans faisant l'objet de travaux de réhabilitation. Les logements concernés doivent être donnés en location à un organisme de logement social (OLS) pour une durée minimale de cinq années ; les logements doivent être loués en respectant des plafonds de loyer et de ressources des locataires. La réduction d'impôt est égale à 50 % du prix de revient des logements, retenu dans la limite d'un plafond par mètre carré de surface habitable (fixé à 2 448 euros en 2015). Une partie de la réduction d'impôt doit être rétrocédée à l'OLS – ce taux étant de 65 % jusqu'à la réforme de la loi de finances pour 2014.

Cet avantage fiscal a été créé parallèlement à la mise en extinction de la plupart de ceux prévus par l'article 199 *undecies* A du CGI en matière de logement ⁽¹⁾. Ne subsistent, dans le cadre de l'article 199 *undecies* A, que certains investissements éligibles, notamment :

– la construction ou l'acquisition d'un logement neuf que le contribuable s'engage à affecter à son habitation principale pendant au moins cinq ans, pour les seuls primo-accédants ;

– les travaux de réhabilitation réalisés dans un logement de plus de vingt ans, ainsi que les travaux de confortation de logements contre les risques sismiques (détaillés *infra*) ;

– la souscription au capital de certaines sociétés, notamment les SDR ou qui réalisent les investissements nécessaires à l'exploitation d'une concession de service public local.

L'article 199 *undecies* A occasionne toujours des dépenses fiscales significatives (soit 222 millions d'euros en 2014 au total), pour une large part au titre des investissements réalisés avant l'extinction des dispositifs portant sur le logement libre et intermédiaire, puisque la réduction d'impôt trouvait à s'appliquer au titre de l'année d'achèvement du logement et des quatre années suivantes.

Par ailleurs, il convient de relever que l'article 217 *undecies* s'applique, outre aux investissements productifs, aux investissements dans le logement intermédiaire, à la condition que les logements soient loués pendant une période de six années à des personnes qui en font leur résidence principale – la location devant respecter là encore des plafonds de loyer et de ressources des locataires.

(1) Il s'agissait de remédier à l'effet d'éviction constaté en faveur du logement intermédiaire et libre, au détriment du logement social – les opérations bénéficiant de l'article 199 *undecies* A concernaient surtout le logement haut de gamme, et ne correspondaient pas à la demande de logements sur place.

2. Les aménagements aux dispositifs existants apportés par la loi de finances pour 2014

À compter du printemps 2013, les régimes de défiscalisation outre-mer ont fait l'objet de travaux approfondis dans le cadre de la démarche de modernisation de l'action publique (MAP). Les avantages fiscaux existants faisaient en effet l'objet de critiques, portant notamment sur leur ciblage insuffisant, sur le caractère lacunaire de l'évaluation de leur impact économique et surtout sur l'« évaporation fiscale » résultant de l'intermédiation des investissements, au profit de contribuables généralement très aisés et de cabinets de défiscalisation, pratique qui aboutit à ce que moins des deux tiers de la dépense fiscale bénéficient effectivement aux exploitants ultra-marins dans le cadre des schémas locatifs. De surcroît, la décision du Conseil constitutionnel sur la loi de finances pour 2013 ⁽¹⁾ qui a censuré la part variable (fixée à 4 %) du plafonnement global des avantages fiscaux au titre des investissements ultra-marins, a suscité des craintes sur le financement de ces investissements.

Les travaux menés ont abouti à une réforme d'ensemble réalisée dans le cadre de la loi de finances pour 2014 ⁽²⁾. Les dispositifs existants de défiscalisation ont ainsi fait l'objet de différents aménagements, sans que leur économie d'ensemble ne soit modifiée toutefois, l'objectif de la réforme étant de mieux encadrer leur mise en œuvre et de recentrer leur usage.

• S'agissant des dispositifs portant sur les investissements productifs, à savoir les articles 199 *undecies* B et 217 *undecies*, ont notamment été apportées les modifications suivantes :

– ces dispositifs ont été réservés, lorsque l'activité de l'exploitant est exercée dans un DOM, aux entreprises ayant réalisé un chiffre d'affaires inférieur à 20 millions d'euros au titre du dernier exercice clos – les entreprises dont le chiffre d'affaires dépasse ce montant pouvant par ailleurs recourir à un nouvel avantage fiscal (voir *infra*) ;

– dans le cadre des investissements intermédiés, le taux de rétrocession de l'avantage fiscal au bénéfice des exploitants ultra-marins a été augmenté ⁽³⁾ ;

– une distinction a été établie entre investissements initiaux et investissements dits « de renouvellement » : pour ces derniers, l'assiette de l'avantage fiscal est minorée du montant correspondant à la valeur réelle du bien remplacé ;

(1) Décision n° 2012-662 DC du 29 décembre 2012.

(2) Article 21 de la loi 2013-1278 du 29 décembre 2013 de finances pour 2014.

(3) Dans le cadre de l'article 199 *undecies* B, il est porté à 66 % pour les investissements supérieurs à 300 000 euros, contre 62,5 % auparavant, et à 56 % pour les investissements inférieurs à ce seuil, au lieu de 52,63 % auparavant. Dans le cadre de l'article 217 *undecies*, le taux de rétrocession est fixé à 77 %, contre 75 % auparavant.

– les dépenses éligibles ont été réduites à la marge (en ont été exclus les logiciels qui sont nécessaires à l'utilisation des investissements éligibles dans le cadre des travaux de rénovation hôtelière et les véhicules qui ne sont pas strictement indispensables à l'activité de l'exploitant), tandis qu'une condition de durée minimale d'affectation des investissements réalisés dans le cadre de concessions de service public à caractère industriel et commercial a été instaurée.

– la base de calcul de l'avantage a été aménagée, la notion de « *subvention publique* » – laquelle doit être déduite de la base éligible –, étant remplacée par celle d'« *aide publique* », plus large, incluant par exemple les aides perçues par les entreprises dans le cadre de programmes européens ; le fait générateur de l'avantage fiscal a également été modifié, la notion de « *réalisation* » de l'investissement laissant la place à la notion de « *mise en service* », plus claire.

● S'agissant des investissements dans le logement social réalisés dans le cadre de l'article 199 *undecies* C, des aménagements, moins nombreux toutefois, ont été prévus :

– là encore, le taux de rétrocession de l'avantage fiscal à l'OLS a été accru, en étant porté de 65 % à 70 % ;

– le bénéfice de l'aide fiscale a été réservé aux logements financés par une subvention publique (ligne budgétaire unique ou LBU) à hauteur de 5 % minimum, afin d'assurer un équilibre minimal entre crédits budgétaires et financement par la dépense fiscale, et de permettre un certain pilotage de la construction des logements sociaux par les départements ultra-marins ;

– a été introduite une obligation d'achèvement des logements dans certains délais, qui n'était curieusement pas prévue jusqu'alors, s'agissant des opérations d'investissement effectuées par voie de souscription (notamment au capital de sociétés civiles immobilières – SCI).

3. La création de deux crédits d'impôt, l'un en faveur des investissements productifs, l'autre relatif au logement social

Outre ces aménagements, l'article 21 de la loi de finances pour 2014 a instauré deux crédits d'impôt, l'un au titre des investissements productifs, l'autre au titre du logement social, bénéficiant directement aux entreprises et aux OLS. Ce volet de la réforme se fondait sur le fait que la logique de tels crédits d'impôt est plus « vertueuse » que celle de la défiscalisation classique à l'impôt sur le revenu, puisque l'avantage fiscal profite directement et en totalité à l'entreprise qui exploite le bien productif ou loue le logement social, sans « évaporation fiscale ». Venant s'ajouter aux autres régimes de défiscalisation, ces deux crédits d'impôt ont été présentés comme une expérimentation, qui devait se dérouler jusqu'au 31 décembre 2017, date de fin de validité des autres dispositifs de défiscalisation. D'une certaine façon, cela ouvrait une phase de comparaison des deux dispositifs, permettant de reconduire le plus efficace.

• En premier lieu, il est institué un crédit d'impôt, codifié à l'article 244 *quater* W, en faveur des exploitants qui réalisent, dans un DOM, un investissement productif dans un secteur éligible – ces secteurs étant définis par renvoi aux dispositions prévues dans le cadre de l'article 199 *undecies* B du CGI. Cet investissement doit être affecté pendant au moins cinq ans à l'exploitation de l'entreprise – ou pendant sa durée normale d'utilisation, lorsqu'elle est inférieure.

Ce crédit d'impôt est bien évidemment exclusif, pour un même investissement, du bénéfice des articles 199 *undecies* B et 217 *undecies*. Les exploitants réalisant un chiffre d'affaires inférieur à 20 millions d'euros peuvent opter soit pour les dispositifs prévus à ces deux derniers articles, soit pour le crédit d'impôt – l'option étant irrévocable pour un même investissement. En revanche, les exploitants dont le chiffre d'affaires est supérieur à 20 millions d'euros ne sont plus éligibles qu'au crédit d'impôt ⁽¹⁾.

Le taux du crédit d'impôt est fixé à 38,25 % pour les investissements réalisés par une entreprise relevant de l'impôt sur le revenu – ce taux étant porté à 45,9 % pour les investissements réalisés dans les départements de Guyane et de Mayotte –, et à 35 % pour les entreprises relevant de l'impôt sur les sociétés.

Pour les entreprises soumises à l'impôt sur le revenu, dans le cadre de l'article 199 *undecies* B, le taux de la réduction d'impôt est de 38,25 % en cas de défiscalisation directe ; en revanche, lorsque la défiscalisation est intermédiée, le taux de la réduction d'impôt est généralement de 45,3 %, mais 29,9 % seulement bénéficient à l'exploitant, sous forme de rétrocession ⁽²⁾. Par rapport à la défiscalisation dans le cadre de l'article 199 *undecies* B, le crédit d'impôt s'avère donc soit équivalent – s'agissant de la défiscalisation directe – soit plus favorable – s'agissant de la défiscalisation intermédiée. Dans ce dernier cas, l'« évaporation fiscale » de 15,4 points se répartit ainsi entre 8,35 points au profit de l'exploitant (38,25 – 29,9) et 7,05 points au profit de l'État (45,3 – 38,25).

Pour les entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés, le taux du crédit d'impôt de 35 % procure un avantage toujours supérieur à la défiscalisation prévue dans le cadre de l'article 217 *undecies*. Pour un investissement de 100, le montant de l'avantage pour l'exploitant est en effet de 33,1/3 en cas de déduction directe (soit le taux normal de l'impôt sur les sociétés), de 25,7 en cas de déduction intermédiée (soit le taux de rétrocession de 77 %, appliqué au taux de 33,1/3 %), au lieu de 35 pour le crédit d'impôt.

(1) Le crédit d'impôt est également applicable aux investissements dans le logement intermédiaire, dans les conditions prévues par l'article 217 *undecies*. Il s'agit de permettre aux entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur à 20 millions d'euros de conserver une incitation fiscale à faire de tels investissements.

(2) Soit le taux résultant de l'application du taux de rétrocession, de 66 % pour les investissements supérieurs à 300 000 euros : $45,3 \% \times 66 \% = 29,9 \%$. Ce taux s'avère moindre pour les investissements inférieurs à 300 000 euros, en s'établissant à 25,4 % compte tenu du taux de rétrocession de 56 %.

Le bénéfice du crédit d'impôt accordé à l'exploitant est subordonné à un agrément préalable dans les mêmes conditions que celles prévues pour l'article 217 *undecies*.

Le crédit d'impôt est imputable sur l'impôt sur le revenu ou sur l'impôt sur les sociétés dont l'exploitant est redevable au titre de l'année au cours de laquelle le fait générateur est intervenu ; lorsque le montant du crédit d'impôt est supérieur à l'impôt dû, l'excédent est immédiatement restitué. Un dispositif de préfinancement calqué sur celui applicable pour le crédit d'impôt compétitivité emploi est par ailleurs prévu afin de permettre à l'exploitant de disposer, avant la liquidation de l'impôt, du montant du crédit d'impôt.

Seuls sont éligibles les investissements réalisés dans un DOM – l'exclusion des COM et de la Nouvelle-Calédonie se justifiant par le statut fiscal autonome de ces territoires. De ce fait, le seuil de 20 millions d'euros, au-delà duquel les entreprises ne peuvent bénéficier des dispositifs prévus aux articles 199 *undecies* B et 217 *undecies* du CGI, ne trouve pas à s'appliquer pour les investissements réalisés dans les COM et en Nouvelle-Calédonie.

- En second lieu, il est créé un crédit d'impôt bénéficiant aux OLS et s'appliquant à l'acquisition et à la construction de logements neufs dans les DOM, ainsi qu'à l'acquisition de logements de plus de vingt ans faisant l'objet de travaux de réhabilitation.

Codifié à l'article 244 *quater* X, ce dispositif est applicable y compris lorsque ces organismes ne sont pas redevables de l'impôt sur les sociétés ; il est totalement optionnel, les bailleurs sociaux pouvant choisir librement de recourir soit au mécanisme de défiscalisation prévu par l'article 199 *undecies* C, soit au crédit d'impôt – ces deux dispositifs n'étant bien sûr pas cumulables.

Le bénéfice du crédit d'impôt est conditionné au respect des mêmes conditions que celles prévues par l'article 199 *undecies* C, notamment la mise en location des logements pendant au moins cinq ans auprès de personnes dont les ressources sont inférieures à certains seuils, l'application d'un loyer ne pouvant excéder certaines limites, ainsi qu'un financement des logements par une subvention publique à hauteur d'une fraction minimale de 5 % de leur prix de revient.

Le taux du crédit d'impôt est fixé à 40 % ; l'avantage fiscal qui est retiré par l'OLS s'avère donc supérieur à celui dont il bénéficie dans le cadre de la défiscalisation fondée sur l'article 199 *undecies* C, pour laquelle le taux s'élève 35 % (soit le taux de rétrocession de 70 % appliqué au taux de la réduction d'impôt de 50 %).

Le crédit d'impôt est accordé au titre de l'année d'acquisition de l'immeuble. S'agissant des constructions de logement, il est accordé selon le calendrier suivant : 50 % au titre de l'année au cours de laquelle les fondations sont achevées, 25 % au titre de l'année de la mise hors d'eau, et 25 % au titre de l'année de livraison de l'immeuble.

Comme pour le crédit d'impôt au titre des investissements productifs, le crédit d'impôt prévu par l'article 244 *quater* X ne s'applique pas aux bailleurs sociaux établis dans les COM et en Nouvelle-Calédonie, puisque, du fait du statut fiscal autonome de ces COM, ils ne sont pas assujettis à l'impôt sur les sociétés métropolitain.

Les dispositions de l'article 21 de la loi de finances pour 2014 devaient entrer en vigueur au 1^{er} juillet 2014, ce qui correspondait à la date d'entrée en vigueur des nouvelles lignes directrices de l'Union européenne pour les aides à finalité régionale. Toutefois, leur application était subordonnée à leur validation préalable par la Commission européenne.

B. DE NOUVELLES MODIFICATIONS APPORTÉES EN DERNIÈRE LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE POUR 2014

La Commission européenne n'a pas procédé à cette validation dans les délais prévus, tout en acceptant la prorogation des régimes existants, prévus par les articles 199 *undecies* B, 199 *undecies* C et 217 *undecies* du CGI, pour la période comprise entre le 1^{er} juillet et le 31 décembre 2014 – sous réserve du respect des nouveaux plafonds d'intensité d'aide fixés dans les lignes directrices concernant les aides à finalité régionale pour la période 2014-2020.

Compte tenu des délais pour obtenir cette validation, et sur la suggestion de la Commission européenne, le Gouvernement a décidé de placer les régimes de défiscalisation prévus par les articles 199 *undecies* B, 217 *undecies* et 244 *quater* W sous la condition du respect du règlement européen général d'exemption par catégorie (RGEC) à compter du 1^{er} janvier 2015⁽¹⁾ et de placer les régimes de défiscalisation prévus par les articles 199 *undecies* C et 244 *quater* X sous le régime des services d'intérêt économique général (SIEG) : il s'agissait d'assurer la continuité des régimes de défiscalisation existants, ainsi que l'entrée en vigueur des crédits d'impôt prévus par les articles 244 *quater* W et 244 *quater* X au 1^{er} janvier 2015. Pour ce faire, une nouvelle réforme de ces dispositifs est intervenue dans le cadre de la dernière loi de finances rectificative pour 2014⁽²⁾, par le biais d'un amendement gouvernemental déposé de manière tardive.

● S'agissant des régimes portant sur les investissements productifs, l'article 67 de la dernière loi de finances rectificative pour 2014 a modifié les articles 199 *undecies* B, 217 *undecies* et 244 *quater* W du CGI, en introduisant dans chacun d'entre eux une disposition générale prévoyant que le bénéfice de l'avantage fiscal était subordonné au respect du règlement (UE) n° 651/2014 du 17 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité, et en apportant d'autres modifications.

(1) Dans le cadre du RGEC, les États membres ont la possibilité d'octroyer certaines aides, dont les effets sur la concurrence sont considérés comme de faible ampleur, sans avoir à les notifier au préalable à la Commission européenne.

(2) Article 67 de la loi n° 2014-1655 du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014.

Cette réforme se traduit par les aménagements suivants :

– les aides en faveur des entreprises en difficulté étant exclues du champ d’application du RGEC, les investissements exploités par des entreprises en difficulté ne sont désormais plus éligibles au bénéfice des dispositifs prévus par les trois articles précités ;

– le RGEC prévoyant que l’aide à finalité régionale ne doit concerner que les aides octroyées pour un investissement initial, le bénéfice de l’aide fiscale prévu par les trois articles précités exclut les investissements de remplacement.

Il convient de relever que le RGEC exclut expressément de son champ d’application certains secteurs d’activité, tels que la pêche et l’aquaculture, la sidérurgie, la construction navale et les transports, lesquels sont quant à eux éligibles aux avantages fiscaux prévus par les trois articles sus-cités. Or l’article 67 de la loi de finances rectificative pour 2014 n’apporte aucune modification sur ce point. Selon les informations recueillies par la Rapporteuse générale, le Gouvernement français a obtenu que les secteurs jusqu’alors éligibles aux avantages fiscaux précités puissent le rester, en dépit de leur placement sous respect du RGEC, sur le fondement d’une « lettre de confort » de la Commission.

Par ailleurs, il peut apparaître curieux que l’article 67 précité vienne limiter l’application des trois dispositifs fiscaux précités aux investissements initiaux, pour assurer leur compatibilité avec les dispositions du RGEC, sans supprimer parallèlement les dispositions relatives au calcul de l’assiette des investissements de remplacement, introduites par l’article 21 de la loi de finances pour 2014. À tout le moins, la coexistence de ces deux dispositions ne favorise pas la lisibilité des textes. Il a été précisé à la Rapporteuse générale que le maintien de la notion d’investissement de remplacement dans les dispositifs existants s’expliquait par deux raisons. En premier lieu, la définition des « investissements initiaux » dans le cadre du RGEC s’avère plus large que dans notre droit interne – en d’autres termes, un « *investissement de remplacement* », dans le cadre de l’article 199 *undecies* B par exemple, pourrait ne pas être considéré comme tel dans le cadre du RGEC. Ensuite, le RGEC ne trouve pas à s’appliquer dans les COM (à l’exception de Saint-Martin) et en Nouvelle-Calédonie : c’est aussi à ce titre que les dispositions sur les investissements de remplacement sont maintenues pour les articles 199 *undecies* B, 217 *undecies* et 244 *quater* W. Il n’aurait pas été inutile que ce point soit explicité lors de la présentation de la réforme réalisée en loi de finances rectificative, voire que la rédaction soit clarifiée.

• Parallèlement, s’agissant des dispositifs en faveur du logement social, l’article 67 précité a modifié les articles 199 *undecies* C et 244 *quater* X, pour prévoir le placement de ces dispositifs sous le régime des SIEG : le bénéfice des avantages fiscaux est ainsi subordonné, pour les investissements réalisés dans les DOM et à Saint-Martin, au respect de la décision 2012/21/UE de la Commission du 20 décembre 2011, relative à l’application de l’article 106, paragraphe 2, du traité sur le fonctionnement de l’Union européenne aux aides d’État sous forme de compensations de service public octroyées à certaines entreprises chargées de la gestion de services d’intérêt économique général.

• Enfin, l'article 67 de la dernière loi de finances rectificative pour 2014 prévoit que les dispositions de l'article 21 de la loi de finances pour 2014 entrent en vigueur au 1^{er} janvier 2015.

Les dispositifs de défiscalisation à destination du logement social ont été validés par la Commission européenne le 10 décembre 2014 ; ceux concernant les investissements productifs l'ont été le 2 mars 2015 ⁽¹⁾.

C. DES DÉPENSES FISCALES EN LÉGÈRE DIMINUTION

Du fait du report de son entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2015, il est difficile à ce stade de dresser un premier bilan de la réforme réalisée par la loi de finances pour 2014. Le tome II du fascicule des *Voies et Moyens* annexé au présent projet de loi de finances ne propose aucune estimation de la dépense fiscale prévue pour l'année 2016 au titre des crédits d'impôt prévus par les articles 244 *quater* W et 244 *quater* X du CGI – ni d'ailleurs au titre des avantages fiscaux prévus par les articles 199 *undecies* C et 217 *undecies* du même code.

ÉVOLUTION DES DÉPENSES FISCALES OUTRE-MER DEPUIS 2008

(en millions d'euros)

Dispositif	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Article 199 <i>undecies</i> A (réduction d'impôt pour le logement)	300	361	355	355	330	277	222	185	150
Article 199 <i>undecies</i> B (réduction d'impôt pour l'investissement productif)	640	767	710	700	470	377	313	300	300
Article 199 <i>undecies</i> C (réduction d'impôt pour le logement social)	–	–	11	68	208	299	284	205	nc
Article 217 <i>undecies</i> (déduction d'assiette pour l'impôt sur les sociétés pour l'investissement productif)	150	135	160	175	144	180	170	170	nc
Article 244 <i>quater</i> W (crédit d'impôt pour l'investissement productif)	–	–	–	–	–	–	–	–	nc
Article 244 <i>quater</i> X (crédit d'impôt pour le logement social)	–	–	–	–	–	–	–	–	nc
Total	1 090	1 263	1 236	1 298	1 152	1 133	989	860	–

Source : tome II des Voies et moyens annexés aux projets de loi de finances.

(1) Selon les informations recueillies par la Rapporteuse générale, le fait que la validation de la Commission ne soit intervenue que le 2 mars 2015 a été sans incidence sur l'application des dispositifs fiscaux à compter du 1^{er} janvier 2015, du fait d'une application rétroactive des dispositions aux dossiers déposés avant le 2 mars 2015.

Le tableau ci-dessus permet de constater toutefois une certaine décreue des dépenses fiscales dans leur ensemble entre 2012 et 2015, puisque leur montant total est passé de 1,15 milliard d'euros à 860 millions d'euros.

La dépense fiscale associée à la réduction d'impôt au titre des investissements productifs a connu une nette diminution depuis 2010, mais se stabilise à hauteur d'environ 300 millions d'euros en 2014 et 2015. En revanche, la dépense fiscale afférente à la réduction d'impôt au titre du logement social connaît une évolution heurtée, puisque, après avoir connu une augmentation très forte entre 2010 et 2013, elle enregistre une baisse de près de 28 % entre 2013 et 2014, en passant de 284 à 205 millions d'euros. Il est possible que cette diminution soit compensée parallèlement par la montée en puissance du crédit d'impôt destiné aux OLS, mais en l'absence d'informations sur ce dernier, aucune conclusion ne peut être tirée pour l'heure.

II. LES MODIFICATIONS PROPOSÉES : L'ÉVOLUTION D'UN AVANTAGE FISCAL CIBLÉ SUR LES OPÉRATIONS DE RÉHABILITATION, LA MISE EN PLACE DE DISPOSITIONS TRANSITOIRES DANS LA PERSPECTIVE DE L'EXTINCTION DES RÉGIMES EXISTANTS

Le présent article procède à plusieurs aménagements des dispositifs de défiscalisation, de bien moindre ampleur que les réformes réalisées en 2013 et 2014, tout en prévoyant des dispositions transitoires dans la perspective de l'extinction des régimes actuels de défiscalisation, telle que prévue par le droit en vigueur.

A. L'EXTENSION DU CRÉDIT D'IMPÔT EN FAVEUR DES ORGANISMES DE LOGEMENT SOCIAL OUTRE-MER À DES TRAVAUX DE RÉHABILITATION

Afin de répondre aux besoins constatés de rénovation du parc de logements sociaux outre-mer, le présent article vient étendre le champ du crédit d'impôt prévu par l'article 244 *quater* X du CGI aux travaux de réhabilitation et de confortation contre le risque sismique des logements, avec un taux spécifique et un plafond de dépenses par logement. Cette mesure est parallèlement gagée par la suppression d'une réduction d'impôt prévue par l'article 199 *undecies* A du même code portant elle aussi sur les travaux de rénovation, destinée aux particuliers.

1. Des avantages fiscaux concernant les travaux de réhabilitation peu adaptés

En l'état du droit, trois avantages fiscaux portent sur les travaux de réhabilitation de logements.

Le premier est prévu par le *e* du 2 de l'article 199 *undecies* A du CGI, aux termes duquel ouvrent droit à réduction d'impôt les travaux de réhabilitation portant sur un logement achevé depuis plus de vingt ans situé dans un DOM ou dans une COM, que le propriétaire s'engage à occuper à titre d'habitation principale pendant au moins cinq ans, ou à louer pendant cette même durée à des personnes qui en font leur habitation principale. Cette réduction d'impôt s'applique également aux travaux de confortation des logements contre le risque sismique.

Le taux de la réduction d'impôt est fixé à 18 % et il peut être majoré dans certains cas, notamment lorsque le logement est situé dans un quartier prioritaire de la politique de la ville. La réduction d'impôt est effectuée pour le calcul de l'impôt dû au titre de l'année d'achèvement des travaux et des quatre années suivantes. Enfin, les sommes versées à ce titre sont prises en compte dans la limite d'un plafond fixé à 2 448 euros par mètre carré de surface habitable.

Le deuxième avantage fiscal correspond au VI de l'article 199 *undecies* C, lequel prévoit que la réduction d'impôt est également ouverte au titre de l'acquisition de logements achevés depuis plus de vingt ans – et non seulement aux logements neufs – destinés à être donnés en location à un OLS, et faisant l'objet de travaux de réhabilitation permettant aux logements d'acquérir des performances techniques voisines de celles de logements neufs.

Enfin, le 3 du I de l'article 244 *quater* X prévoit que les OLS bénéficient du crédit d'impôt également au titre de l'acquisition de logements achevés depuis plus de vingt ans en vue de leur réhabilitation, en reprenant les dispositions de l'article 199 *undecies* C.

Seul le premier dispositif permet le financement de travaux de réhabilitation indépendamment d'une acquisition. Il concerne par ailleurs le parc de logements privés, en bénéficiant aux contribuables propriétaires de leur logement.

2. Un nouvel avantage fiscal compensé par la suppression d'un autre

- Il est relevé, dans l'évaluation préalable, que le parc locatif social ultramarin est confronté à de lourds besoins de réhabilitation, alors que les nombreux logements sociaux construits à partir de la seconde moitié des années 1970 ont vieilli et sont éloignés des normes de confort standard.

Afin de répondre à ces besoins, le présent article ouvre le bénéfice du crédit d'impôt destiné aux OLS aux travaux de rénovation ou de réhabilitation des 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 le risque sismique (2° du **F** du **I**).

Ne se trouvent dans le champ du crédit d'impôt que les travaux portant sur les logements sociaux situés dans les quartiers présentant les dysfonctionnements urbains les plus importants, tels que définis au II de l'article 9-1 de la loi du

1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville⁽¹⁾ et s'inscrivant dans le cadre du nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU). Aux termes de l'arrêté du 29 avril 2015⁽²⁾, sont ainsi concernés plusieurs quartiers de Fort-de-France (Martinique), de Pointe-à-Pitre (Guadeloupe), de Saint-Denis (La Réunion), ou encore de Saint-Laurent du Maroni (Guyane).

Le crédit d'impôt ne serait donc plus réservé à l'acquisition ou à la construction de logements neufs ou à l'acquisition de logements de plus de vingt ans faisant l'objet de travaux de réhabilitation. Le taux du crédit d'impôt serait ramené à 20 % pour ces travaux de réhabilitation, au lieu de 40 % pour le taux de droit commun (4^o du F du I). Assis sur le prix de revient des travaux de réhabilitation minoré des taxes versées et des subventions publiques reçues, le crédit d'impôt ne s'appliquerait que dans la limite d'un plafond de dépenses de 20 000 euros par logement, soit au total, une dépense fiscale maximale de 4 000 euros par logement (3^o du F du I).

Il convient de relever que le bénéfice de cette disposition serait réservé aux bailleurs sociaux établis dans les DOM, et non à ceux établis dans les COM, toujours du fait de l'impossibilité d'appliquer l'article 244 *quater* X du CGI dans les collectivités à statut fiscal autonome.

Pour gager l'extension du champ de ce crédit d'impôt, le présent article supprime la réduction d'impôt prévue par le e du 1 de l'article 199 *undecies* A (a du 1^o du A du I). Plusieurs dispositions de coordination sont prévues pour tirer les conséquences de cette suppression (2^o, 3^o et 4^o du A du I).

De ce fait, la suppression d'un avantage fiscal accordé aux particuliers en faveur de la réhabilitation de leur logement, qui présente un faible effet sur l'amélioration du parc de logements en outre-mer, doit permettre de financer l'extension d'un avantage fiscal fléchée vers les bailleurs sociaux et destinée à rénover le parc de logements sociaux.

Il est précisé, dans l'évaluation préalable, que ces travaux devraient notamment porter sur la remise aux normes techniques des logements (électricité, eau, équipements sanitaires, étanchéité), sur leur désamiantage⁽³⁾ ainsi que sur la confortation sismique dans les zones sujettes à ce risque, notamment aux Antilles.

• L'extension du champ de l'article 244 *quater* X du CGI a été calibré pour être financé par la suppression de la mesure figurant à l'article 199 *undecies* A.

(1) Loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine.

(2) Arrêté du 29 avril 2015 relatif à la liste des quartiers prioritaires de la politique de la ville présentant les dysfonctionnements urbains les plus importants et visés en priorité par le nouveau programme national de renouvellement urbain.

(3) Les surcoûts afférents s'avérant particulièrement élevés en outre-mer, du fait de l'insularité et d'une absence de filière locale de désamiantage et de traitement des déchets d'amiante, qui se fait obligatoirement hors des DOM.

Au sein des quartiers situés en outre-mer définis par l'arrêté précité du 29 avril 2015, sont décomptés 21 100 logements sociaux. Sur la base des statistiques établies pour La Réunion, environ un logement sur deux devrait faire l'objet d'une réhabilitation dans le cadre du NPNRU, soit un volume de logements à réhabiliter de l'ordre de 11 400. Sur les dix années du NPNRU, ce sont donc environ 1 140 logements par an qui seraient réhabilités, soit, compte tenu de l'assiette plafonnée à 20 000 euros par logement et du taux de 20 %, une dépense fiscale annuelle de l'ordre de 4,5 millions d'euros en 2017 et en 2018, soit 9 millions d'euros sur ces deux années.

Parallèlement, la suppression de l'avantage fiscal prévu par l'article 199 *undecies* A devrait se traduire par une moindre perte de recettes de 3 millions d'euros en 2017 et de 6 millions d'euros en 2018 – compte tenu de l'imputation de la réduction d'impôt sur cinq années. Sur les années 2017 et 2018, la moindre dépense fiscale serait donc de 9 millions d'euros à ce titre, soit un montant égal à la dépense fiscale supplémentaire occasionnée par l'extension du crédit d'impôt. Par ailleurs, entre 2019 et 2022, le gain cumulé résultant de la suppression du *e* du 1 de l'article 199 *undecies* A devrait atteindre 21 millions d'euros – sous réserve que les dispositions de l'article 244 *quater* X ne soient pas prorogées au-delà du 31 décembre 2017.

**RÉPARTITION DU GAIN RÉSULTANT DE LA SUPPRESSION DE LA RÉDUCTION D'IMPÔT
AU TITRE DES TRAVAUX DE RÉNOVATION**

(en millions d'euros)

Millésime	2017	2018	2019	2020	2021	2022
2016	3	3	3	3	3	
2017		3	3	3	3	3
Gain total	3	6	6	6	6	3

Source : évaluation préalable de l'article.

La suppression de l'avantage fiscal prévu par l'article 199 *undecies* A doit entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2016 (**A** du **III**) : toutefois, son bénéfice est maintenu pour les travaux pour lesquels des acomptes au moins égaux à 50 % du prix ont été versés au 31 décembre 2015, et sous la condition que les travaux soient achevés au plus tard le 31 décembre 2017 – soit un délai de deux années pour terminer les travaux, qui apparaît d'ailleurs relativement long.

L'extension du champ du crédit d'impôt aux travaux de réhabilitation s'applique quant à lui aux travaux achevés à compter du 1^{er} janvier 2016 (**B** du **III**). Il est par ailleurs précisé que l'avantage fiscal est ouvert au titre des travaux qui ont fait l'objet d'une commande à compter du 30 septembre 2015 – date du dépôt du présent projet de loi –, afin d'être effectif le plus rapidement possible.

B. DEUX AMÉNAGEMENTS DE PORTÉE PLUS RÉDUITE

- Le présent article comporte des dispositions visant à clarifier le fait générateur de l'avantage fiscal dans le cadre des rénovations d'immeubles.

Les rénovations et réhabilitations d'hôtels, de résidences de tourisme ou de village de vacances classés sont en effet éligibles à la réduction d'impôt prévue par l'article 199 *undecies* B du CGI et à la déduction d'assiette prévue par l'article 217 *undecies*. Le 1° du **B** du **I**, qui porte sur l'article 199 *undecies* B, et le 1° du **D** du **I**, qui porte sur l'article 217 *undecies*, précisent que l'avantage fiscal est accordé au titre de l'année d'achèvement des travaux. Il convient de relever que le *b* du 1 du IV de l'article 244 *quater* W, portant sur les investissements productifs, prévoit une disposition similaire, qui n'a toutefois pas été transposée dans les articles 199 *undecies* B et 217 *undecies* lors de la réforme réalisée en loi de finances pour 2014.

De même, le **b** du 1° du **C** prévoit que la réduction d'impôt accordée dans le cadre de l'article 199 *undecies* C au titre des travaux de rénovation dans des logements de plus de vingt ans est accordée au titre de l'année d'achèvement des travaux, reprenant la même formule que celle retenue au *b* du 2 du IV de l'article 244 *quater* X, qui n'a pas non plus été transposée dans l'article 199 *undecies* C.

- Ensuite, dans le prolongement de la réforme réalisée en dernière loi de finances rectificative pour 2014, le **b** du 1° du **A** du **I** inscrit dans le cadre du RGEC les versements effectués au titre de souscriptions au capital de SDR d'outre-mer ou de sociétés ultra-marines soumises à l'impôt sur les sociétés qui réalisent des investissements productifs neufs dans certains secteurs d'activité. Ces versements ouvrent droit à une réduction d'impôt de 38 %, effectuée pour le calcul de l'impôt dû au titre de la souscription des parts ou actions, et des quatre années suivantes. Selon les informations recueillies par la Rapporteuse générale, cet avantage fiscal concernerait à ce jour de l'ordre d'une centaine de dossiers, soit un volume restreint – sans que l'on connaisse toutefois le montant de la dépense fiscale afférente.

Le placement sous RGEC de cet avantage fiscal avait été omis lors de la réforme de fin 2014, et la France s'est engagée, dans le cadre de ses échanges avec la Commission européenne, à y procéder.

C. L'INSTAURATION DE DISPOSITIONS TRANSITOIRES DANS LA PERSPECTIVE DE L'EXTINCTION DES RÉGIMES EXISTANTS, QUI ONT VOCATION À ÊTRE LARGEMENT MODIFIÉES AU COURS DE L'EXAMEN DU TEXTE

1. Des dispositions transitoires

En l'état du droit, le terme de l'ensemble des régimes de défiscalisation, tels que prévus aux articles 199 *undecies* A, B et C, 217 *undecies*, 244 *quater* W et 244 *quater* X du CGI, est fixé au 31 décembre 2017, sans que des modalités spécifiques de mise en œuvre de cette extinction ne soient prévues.

Le présent article instaure des mesures transitoires destinées à sécuriser les investissements qui pourraient être engagés avant le 31 décembre 2017, mais dont le fait générateur – soit, de façon générale, la mise en service des biens meubles et l'achèvement des fondations pour les biens immeubles – interviendrait postérieurement à cette date : l'objectif est de définir les conditions à respecter pour que ces investissements soient éligibles aux avantages fiscaux précités. Compte tenu des délais inhérents à la réalisation de tels investissements, il s'agit d'assurer la continuité et la sécurité juridique des opérations, afin de ne pas « bloquer » les investissements trop en amont de l'extinction effective des dispositifs.

De façon générale, les dispositions proposées par le présent article reprennent largement les principes retenus par l'article 21 de la loi de finances pour 2014, lequel prévoyait des mesures transitoires pour prendre en compte les investissements en cours de réalisation, et notamment ceux pour lesquels une demande d'agrément avait été déposée avant le 1^{er} juillet 2014 ⁽¹⁾.

Des dispositions proposées, l'on pourrait déduire en première analyse que les régimes de défiscalisation n'ont pas vocation à être prorogés au-delà du 31 décembre 2017 – et ce en dépit de l'entrée en vigueur récente des crédits d'impôt, au 1^{er} janvier 2015.

• Le présent article propose un dispositif quasi identique ⁽²⁾ pour les avantages fiscaux relatifs aux investissements productifs, soit les articles 199 *undecies* B (2^o du **B** du **I**), 217 *undecies* (2^o du **D** du **I**) et 244 *quater* W du CGI (**E** du **I**), qui relèvent de règles largement similaires.

En premier lieu, est posé le principe selon lequel le terme des différents régimes s'applique au fait générateur pour l'ensemble des investissements productifs : de ce fait, les régimes de défiscalisation sont applicables aux investissements mis en service jusqu'au 31 décembre 2017, aux travaux de

(1) Sachant que ces mesures transitoires ont été adaptées par la suite par l'article 67 de la dernière loi de finances rectificative pour 2014, compte tenu du report au 1^{er} janvier 2015 de l'entrée en vigueur de la réforme de la loi de finances pour 2014.

(2) À l'exception d'une disposition supplémentaire figurant à l'article 217 *undecies*, relative aux souscriptions versées, qui ne trouve pas à s'appliquer pour les articles 199 *undecies* B et 244 *quater* W.

réhabilitation hôtelière achevés à la même date, aux acquisitions d'immeubles à construire et constructions d'immeubles dont les fondations sont achevées à cette date, et, pour le seul article 217 *undecies*, aux souscriptions versées jusqu'au 31 décembre 2017.

En second lieu, pour les investissements qui sont engagés avant le 31 décembre 2017 mais pour lesquels le fait générateur de l'avantage fiscal n'est pas encore intervenu, il est établi une distinction entre les investissements soumis à agrément et ceux qui ne le sont pas.

Pour les investissements soumis à agrément, les régimes existants restent applicables dès lors qu'une demande d'agrément est parvenue à l'administration avant le 31 décembre 2017, et à condition :

– pour les biens meubles : que ces biens aient fait l'objet d'une commande et aient donné lieu au versement d'acomptes d'au moins 50 % du prix avant le 30 juin 2018, et qu'ils soient mis en service avant le 31 décembre 2018 ;

– pour les travaux de réhabilitation hôtelière : que des acomptes d'au moins 50 % du prix aient été versés avant le 30 juin 2018 et que les travaux soient achevés avant le 31 décembre 2018 ;

– pour les biens immeubles à construire ayant fait l'objet d'une déclaration d'ouverture de chantier avant le 31 décembre 2017 : que l'achèvement des fondations intervienne au plus tard avant le 31 décembre 2018.

Pour les investissements non soumis à agrément, les régimes de défiscalisation restent applicables aux acquisitions de biens meubles, lorsqu'ils sont commandés et donnent lieu à versement d'acomptes d'au moins 50 % avant le 31 décembre 2017, et que leur mise en service intervient avant le 31 décembre 2018. Il en va de même pour les biens immeubles à construire ayant l'objet d'une déclaration d'ouverture de chantier avant le 31 décembre 2017, dès lors que l'achèvement des fondations intervient avant le 31 décembre 2018.

• Les dispositions proposées s'agissant des régimes de défiscalisation au titre du logement social sont très proches également, avec néanmoins des différences résultant de l'extension du champ du seul article 244 *quater* X aux travaux de réhabilitation hors acquisition de logements. Ces dispositions transitoires sont prévues par le 2^o du c du I pour l'article 199 *undecies* C et par le 5^o du F du I pour l'article 244 *quater* X.

Là encore, le présent article distingue entre les investissements soumis à agrément et ceux qui ne le sont pas.

Pour les investissements soumis à agrément, les régimes existants restent applicables dès lors qu'une demande d'agrément est parvenue à l'administration avant le 31 décembre 2017, et à condition :

– pour la construction d’immeubles : que l’achèvement des fondations intervienne au plus tard le 31 décembre 2018 ;

– pour l’acquisition d’immeubles à construire : que l’acquisition intervienne au plus tard le 31 décembre 2018 ;

– pour l’article 199 *undecies* C, s’agissant de l’acquisition de logements faisant l’objet de travaux de réhabilitation : que des acomptes d’au moins 50 % aient été versés avant le 30 juin 2018 et que les travaux soient achevés avant le 31 décembre 2018 ;

– pour l’article 244 *quater* W, s’agissant des travaux de réhabilitation d’immeubles, ce qui recouvre à la fois l’acquisition de logements faisant l’objet de tels travaux, et les travaux de réhabilitation conduits hors acquisition dans le cadre de l’extension proposée par le présent article : comme pour l’article 199 *undecies* C, que des acomptes au moins égaux à 50 % du prix aient été versés avant le 30 juin 2018 et que les travaux soient achevés au plus tard le 31 décembre 2018.

S’agissant des investissements non soumis à agrément, il est prévu pour l’article 199 *undecies* C que le régime de défiscalisation reste applicable aux acquisitions de logements faisant l’objet de travaux de réhabilitation pour lesquels des acomptes d’au moins 50 % de leur prix ont été versés avant le 31 décembre 2017 et qui sont achevés avant le 31 décembre 2018.

Pour l’article 244 *quater* W, restent éligibles à l’avantage fiscal les travaux de réhabilitation pour lesquels des acomptes d’au moins 50 % ont été versés avant le 31 décembre 2017, et qui sont achevés avant le 31 décembre 2018, que ce soit dans le cadre d’acquisitions de logements faisant l’objet de tels travaux, ou de travaux de réhabilitation conduits hors acquisition.

Dans les faits, il est probable que, pour les investissements soumis à agrément ⁽¹⁾, les conditions prévues s’avèrent difficiles à remplir si l’agrément est déposé peu avant la date limite du 31 décembre 2017.

En effet, les délais moyens de délivrance d’agrément s’avèrent relativement longs, tout en variant selon les secteurs d’activité. Ils sont en moyenne supérieurs à neuf mois, du fait également de la nécessité pour l’administration fiscale de procéder à des demandes d’information complémentaires. De ce fait, si l’investissement portant sur la construction d’un immeuble fait l’objet d’une demande d’agrément le 20 décembre 2017, par exemple, il apparaît difficile que l’agrément soit délivré suffisamment tôt pour permettre que les fondations soient achevées avant le 31 décembre 2018. En tout état de cause, l’aléa sur ce point risque de dissuader les investisseurs de s’engager dans des opérations dans les mois précédant la fin de l’année 2017, voire au cours de l’année 2017. Il en va de même s’agissant des investissements dans des biens meubles.

(1) Soit ceux intervenant dans certains secteurs pour lesquels l’agrément est requis au premier euro ; s’agissant des investissements productifs, ceux dont le montant est supérieur à un million d’euros en cas d’investissement direct et à 250 000 euros en cas d’investissement intermédiaire ; s’agissant d’investissements dans le logement social : ceux dont le montant est supérieur à deux millions d’euros.

2. Des dispositions amenées à être modifiées en cours de débat

Les dispositions transitoires proposées par le présent article ont vocation à évoluer au cours du débat parlementaire, compte tenu des annonces réalisées par la ministre des outre-mer lors de l'examen des crédits de la mission *Outre-mer* en commission élargie le 27 octobre dernier : la ministre a indiqué à cette occasion qu'un amendement gouvernemental serait déposé sur le présent article, afin de proroger certains dispositifs, selon des modalités qui ne sont pas encore définies à ce stade.

S'agissant des dispositifs portant sur les logements sociaux, la ministre des outre-mer a ainsi indiqué que pour les DOM, « *nous pourrions associer la défiscalisation à une généralisation du mécanisme de crédit d'impôt : celui-ci s'appliquera désormais à l'ensemble du secteur du logement social* ». Le crédit d'impôt bénéficiant aux OLS prévu par l'article 244 *quater* X aurait donc vocation à être prorogé, et ce jusqu'en 2020, selon les propos du secrétaire d'État au budget, mais la prorogation du régime de défiscalisation prévu par l'article 199 *undecies* C du CGI apparaît incertaine. Le bénéfice des dispositions de cet article serait en revanche maintenu au-delà du 31 décembre 2017 pour les investissements réalisés dans les COM et en Nouvelle-Calédonie, puisque le crédit d'impôt n'y est pas applicable, du fait de leur statut fiscal autonome. À cet égard, la ministre a relevé que le dispositif existant serait maintenu « *sans pour autant [nous] interdire de réfléchir à des évolutions de ses modalités de fonctionnement – je pense par exemple à la possibilité de déconcentrer la décision – ou de renforcer les contrôles* ».

S'agissant des dispositifs relatifs aux investissements productifs, les informations disponibles restent encore peu précises. Le communiqué de presse de la ministre des outre-mer en date du mercredi 28 octobre indique qu'« *à partir de cette même date, [le crédit d'impôt] sera progressivement étendu aux opérations réalisées dans le secteur productif, moyennant la montée en puissance d'un dispositif de préfinancement efficace. Parallèlement, les petits investissements pourront continuer à bénéficier de la défiscalisation classique* ». Il semble donc que le crédit d'impôt prévu par l'article 244 *quater* W serait prorogé jusqu'en 2020, tandis que les dispositifs prévus par les articles 199 *undecies* B et 217 *undecies* ne le seraient que pour les « *petits investissements* », soit une notion qui reste à préciser en termes juridiques.

La Rapporteuse générale ne peut que regretter que les mesures annoncées par le Gouvernement n'aient pas été d'emblée intégrées au présent article, dont une grande partie des dispositions ont vocation à être largement modifiées.

*

* *

La commission étudie, en discussion commune, les amendements II-CF 310 de Mme Maina Sage, et II-CF 226 et II-CF 227 de M. Joël Giraud.

M. Charles de Courson. L'article 43 du projet de loi de finances supprime l'aide fiscale applicable aux travaux de réhabilitation des logements sociaux dans les collectivités d'outre-mer (COM), mais étend en contrepartie le régime de crédit d'impôt en faveur du logement social en outre-mer aux travaux de réhabilitation de logements âgés de plus de vingt ans et situés dans les quartiers du nouveau programme national de rénovation urbaine (NPNRU) pour rénover le parc social des organismes de logements sociaux (OLS).

Il est essentiel, et c'est l'objet de l'amendement II-CF 310, que cette aide, dont le coût est estimé par le Gouvernement à seulement 3 millions d'euros, soit maintenue. En effet, afin de rendre propriétaires les locataires du parc ancien dans les COM, il s'avère indispensable de rénover les logements sociaux.

M. Ary Chalus. Nos amendements II-CF 226 et II-CF 227 visent à repousser le terme du dispositif d'aide fiscale à l'investissement en outre-mer à 2025. Dans un contexte économique moribond en outre-mer, il convient d'envoyer un signal fort et durable aux entreprises et d'encourager la création d'emplois nécessaires à la résorption du chômage, nettement plus répandu dans les outre-mer.

En prorogeant la durée d'un dispositif qui a montré depuis longtemps son efficacité, l'adoption de cet amendement aurait une incidence positive sur les mesures d'accompagnement des entreprises, au profit d'une croissance économique durable dans les outre-mer.

Hier, le président Bartolone et tous les députés présents ont souhaité que ce dispositif s'applique jusqu'en 2025.

Mme la Rapporteuse générale. Monsieur de Courson, votre amendement propose de conserver la réduction d'impôt et d'étendre le crédit d'impôt qui bénéficie aux bailleurs sociaux, alors que l'article 43 prévoit de supprimer la première et d'instaurer le second afin que la réforme soit neutre d'un point de vue budgétaire. Je préfère l'équilibre proposé par l'article 43 et émets donc un avis défavorable à l'adoption de votre amendement.

Monsieur Chalus, votre amendement vise à proroger les régimes de défiscalisation jusqu'en 2025. La Polynésie et la Nouvelle-Calédonie ne sont pas soumises au règlement général d'exemption par catégories (RGEC), et je suis donc plutôt favorable à maintenir le dispositif jusqu'en 2025. En revanche, les départements d'outre-mer et Saint-Martin sont soumis à ce texte communautaire qui vient à son terme en 2020, et je souhaite que l'on respecte le droit de l'Union.

M. Philippe Gomes. Les collectivités françaises du Pacifique ne sont pas soumises à cette contrainte juridique européenne, comme l'a indiqué Mme la Rapporteuse générale. Il est essentiel que leur horizon soit dégagé, car la

conjoncture économique est difficile. En Polynésie française, le PIB s'est contracté de 10 % entre 2004 et 2014. Cette destruction de richesses colossale s'explique, entre autres, par les difficultés touristiques et par l'instabilité politique. L'année dernière, cette collectivité a renoué avec la croissance, mais celle-ci fut faible et ne dépassa pas 1 %. Il convient de soutenir plus que jamais les institutions, afin d'accompagner le redémarrage du développement économique.

La situation diverge quelque peu en Nouvelle-Calédonie, qui a connu une expansion soutenue pendant de nombreuses années. Depuis 2011, nous sommes entrés dans un cycle de baisse du prix des matières premières, qui s'est accentué cette année du fait de la décélération de la croissance chinoise, alors que ce pays achète 54 % du nickel mondial. L'industrie métallurgique calédonienne a perdu près de 1 milliard d'euros en 2015, et cette tendance devrait se maintenir dans les années à venir. Il convient de renforcer l'attractivité de notre pays et donner confiance aux investisseurs et aux acteurs économiques, d'autant que nous vivons avec la perspective du référendum sur l'indépendance qui aura lieu en 2018. Cette échéance politique ne favorise pas le développement d'un climat de confiance en Nouvelle-Calédonie.

Voilà pourquoi nous souhaitons que les collectivités du Pacifique bénéficient du mécanisme de défiscalisation jusqu'en 2025.

M. Patrick Ollier. En tant que rapporteur spécial de la mission *Outre-mer*, je me bats depuis 2012 pour proroger ce dispositif. Mes entretiens avec M. Christian Eckert, secrétaire d'État au budget, et Mme George Pau-Langevin, ministre des outre-mer, ainsi que votre intervention, madame la Rapporteuse générale, accèdent le maintien de ce mécanisme dans les COM jusqu'en 2025. En effet, le règlement européen ne s'y applique pas, alors que le Gouvernement ne peut pas contourner l'obstacle pour les DOM.

M. Dominique Lefebvre. J'ai présidé la commission élargie sur la mission *Outre-mer*, au cours de laquelle un débat s'est noué autour du report des dates d'extinction des dispositifs fiscaux. Certains députés voulaient une prorogation jusqu'en 2022, d'autres préféraient 2025, alors que la situation actuelle prévoit une extinction au 31 décembre 2017 et que le Gouvernement s'est montré favorable à une extension jusqu'au 31 décembre 2020 pour respecter le droit communautaire.

Il faut faire preuve de cohérence : un accord général semble se dessiner pour donner de la visibilité aux acteurs économiques et reporter la date d'extinction du mécanisme d'aide fiscale à l'investissement en outre-mer, mais il faut prendre en compte les contraintes européennes et les spécificités locales. Je souhaite que, d'ici à la discussion en séance publique, on élabore une position d'ensemble qui n'oublie pas d'intégrer les intentions du Gouvernement en la matière.

M. Ary Chalus. Je rejoins la position de Mme la Rapporteuse générale et retire l'amendement II-CF 226 au profit du II-CF 227, qui proroge le dispositif jusqu'en 2020 et non pas 2025. En revanche, j'accepte avec difficulté qu'on m'oppose les directives européennes ; les rattrapages en matière de droit européen, notamment s'agissant des prestations sociales et du salaire minimum interprofessionnel de croissance (SMIC), ont souvent été très tardifs en outre-mer sans que personne ne s'en inquiète.

Le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) ne s'avère pas très adapté, car seules les très grandes entreprises en bénéficient. L'application du règlement général d'exemption par catégorie (RGEC) de l'Union européenne a intégré l'octroi de mer, ce qui contraindra les entreprises à rembourser 250 millions d'euros, et sans aides de l'État, 11 336 personnes seront licenciées rien que dans le secteur agroalimentaire.

M. Philippe Gomes. Le projet de loi prévoit de repousser la fin du dispositif de défiscalisation pour l'ensemble des DOM et des COM du 31 décembre 2017 au 31 décembre 2018. Dans les DOM et les collectivités françaises du Pacifique, des élus et des acteurs économiques ont affirmé que la visibilité n'était pas assez grande et que des projets n'étaient pas mis en œuvre du fait, du temps de gestation nécessaire. Les chiffres du ministère du budget et des comptes publics font d'ailleurs état d'une baisse des investissements productifs de près de 50 %. Le Gouvernement s'est montré sensible à ces arguments et, lors de la commission élargie, la ministre de l'outre-mer a indiqué que le Gouvernement envisageait de proroger le dispositif jusqu'au 31 décembre 2020, cette date étant liée au terme du règlement européen évoqué par Mme la Rapporteuse générale. Le ministre du budget a reconnu qu'une marge de manœuvre existait pour les COM, ce qui n'est pas le cas des DOM. Le Gouvernement pourrait donc accomplir un geste fort pour les collectivités ultramarines en élargissant l'horizon des DOM au 31 décembre 2020 et celui des COM au 31 décembre 2025.

M. Patrick Ollier. Dominique Lefebvre a tout à fait raison, mais il faut prendre en compte les spécificités des deux cas : les DOM sont soumis au règlement général d'exemption par catégorie tandis que les collectivités d'outre-mer de Nouvelle-Calédonie et de Polynésie française en sont exemptées.

La date de 2025 a été proposée pour les COM parce qu'elles ne bénéficient pas du crédit d'impôt ; elles n'ont que la défiscalisation. J'ai pu faire un contrôle sur pièces et sur place au bureau des agréments. Il fait normalement son travail mais, avec six personnes seulement pour étudier 230 dossiers, l'instruction peut prendre deux à six mois. Il faut du temps. Or plus la date d'extinction des régimes de défiscalisation se rapproche, moins les investisseurs peuvent déposer des dossiers lourds, qui impliquent jusqu'à un an et demi d'étude. Les investisseurs ont besoin de lisibilité et de visibilité.

Pour les DOM, on ne peut pas aller au-delà de 2020 ; il faut donc accepter cette date. Mais pour les COM, puisqu'il est possible d'aller jusqu'en 2025, faisons-le.

M. le président Gilles Carrez. Nous sommes confrontés à un problème de rédaction des amendements, parce que les régimes de défiscalisation sont communs aux DOM et aux COM.

M. Dominique Lefebvre. L'amendement II-CF 227 de M. Joël Giraud, qui substitue à la date de 2017 celle de 2020, règle sans difficulté le problème pour les DOM. Nous pourrions donc l'adopter.

Monsieur Ollier, présentez-vous par la suite un amendement qui ne concernerait que les COM ?

Mme Karine Berger. Nous devons régler un problème particulier lié à la lecture actuelle faite par la Commission européenne d'un texte qui découle directement du Traité de Rome.

Pour les DOM, nous réglons dans un premier temps le problème jusqu'en 2020. Mais nous ne pourrions pas assister à l'extinction des dispositifs fiscaux en leur faveur après cette date sans réagir. Il faudra de toute façon construire quelque chose d'autre.

En revanche, je ne suis pas favorable à ce que l'on traite différemment DOM et COM, et je ne suis pas certaine que nous soyons tous d'accord pour que le cas des COM soit réglé jusqu'en 2025 par un système qui, de toute façon, ne pourra pas être identique à celui des DOM. Tout le monde semble chercher un amendement qui règle le problème des COM jusqu'à 2025. Ce n'est pas mon cas.

M. le président Gilles Carrez. S'il n'y a pas d'amendement correctement rédigé pour les COM, je propose d'en retravailler un qui serait déposé en vue de la séance publique.

M. Patrick Ollier. Il y a, en effet, des difficultés de rédaction. Je redéposerai donc un amendement en tant que rapporteur spécial, et tous mes collègues le signeront avec moi.

La commission adopte l'amendement II-CF 227 (amendement II-853).

L'amendement II-CF 310 de Mme Maina Sage, l'amendement II-CF 233 de M. Daniel Gibbes, les amendements identiques II-CF 308 de M. Philippe Gomes et II-CF 346 de M. Patrick Ollier, les amendements II-CF 350 et II-CF 352 de M. Patrick Ollier, les amendements identiques II-CF 309 de M. Philippe Gomes et II-CF 349 de M. Patrick Ollier ainsi que les amendements II-CF 355, II-CF 354 et II-CF 351 également de M. Patrick Ollier sont retirés.

La commission en vient à l'amendement II-CF 381 de M. Joël Giraud.

M. Joël Giraud. Cet amendement porte sur les investissements complexes, placés dans une situation paradoxale par ce texte. Les investissements immobiliers qui les composent peuvent être défiscalisés sous réserve d'un achèvement de leurs fondations avant le 31 décembre 2018 et d'une mise en service avant le 31 décembre 2020. Mais les investissements mobiliers destinés à meubler ces bâtiments devront être achevés avant le 31 décembre 2018. On se retrouve dans la situation où il faut poser les fondations et acheter les meubles avant de faire le clos et le couvert, ce qui est ridicule.

En outre, certains investissements structurants présentant des délais de réalisation longs sont complètement incompatibles avec l'actuel projet de texte. Qu'en serait-il, par exemple, d'investissements portuaires à Saint-Pierre-et-Miquelon, où le port est gelé plusieurs mois dans l'année ? Nous proposons donc de décaler d'un an les termes fixés et de les porter au 31 décembre 2019 pour les fondations et au 31 décembre 2021 pour les matériels et équipements relatifs à ces investissements.

Mme la Rapporteuse générale. Ces dispositions transitoires avec différentes dates qui s'enchevêtrent sont en effet complexes. Qui plus est, le Gouvernement a annoncé la semaine dernière qu'il souhaitait proposer des modifications aux dispositions transitoires proposées par le présent article dont les contours ne sont pas connus avec précision. Je vous propose de retirer l'amendement et de le redéposer en séance pour avoir un échange avec le Gouvernement.

M. Joël Giraud. Je le retire, mais vous conviendrez que mettre les meubles et les fondations avant le clos et le couvert pose problème !

L'amendement II-CF 381 est retiré.

La commission est saisie de l'amendement II-CF 73 de Mme Monique Orphé.

Mme Monique Orphé. L'article 43 prévoit l'ouverture du crédit d'impôt à la réhabilitation du parc social de plus de vingt ans pour les DOM. Cette mesure correspond à une demande des bailleurs sociaux pour compléter les outils de financement actuellement à leur disposition, qu'ils jugent insuffisants. Surtout, en outre-mer, les coûts de construction et de réhabilitation sont plus élevés en raison du coût des matériaux.

Malheureusement, l'article prévoit de limiter cette extension du crédit d'impôt aux travaux réalisés dans les seuls logements situés dans les quartiers du nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU). Cette condition va limiter la réhabilitation à certains logements sociaux, excluant certains logements dégradés qui ne sont pas dans le périmètre du programme de rénovation urbaine.

Je comprends qu'il ne soit pas possible de financer tous les logements sociaux, mais je demande à ce que l'on ouvre ce crédit d'impôt aux logements les plus dégradés qui se trouvent hors zone de rénovation urbaine.

Mme la Rapporteuse générale. Le Gouvernement a proposé d'étendre le crédit d'impôt uniquement aux logements sociaux situés dans les zones qui font partie du NPNRU. Vous proposez de l'étendre à tous les logements sociaux des DOM.

Je veux bien en discuter sur le fond, mais je n'ai aucune idée du nombre de logements sociaux qui pourraient en bénéficier, et donc du coût que cela pourrait représenter. Or nous nous sommes fixé pour principe, au sein de la commission des finances, de ne pas voter d'amendement sans en connaître le coût. C'est la raison pour laquelle j'émetts un avis défavorable.

Mme Monique Orphé. À La Réunion, il y a 25 000 logements dégradés, et la mesure que propose le Gouvernement n'en concernerait que 3 500. Ces logements, construits dans les années 1960, ont besoin d'être réhabilités et désamiantés également. Les coûts de rénovation sont donc extrêmement élevés pour les bailleurs sociaux, entre 70 000 et 80 000 euros.

Limiter le crédit d'impôt aux logements situés dans les zones du NPNRU va pénaliser tous ceux qui vivent dans des logements dégradés en dehors de ce périmètre. C'est injuste. Je comprends qu'il faille fixer des critères, mais en le faisant par voie de décret, peut-être cela permettrait-il de viser les logements les plus dégradés, y compris ceux qui ne se trouvent pas dans le périmètre NPNRU.

M. le président Gilles Carrez. La doctrine de la commission est que si nous sommes dans l'incapacité d'évaluer le coût pour les finances publiques d'un amendement, nous ne l'adoptons pas. C'est le cas de votre amendement. Vous pourriez le retirer et le déposer en séance pour qu'il soit débattu. Peut-être que le ministre sera en mesure d'apporter des éléments sur le coût de cette mesure.

L'amendement II-CF 73 est retiré.

La commission adopte l'article 43 modifié.

*

* *

Après l'article 43

La commission étudie l'amendement II-CF 268 de M. François Pupponi.

M. François Pupponi. Le « dispositif Malraux » a été intégré aux quartiers concernés par le programme national de requalification des quartiers anciens dégradés (PNRQAD). Celui-ci disparaissant pour être remplacé par le nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU), je propose de transposer le « dispositif Malraux » aux quartiers concernés par celui-ci.

M. le président Gilles Carrez. Quel est le coût de cette mesure, monsieur Pupponi ?

M. François Pupponi. C'est en cours d'évaluation, les conventions de rénovation urbaines seront signées au cours de l'année 2016.

Mme la Rapporteuse générale. Le « dispositif Malraux » s'appliquait dans les quartiers anciens concernés par l'ANRU ; logiquement, vous proposez de l'étendre dans les nouvelles zones ANRU. Or, à ce stade, nous n'avons pas d'évaluation du coût pour les finances publiques. Je vous invite donc à retirer cet amendement pour le déposer en séance. D'ici là, nous tâcherons d'y voir plus clair, en raisonnant par extrapolation à partir du coût dans les anciennes zones ANRU.

M. Michel Piron. Monsieur le président, vous vous inquiétez du coût de cette mesure. L'on pourrait également se demander combien elle peut rapporter.

M. le président Gilles Carrez. Il y a les coûts immédiats et les recettes futures. Je cite toujours la fable de La Fontaine dans laquelle d'un pot à lait, la laitière pense obtenir une vache. Nous n'aimons pas trop ces raisonnements au sein de la commission des finances.

M. Michel Piron. La notion d'investissement existe, et ce n'est pas un gros mot. Même s'il y a un temps de latence, on ne peut pas pour autant considérer que certains travaux ne génèrent pas de recettes et balayer cela d'un revers de main. La double évaluation des dépenses et des recettes me semblerait intéressante.

M. François Pupponi. Il y a eu vingt-cinq sites en PNRQAD, il n'y en aurait que vingt en NPNRU. Nous devrions être capables de chiffrer assez vite combien l'ancien dispositif a coûté et, par extrapolation, évaluer le coût du nouveau.

Je retire l'amendement et je le déposerai en séance avec un chiffre précis.

L'amendement II-CF 268 est retiré.

La commission discute de l'amendement II-CF 37 de M. Patrice Martin-Lalande.

M. Patrice Martin-Lalande. Selon un rapport du cabinet KPMG d'avril dernier sur le tourisme en Martinique, le coût horaire, charges comprises, d'une heure de ménage dans le domaine touristique est de 13 euros en Martinique contre 80 centimes à Sainte-Lucie, à soixante kilomètres de là, 3 euros dans la partie néerlandaise de Saint-Martin, 1 euro en République Dominicaine, 8 à Porto Rico et 3 à La Barbade. Bref, toutes les destinations touristiques qui entourent la Martinique et la Guadeloupe ont des coûts qui n'ont rien à voir avec ceux en vigueur dans nos territoires et départements d'outre-mer (DOM).

Pour assurer un avenir au secteur touristique dans les DOM, l'amendement II-CF 37 propose de rééquilibrer la concurrence, sans toutefois parvenir à l'égalité, en doublant le taux du crédit d'impôt compétitivité-emploi (CICE) au 1^{er} janvier 2017 et en le ciblant très étroitement sur certaines entreprises du secteur du tourisme. Cela nous semble une solution saine sur les plans économique et social, et qui plus est eurocompatible dans les territoires classés en régions ultrapériphériques par la Commission européenne.

Ne pas rééquilibrer ces coûts de fonctionnement serait renoncer à la croissance endogène que permet le tourisme, alors que très peu de secteurs ont cette capacité outre-mer. Ce serait aussi renoncer à des recettes fiscales et sociales, et aggraver le chômage qui est déjà le double de celui de la métropole.

Il faut faire un bilan pour la France des bénéfices incontestables qu'apporterait cette mesure comparés aux dépenses qu'elle entraîne.

Mme la Rapporteuse générale. Lors de la mise en place du CICE, de longues discussions ont eu lieu pour savoir si l'on pouvait privilégier certains secteurs par rapport à d'autres, et pas uniquement dans les outre-mer : c'est impossible au vu des règles européennes, car cela introduirait un traitement différencié selon les secteurs d'activité. À l'évidence, la mesure que vous proposez n'est pas compatible avec le droit de l'Union européenne. Je suis donc obligée de donner un avis défavorable.

M. Patrick Ollier. La Rapporteuse générale a raison. Vu de la commission des finances, c'est un raisonnement logique qui s'appuie sur des points de droit incontestables. Mais vue de ces territoires, la concurrence des îles anglaises toutes proches est déloyale.

Il faudrait que nous ayons un jour un débat sur la politique globale qu'il convient de mener. Nous nous heurtons à des décisions européennes, et nous essayons de régler les problèmes séparément – la vie chère, d'un côté, le coût du carburant, de l'autre – sans jamais avoir de vision globale de ce qui peut aider les DOM dans leur activité touristique face à la concurrence déloyale d'îles à proximité. Patrice Martin-Lalande a raison sur le fond, mais il se heurte effectivement à des points de droit que l'on ne peut pas régler.

Mme Karine Berger. La question soulevée est importante. Dans le cas spécifique des Caraïbes, nous faisons face à une concurrence qui entraîne un vrai déséquilibre, notamment dans le secteur des croisières.

Je suis étonnée qu'il y ait une interdiction sectorielle. Il me semblait que les outre-mer étaient préservés par un compromis spécifique.

Toujours est-il qu'il faut trouver une solution. Même si le CICE a été considérablement augmenté pour l'outre-mer, il va falloir affronter le fait que la compétition n'est pas du même ordre qu'en métropole. Est-ce qu'une généralisation des zones franches ne serait pas une façon d'entrer dans le débat de manière juridiquement plus solide ?

M. le président Gilles Carrez. Parmi les comparaisons qu'a données Patrice Martin-Lalande, celle avec la partie néerlandaise de Saint-Martin m'interpelle. Il serait utile de réaliser un travail pour comprendre pourquoi, alors que les deux parties de l'île appartiennent à l'Union européenne et devraient être soumises aux mêmes contraintes, on retrouve de tels écarts de coûts. Ce point est revenu à plusieurs reprises dans tous les domaines, il existe des écarts inexplicables au profit de la partie néerlandaise de Saint-Martin.

M. Dominique Lefebvre. Le secrétaire d'État chargé du budget a assisté à la totalité de la commission élargie sur la mission *Outre-mer* parce que l'on sait qu'il y a des problèmes importants. Sur ce sujet, tout le monde a rapidement admis que l'on pouvait bien faire passer de 6 % à 18 % le taux du CICE dans les DOM, cela ne réglerait pas le problème pour autant, car c'est un problème global de compétitivité et d'attractivité. Quand bien même la réglementation européenne permettrait une telle dérogation, ce serait une erreur de croire qu'une mesure de ce type suffirait à résoudre une difficulté aussi complexe. C'est, en tout cas, ce qui a été conclu en commission élargie.

M. Patrice Martin-Lalande. Je ne pense évidemment pas qu'un seul outil puisse tout régler, ce serait caricatural. Cependant, à ne pas vouloir améliorer les outils existants dans l'attente de je ne sais quelle solution globale, on laisse disparaître le tourisme dans les DOM. La meilleure preuve en est que le dispositif fiscal prévu pour aider l'investissement hôtelier a disparu faute de candidats. On n'investit plus dans le tourisme en Martinique, car, avec des coûts d'exploitation à ce point déséquilibrés, il n'y a pas d'avenir. Il y a urgence à avancer, et c'est le sens de l'amendement que nous avons déposé.

Les règles européennes dont la Rapporteuse générale a rappelé l'existence sont faites pour ne pas fausser la concurrence. Or, pour l'instant, la concurrence qui est faussée est celle à laquelle sont confrontées ces régions ultrapériphériques de l'Union européenne de la part des régions voisines. N'est-il pas possible d'obtenir de l'Europe une dérogation permettant de maintenir des conditions de concurrence favorables à La Martinique, à la Guadeloupe et aux autres ?

La commission rejette l'amendement II-CF 37.

*

* *

Article additionnel après l'article 43

Publication de la liste des organismes ayant reçu une réponse positive de l'administration sur leur éligibilité aux réductions d'impôts au titre des dons

La commission examine de l'amendement II-CF 225 de M. Joël Giraud.

M. Joël Giraud. Cet amendement avait été adopté l'an dernier par notre commission, puis dans l'hémicycle à la quasi-unanimité, mais il a fait l'objet d'une seconde délibération. Il propose d'améliorer la transparence des dons effectués par les particuliers au bénéfice d'œuvres ou d'organismes d'intérêt général en prévoyant que la liste des organismes agréés soit publiée.

Tout a été écrit sur cette question qui suscite bien des fantasmes. On a même lu que des organismes proches de Daech étaient financés par ce biais. La transparence éviterait la paranoïa et couperait court aux rumeurs fantaisistes.

Je redépose cet amendement cette année, en espérant qu'il puisse aller au bout du processus. J'ai compris de quelques discussions avec le Gouvernement que c'est la publication au *Journal officiel* qui posait problème, parce qu'elle est lourde et complexe. Si vous acceptiez une rectification prévoyant une publication par décret ou par tout moyen permettant de mettre en œuvre la transparence, nous ferions œuvre utile. Il n'y a pas une démocratie européenne dans laquelle ce genre de document n'est pas publié. Nous faisons exception sur ce point, et ça ne fait pas honneur à la transparence dans ce pays.

Mme la Rapporteuse générale. Avis favorable. Je précise simplement que ce n'est pas une seconde délibération, mais une suppression par le Sénat qui a eu raison de cet amendement l'an dernier.

La commission adopte l'amendement II-CF 225 (amendement II-854).

Article 44

Augmentation du crédit d'impôt cinéma

Cet article augmente le crédit d'impôt cinéma dit « national », qui s'applique en pratique également aux œuvres audiovisuelles. Ce crédit d'impôt « national » se distingue du crédit d'impôt cinéma dit « international », qui n'est pas modifié par le présent article.

Sans modifier le volet applicable aux œuvres audiovisuelles, le présent article renforce celui applicable aux œuvres cinématographiques sur quatre points :

– il rend éligibles au crédit d'impôt national les œuvres d'**animation** et certains films de **fiction assimilables à des œuvres d'animation** destinées au cinéma alors même qu'elles ne sont pas réalisées en langue française ou dans une langue régionale ;

– il étend par ailleurs plus largement le crédit d'impôt aux œuvres cinématographiques *« pour lesquelles l'emploi d'une langue étrangère est justifié pour des raisons artistiques tenant au scénario »* ;

– il porte à **30 % le taux du crédit d'impôt** pour les œuvres d'animation destinées au cinéma et pour les autres œuvres réalisées principalement en français ;

– il porte de **4 à 30 millions** d'euros la somme des crédits d'impôt qui peuvent être versés à une même œuvre cinématographique.

La Rapporteuse générale estime que certaines des dispositions introduites dans cet article peuvent être considérées comme en contradiction avec le droit de l'Union européenne applicable en matière d'aides d'État.

En effet, dans sa communication du 15 novembre 2013 ⁽¹⁾, la Commission européenne a précisé ses critères d'appréciation de la recevabilité des aides dans le domaine cinématographique, en définissant notamment de manière stricte les **critères culturels** permettant de juger ces aides compatibles avec le régime des aides d'État ; elle a notamment indiqué très clairement que **la promotion de la langue officielle d'un État membre** était un élément déterminant dans le respect de ces critères culturels.

En dehors de ces critères, elle se réserve le droit de les déclarer contraires au régime applicable en matière d'aides d'État. Or, le présent article, dans son dixième alinéa, dispose que les **films de fiction à forts effets spéciaux pourront bénéficier du crédit d'impôt tout en n'étant plus soumis à l'exigence de l'utilisation de la langue française** ou d'une langue régionale, qui sont pourtant des critères pris en compte par la Commission européenne.

(1) *Communication de la Commission européenne sur les aides d'État en faveur des œuvres cinématographiques et autres œuvres audiovisuelles (2013/C 332/01) du 15 novembre 2013.*

Dès lors, maintenir dans le présent article les films de fiction à forts effets spéciaux parmi les productions cinématographiques éligibles au crédit d'impôt conduit à fragiliser la recevabilité de l'ensemble de l'article au regard du droit européen. La Rapporteuse générale suggère de retirer cet assouplissement conséquent du critère de langue afin de ne pas courir le risque d'une irrecevabilité de l'article dans son ensemble.

La Rapporteuse générale considère en revanche qu'au regard de la baisse du produit total des taxes affectées dont bénéficie le cinéma ⁽¹⁾, l'augmentation du crédit d'impôt peut permettre une forme de compensation de cette baisse. En effet, les taxes affectées représentent 80 % des soutiens publics au cinéma.

Ces taxes affectées ont pour l'essentiel des assiettes qui subissent une érosion tendancielle ⁽²⁾ entraînant mécaniquement une baisse de leur rendement. Dès lors, il n'est pas illogique d'assurer une forme de compensation.

Le tableau *infra* montre l'évolution du taux et du plafond du crédit d'impôt national.

ÉVOLUTION DES TAUX DU CRÉDIT D'IMPÔT CINÉMA NATIONAL

Texte applicable		2004-2013	Art. 38 LFR 2013-1		Art. 77 LFR 2014-2		Art. 44 PLF 2016		
Critère de la langue ⁽¹⁾		Critère de langue						Pas de critère de langue	Critère de langue
Budget		Tous budgets	<4 M€	>4 M€	<7 M€	>7 M€	Tous budgets		
Œuvre cinématographique	Animation	20 %	30 %	20 %	30 %	25 %	30 %		
	Fiction ou documentaire					20 %	20 %	30 %	
Œuvre audiovisuelle	Animation	20 % (à compter de 2005)	20 %		25 %		–	25 %	
	Fiction ou documentaire				20 %		–	20 %	

(1) Pour pouvoir bénéficier du crédit d'impôt, l'œuvre doit être principalement réalisée en français ou dans une langue régionale en usage en France.

Source : Légifrance.

(1) Voir le tableau en page 274.

(2) La taxe sur les services de télévision est pour partie assise sur les ressources des éditeurs, fortement dépendantes de recettes publicitaires en baisse, et pour partie sur le produit des abonnements des services permettant d'accéder à des services de télévision, dont le produit est également en baisse depuis 2010. La taxe sur les ventes et locations de vidéos pâtit en outre d'une baisse marquée des ventes sur support physique.

ÉVOLUTION DES PLAFONDS DU CRÉDIT D'IMPÔT CINÉMA NATIONAL

(en millions d'euros)

Projet de loi		LFI 2004	LFR 2004	LFR 2012-3	LFR 2014-2	PLF 2016
Œuvre cinématographique	Animation	0,7	1	4	4	30
	Fiction ou documentaire	0,5				
Œuvre audiovisuelle	Animation		1 200 €/min	1 300 €/min.	3 000 €/min.	
	Fiction		1 150 €/min	1 250 €/min.		
	Documentaire		1 150 €/min.			

Source : Légifrance.

I. L'ÉTAT DU DROIT

A. LES DÉPENSES FISCALES EN FAVEUR DU CINÉMA

Codifié à l'article 220 *sexies* du code général des impôts (CGI), le crédit d'impôt dit « national » est composé de deux volets respectivement applicables aux œuvres cinématographiques et aux œuvres audiovisuelles.

L'article 220 *quaterdecies* du CGI prévoit en outre un crédit d'impôt applicable aux œuvres d'origine étrangère.

Ces trois dispositifs sont prévus pour être strictement distincts les uns des autres, dans la mesure où une même œuvre ne peut être éligible à plusieurs dispositifs.

1. Le crédit d'impôt national

a. Le crédit d'impôt national applicable aux œuvres cinématographiques

- Les entreprises concernées

– Le crédit d'impôt cinéma est réservé aux entreprises de production ayant la qualité d'entreprises de production déléguée.

Cette notion, précisée par l'article D. 331-1 du code du cinéma et de l'image animée, désigne toute entreprise qui, dans le cadre d'une coproduction, **prend l'initiative et la responsabilité financière, technique et artistique de la réalisation de l'œuvre cinématographique et en garantit la bonne fin.**

Pour une même œuvre, cette qualité ne peut être reconnue qu'à deux entreprises au plus, à la condition qu'elles agissent conjointement. Cette qualité peut également être reconnue à l'entreprise de production qui, en dehors d'une coproduction, prend seule l'initiative et la responsabilité financière, technique et artistique de la réalisation de l'œuvre cinématographique et en garantit la bonne fin.

Cette définition conduit notamment à **exclure du bénéfice** de cette dépense fiscale les sociétés pour le financement de l'industrie cinématographique et audiovisuelle (SOFICA) dont l'activité consiste à financer les œuvres sans droit d'exploitation des films. Il en est de même des chaînes de télévision lorsqu'elles soutiennent la création cinématographique.

– Le crédit d'impôt ne peut être accordé qu'aux entreprises **soumises à l'impôt sur les sociétés**, ce qui exclut les entreprises qui en sont totalement exonérées. Les entreprises exonérées partiellement ou temporairement peuvent en bénéficier.

- **Les œuvres concernées**

– Seules les œuvres cinématographiques de longue durée agréées par le Centre national de la cinématographie et de l'image animée (CNC) sont éligibles au crédit d'impôt. Une œuvre est considérée comme de longue durée lorsque la durée de projection en salle est supérieure à une heure ; lorsque les œuvres sont fixées sur support pellicule de format 700 mm comportant au moins huit perforations par image, le temps de projection est ramené à huit minutes pour obtenir une telle qualification.

– Le crédit d'impôt cinéma est en outre assorti de plusieurs conditions rattachant la production soit au territoire national soit à la langue française ; les œuvres doivent :

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 ⁽¹⁾ ;
3. être réalisées **principalement sur le territoire français** ;
4. contribuer au **développement de la création française et européenne ainsi qu'à sa diversité**.

En outre, le 2 du III de l'article 220 *sexies* du CGI prévoit que les œuvres cinématographiques doivent être réalisées principalement avec le concours d'auteurs, d'artistes-interprètes et personnels de réalisation et de production de **nationalité française ou ressortissant d'un autre État membre de l'Union européenne**, de l'Espace économique européen, d'un État partie à la convention européenne sur la coproduction cinématographique ou sur la télévision

(1) Le 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. Il s'agit d'une part d'un agrément délivré à titre provisoire attestant qu'à ce stade l'œuvre remplira les conditions lui permettant de bénéficier du crédit d'impôt cinéma, c'est-à-dire obtiendra le nombre minimum de points exigé sur le barème (sous réserve que les conditions de réalisation de l'œuvre ne soient pas substantiellement modifiées au cours du tournage), et d'autre part d'un agrément à titre définitif attestant que l'œuvre achevée a effectivement rempli ces conditions.

transfrontalière du Conseil de l'Europe, d'un État tiers européen avec lequel l'Union européenne a conclu des accords ayant trait au secteur audiovisuel, ainsi que **des résidents en France** « *quelle que soit leur nationalité* ».

Le respect de l'ensemble de ces critères est apprécié au moyen d'un **barème de points similaire à celui utilisé par le CNC** pour délivrer ses agréments ouvrant droit à un soutien financier ; ce barème distingue les œuvres de fiction, les œuvres documentaires et les œuvres d'animation.

Le barème comporte 100 points, sachant que le critère de nationalité est réputé respecté lorsque l'œuvre a obtenu au moins la majorité des points hors ceux attachés à l'usage de la langue française ou d'une langue régionale.

**LE BARÈME D'APPRÉCIATION DU CARACTÈRE « NATIONAL »
D'UNE ŒUVRE CINÉMATOGRAPHIQUE**

Œuvres cinématographiques documentaires	
– Production par au moins une entreprise de production établie en France	10 points
– Réalisation intégralement ou principalement en langue française ou dans une langue régionale	20 points
– Nationalité des auteurs	25 points à répartir en fonction de la nationalité du réalisateur, de l'auteur de l'œuvre ou des compositions musicales
– Nationalité des artistes-interprètes	5 points
– Nationalité de techniciens collaborateurs de création	20 points à répartir entre les différents techniciens
– Nationalité de l'équipe de tournage et de post-production	20 points à répartir entre les différentes spécialités de ces équipes
Œuvres cinématographiques de fiction	
– Production par au moins une entreprise de production établie en France	10 points
– Réalisation intégralement ou principalement en langue française ou dans une langue régionale	20 points
– Nationalité des auteurs	10 points
– Nationalité des artistes-interprètes	20 points
– Nationalité de techniciens collaborateurs de création	14 points
– Nationalité des ouvriers	6 points
– Nationalité de l'équipe de tournage et de post-production	20 points
Œuvres cinématographiques d'animation	
– Production par au moins une entreprise de production établie en France	10 points
– Nationalité des auteurs	26 points
– Nationalité de techniciens collaborateurs de création	5 points
– Nationalité des collaborateurs chargés de la préparation de l'animation	41 points à répartir entre les collaborateurs
– Nationalité des collaborateurs chargés de la fabrication de l'animation	57 points
– Nationalité des opérateurs de la post-production	10 points

Source : Bulletin officiel des finances publiques-Impôts (BOFiP-I).

- **Les dépenses éligibles**

Les dépenses pouvant être imputées sur le crédit d'impôt sont variables selon qu'il s'agit d'une fiction ou d'une œuvre d'animation.

S'agissant des **œuvres de fiction ou les documentaires**, sont imputables :

– les rémunérations et charges sociales versées aux auteurs, aux artistes-interprètes et aux techniciens et ouvriers engagés par l'entreprise de production ;

– les dépenses liées à l'utilisation de studios de prises de vues, de construction de décors, d'effets spéciaux, les dépenses de matériel de tournage, les dépenses de transport, de restauration et d'hébergement, *etc.*

S'agissant des **œuvres d'animation**, peuvent en outre être prises en compte les dépenses liées au recours à des prestataires spécialisés, les dépenses de matériels techniques.

Selon le *Bulletin officiel des finances publiques-Impôts (BOFiP-I)*, les **dotations aux amortissements fiscalement déductibles** afférentes aux immobilisations détenues par l'entreprise de production déléguée et affectées directement à la réalisation de l'œuvre sont également prises en compte dans le calcul du crédit d'impôt.

- **Les modalités de calcul**

Le taux du crédit d'impôt de droit commun est de 20 % de l'ensemble de ces dépenses.

L'article 77 de la seconde loi de finances rectificative pour 2014 précité a prévu que ce taux soit porté, à compter du 1^{er} janvier 2016, à 25 % pour les œuvres d'animation (qu'elles soient destinées au cinéma ou à la télévision).

Un taux spécifique de 30 % a en outre été prévu pour les œuvres cinématographiques dont le budget de production est inférieur à 4 millions d'euros, ce plafond ayant été porté à 1 à 4 millions d'euros par l'article 33 de la dernière loi de finances rectificative pour 2012⁽¹⁾ puis à 7 millions d'euros par l'article 77 de la dernière loi de finances rectificative pour 2014 précitée (à compter du 1^{er} janvier 2016).

- **Les modalités d'utilisation**

Le crédit d'impôt est imputable sur l'impôt sur les sociétés, à la date de liquidation de cet impôt par l'entreprise de production déléguée. En cas d'excédent, le montant correspondant est restitué. Par comparaison avec les autres crédits d'impôts sur les sociétés pouvant faire l'objet de telles restitutions, les crédits d'impôts cinéma se caractérisent par un **taux de restitution particulièrement élevé**.

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

LA PART RESTITUÉE DES CRÉDITS D'IMPÔTS CINÉMA

(en millions d'euros)

Type de crédit		2014	2015	2016
Crédit d'impôt national « cinéma »	Dépense fiscale	51	62	70
	Part restituée	46	56	63
	<i>Part restituée par rapport à la dépense fiscale (en %)</i>	90	90	90
Crédit d'impôt national « audiovisuel »	Dépense fiscale	57	61	60
	Part restituée	52	55	54
	<i>Part restituée par rapport à la dépense fiscale (en %)</i>	91	90	90
Crédit d'impôt « cinéma international »	Dépense fiscale	20	18	15
	Part restituée	19	3	2
	<i>Part restituée par rapport à la dépense fiscale (en %)</i>	95	17	13

Source : documents budgétaires, réponses au questionnaire budgétaire de la mission Remboursements et dégrèvements.

À titre de comparaison, le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) se traduit par un taux de restitution de 68 % en 2014 ; ce taux est de 69 % pour le crédit impôt recherche (CIR).

Ce crédit d'impôt cinéma constitue une créance sur le Trésor qui est inaliénable et incessible. Dans le cas où l'entreprise bénéficiaire n'obtient pas l'agrément définitif par le CNC dans les huit mois de la délivrance du visa d'exploitation, l'entreprise doit reverser le montant du crédit d'impôt dont elle a déjà bénéficié.

b. Le crédit d'impôt national applicable aux œuvres audiovisuelles

L'article 220 *sexies* du CGI traite du crédit d'impôt applicable à la fois aux œuvres destinées au cinéma et à celles qui sont destinées à la télévision.

Le *BOFiP-I* commente toutefois ce dernier volet de manière autonome. Toutefois, l'essentiel des modalités de fonctionnement sont communes aux deux dispositifs.

Parmi les précisions relatives au volet applicable aux œuvres audiovisuelles, on peut noter, en particulier, les modalités d'imputation des dépenses relatives aux personnels permanents.

En outre, les dispositifs sont prévus pour être strictement distincts : les œuvres audiovisuelles ne sont pas admises au bénéfice du dispositif du crédit d'impôt cinéma. Pour l'application de cette distinction, constituent des œuvres audiovisuelles, les œuvres destinées à une première exploitation sur un service de télévision ou sous forme de vidéogramme destiné à l'usage privé du public et qui ne sont pas agréées par le CNC.

2. Le crédit d'impôt cinéma international

Codifié à l'article 220 *quaterdecies* du CGI, le crédit d'impôt cinéma dit « international » vise en réalité à permettre l'imputation, sur l'impôt sur les sociétés d'une entreprise qui y est soumise en France, des dépenses de production qui résultent d'un contrat avec une entreprise de production implantée hors de France.

Avec davantage de clarté, ce dispositif est désigné, dans le *BOFiP-I*, sous l'appellation de « *crédit d'impôt pour dépenses de production de films et œuvres audiovisuelles étrangers* ».

Son régime n'est pas modifié par le présent article. Il n'est rappelé succinctement que pour offrir une vision plus complète des soutiens en faveur du cinéma en France, vision qui permet de resituer les modifications proposées dans un paysage déjà très riche d'aides spécifiques.

• Les entreprises concernées

À la différence du crédit d'impôt dit « national », sont éligibles les entreprises de production **exécutive** soumises à l'impôt sur les sociétés.

Une entreprise de production est dite « *exécutive* » lorsqu'elle est chargée, **en application d'un contrat conclu avec une entreprise de production dont le siège est situé hors de France**, d'une part de réunir les moyens techniques et artistiques en vue de la réalisation de l'œuvre cinématographique ou audiovisuelle concernée et d'autre part d'assurer la gestion des opérations matérielles de fabrication de cette œuvre et de veiller à leur bonne exécution.

Sont notamment considérées comme entreprises de production exécutive celles chargées de la préparation de l'œuvre, de l'engagement des artistes et techniciens, de la tenue de la comptabilité, de la surveillance du tournage, du contrôle de l'exécution du plan de travail et du respect du devis. **Ces opérations sont exécutées en contrepartie d'une rémunération versée par le producteur dont le siège est situé hors de France qui a pris l'initiative de la réalisation de l'œuvre, en conserve la maîtrise et en assume la responsabilité.**

• Les œuvres concernées

L'entreprise de production qui détient la maîtrise de l'œuvre et en assure la responsabilité doit être **établie hors de France**.

Les œuvres éligibles ne doivent pas faire l'objet d'aides financières du CNC. En conséquence, une œuvre cinématographique ou audiovisuelle ne peut à la fois être éligible au crédit d'impôt « national » et au crédit d'impôt « international », dans la mesure une telle aide constitue, à l'inverse, un critère d'éligibilité au crédit d'impôt « national ».

Les œuvres éligibles au crédit d'impôt doivent comporter, dans leur contenu dramatique, des **éléments rattachés à la culture, au patrimoine ou au territoire français**. Le respect de cette condition est établi avec un barème de point intégrant notamment les lieux de tournage, la nationalité des personnages, les sujets et l'histoire traités dans l'œuvre mais aussi la nationalité des collaborateurs de la création.

Il est en outre prévu que l'œuvre doit faire l'objet d'un **minimum de cinq jours de tournage en France**.

Seules sont éligibles les œuvres dont les dépenses éligibles sont supérieures à un million d'euros.

- **Les dépenses éligibles**

Les dépenses éligibles doivent correspondre à des opérations ou prestations **effectuées en France** en vue de la réalisation d'œuvres cinématographiques ou audiovisuelles.

Sont imputables les mêmes dépenses que celles prévues pour le crédit d'impôt « national », à savoir les rémunérations et charges sociales des auteurs, des artistes interprètes et des personnels de la réalisation, les dépenses de recours aux industries techniques et les dépenses de transport et de restauration.

Seules sont imputables les rémunérations relatives aux collaborateurs de nationalité française, **d'un autre État membre de l'Union européenne**, de l'Espace économique européen, d'un État partie à la convention européenne sur la coproduction cinématographique ou sur la télévision transfrontalière du Conseil de l'Europe, d'un État tiers européen avec lequel l'Union européenne a conclu des accords ayant trait au secteur audiovisuel, ainsi que **des résidents en France quelle que soit leur nationalité**.

- **Les modalités de calcul**

Actuellement, le taux du crédit d'impôt est fixé à 20 % des dépenses éligibles. Le crédit d'impôt fait l'objet de trois plafonnements :

– l'assiette des dépenses éligibles est plafonnée à 80 % du budget de l'œuvre ;

– la somme des crédits d'impôts au titre d'une même œuvre est plafonnée à 20 millions d'euros ;

– les crédits d'impôt obtenus pour la production d'une même œuvre cinématographique ou audiovisuelle ne doivent pas avoir pour effet de porter à plus de 50 % du budget de production de l'œuvre le montant total des aides publiques accordées.

B. LES ÉLARGISSEMENTS PROGRESSIFS DES DÉPENSES FISCALES EN FAVEUR DU CINÉMA

Le tableau ci-dessous présente de manière synthétique les nombreux élargissements ayant affecté les dispositifs mentionnés précédemment.

LES ÉVOLUTIONS DES CRÉDITS D'IMPÔTS « CINÉMA »

Crédit d'impôt « national »	Crédit d'impôt « international »
<p>Art. 88 LFI 2004 : – Création du dispositif : le taux est fixé à 20 % et le plafond est de 500 000 euros pour une œuvre de fiction et de 750 000 euros pour une œuvre d'animation</p>	<p>Art. 131 LFI 2009 : – Création du dispositif, avec un taux à 20 % et un plafond de 4 millions d'euros – <i>Entrée en vigueur au plus tard le 1^{er} janvier 2010 avec application aux dépenses depuis le 1^{er} janvier 2009</i></p>
<p>Art. 48 LFR 2004 : – Création d'un volet spécifique pour les œuvres audiovisuelles (plafond par minute produite) – Plafond d'un million d'euros pour le cinéma</p>	
<p>Art. 24 LFI 2006 : – Prise en compte des dépenses exposées à la date de réception de la demande d'agrément par le CNC</p> <p>Art. 109 LFR 2005 : – Refonte du dispositif – Entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2006</p>	<p>Art. 34 LFR 2012-3 : – Prise en compte des dépenses d'hébergement – Le plafond du crédit est porté de 4 à 10 millions d'euros – <i>Entrée en vigueur au plus tard le 1^{er} janvier 2014</i></p>
<p>Art. 33 LFR 2012-3 : – Abaissement de 2 333 à 2 000 euros par minute produite du seuil d'éligibilité pour les documentaires – Prise en compte des dépenses de transport, de restauration et d'hébergement – Le plafond est porté d'un à 4 millions d'euros – Dans le domaine audiovisuel, le plafond par minute produite est porté à 1 250 euros pour la fiction, 1 150 euros pour un documentaire et 1 300 euros pour l'animation. Un plafond de 5 000 euros par minute est prévu dans le cadre d'une coproduction internationale</p>	<p>Art. 23 LFI 2014 : – Le plafond est porté de 10 à 20 millions d'euros – <i>Entrée en vigueur au plus tard le 1^{er} janvier 2015</i></p>
<p>Art. 38 LFR 2013-1 : – Le taux est porté à 30 % pour les œuvres de moins de 4 millions d'euros – <i>Application aux crédits d'impôts ouverts à compter du 1^{er} janvier 2014</i></p>	<p>Art. 77 LFR 2014-2 : – Le taux est porté de 20 % à 30 % – Le plafond est porté de 20 à 30 millions d'euros – <i>Application aux crédits d'impôts ouverts à compter du 1^{er} janvier 2016</i></p> <p>Art. 91 LFR 2014-2 : – Pour les œuvres dont les dépenses éligibles sont inférieures à 2 millions d'euros, l'aide ne doit pas dépasser 50 % du budget de production (mise en conformité européenne)</p>
<p>Art. 77 LFR 2014-2 : – Le taux est porté à 25 % pour les œuvres d'animation et à 30 % pour les œuvres de moins de 7 millions d'euros – Le plafond par minute produite (pour les seules œuvres audiovisuelles) est porté de 1 300 à 3 000 euros pour les œuvres d'animation – <i>Application aux crédits d'impôts ouverts à compter du 1^{er} janvier 2016</i></p>	

LFI : loi de finances initiale.

LFR : loi de finances rectificative.

Source : Légifrance.

Les élargissements progressifs des deux dispositifs enregistrent, ces dernières années, une forme d'« instabilité » législative préoccupante.

À titre d'illustration, on peut mentionner :

– la modification du crédit d'impôt international deux fois dans la dernière loi de finances rectificative pour 2014 ;

– certaines modifications du crédit d'impôt national issues de la dernière loi de finances pour 2014, modifiées par le présent article, ne produiront pas d'effet du fait d'une entrée en vigueur fixée au 1^{er} janvier 2016.

II. LE CONTEXTE ÉCONOMIQUE, BUDGÉTAIRE ET FINANCIER

A. CONTEXTE ÉCONOMIQUE : L'INDUSTRIE DU CINÉMA FRANÇAIS DANS LA CONCURRENCE INTERNATIONALE

1. Une conjoncture exceptionnelle en 2014 qui tend à ralentir en 2015

a. Une conjoncture exceptionnelle en 2014

Le CNC publie chaque année un bilan chiffré des principales tendances de l'année écoulée, qui démontre, quel que soit l'indicateur retenu, la bonne santé du cinéma français en 2014.

Au cours de cette année, les salles de cinéma ont réalisé 209 millions d'entrées, ce qui constitue une augmentation de 7,9 % par rapport à 2013. Les recettes perçues aux guichets s'élèvent à 1,31 milliard d'euros contre 1,23 en 2013 (+ 6,5 %). La recette moyenne par entrée diminue de 1,2 % à 6,38 euros.

Les films français de long-métrage représentent 91,26 millions d'entrées, soit une part de marché de 44 %.

i. Les indicateurs relatifs au nombre d'entrées

PARTS DE MARCHÉ SELON LA NATIONALITÉ DES FILMS DE LONG-MÉTRAGE

(en % des entrées)

Film	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Films français	36,6	44,7	36,5	45,5	36,9	35,9	41,0	40,5	33,8	44,4
Films américains	45,9	44,3	49,3	43,4	50,0	47,9	46,2	43,0	54,0	45,4
Films européens	15,7	8,9	12,4	9,4	9,8	14,8	10,6	13,0	7,5	5,4
<i>Allemands</i>	1,0	0,5	1,3	0,7	0,8	0,3	0,9	0,4	0,8	0,9
<i>Britanniques</i>	13,6	6,0	9,6	5,6	6,6	11,5	7,7	10,3	4,5	2,7
<i>Espagnols</i>	0,2	1,6	0,2	1,6	1,1	1,3	1,3	0,6	0,8	0,1
<i>Italiens</i>	0,4	0,3	0,1	0,6	0,2	0,3	0,2	0,4	0,1	0,2
Films d'autres nationalités	1,8	2,2	1,8	1,7	3,3	1,4	2,2	3,6	4,7	4,8
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Source : CNC.

ENTRÉES SELON LA NATIONALITÉ DES FILMS DE LONG MÉTRAGE

(en millions)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Films français	63,86	83,76	64,61	85,71	73,77	73,60	88,01	81,40	64,63	91,26
Films américains	80,10	83,01	87,17	81,78	99,76	98,20	99,10	86,39	103,19	93,37
Films européens	27,38	16,69	21,85	17,81	19,60	30,39	22,86	26,07	14,31	11,11
<i>Allemands</i>	1,74	1,01	2,38	1,23	1,61	0,65	1,96	0,88	1,49	1,85
<i>Britanniques</i>	23,64	11,31	17,02	10,49	13,26	23,69	16,47	20,80	8,65	5,57
<i>Espagnols</i>	0,43	3,04	0,38	3,09	2,15	2,69	2,85	1,15	1,48	0,30
<i>Italiens</i>	0,69	0,54	0,19	1,10	0,41	0,62	0,46	0,81	0,24	0,34
Films d'autres nationalités	3,10	4,06	3,20	3,23	6,58	2,92	4,75	7,21	8,94	9,85
Total	174,44	187,52	176,83	188,52	199,71	205,11	214,73	201,06	191,06	205,59

Source : CNC.

ii. Les indicateurs relatifs aux recettes

RECETTES SELON LA NATIONALITÉ DES FILMS POUR LES LONGS-MÉTRAGES

(en millions d'euros)

Années	Films français	Films américains	Films européens non français	Autres films	Total
2005	373,91	477,22	159,56	15,80	1 026,49
2006	497,33	499,00	97,62	21,48	1 115,44
2007	380,92	529,90	127,16	16,37	1 054,35
2008	514,34	498,78	104,01	17,30	1 134,43
2009	437,68	635,46	116,12	37,56	1 226,82
2010	441,61	651,69	189,51	15,77	1 298,59
2011	540,05	646,37	144,29	26,20	1 356,90
2012	502,65	575,42	165,28	45,44	1 288,79
2013	393,34	685,77	95,36	58,22	1 232,69
2014	563,01	614,10	64,80	64,94	1 306,85

Source : CNC.

PARTS DE MARCHÉ EN RECETTES DES FILMS DE LONG MÉTRAGE

(en % des recettes)

Années	Films français	Films américains	Films européens non français	Autres films	Total
2005	36,4	46,5	15,5	1,5	100,0
2006	44,6	44,7	8,8	1,9	100,0
2007	36,1	50,3	12,1	1,6	100,0
2008	45,3	44,0	9,2	1,5	100,0
2009	35,7	51,8	9,5	3,1	100,0
2010	34,0	50,2	14,6	1,2	100,0
2011	39,8	47,6	10,6	1,9	100,0
2012	39,0	44,6	12,8	3,5	100,0
2013	31,9	55,6	7,7	4,7	100,0
2014	43,1	47,0	5,0	5,0	100,0

Source : CNC.

Selon le bilan de l'année 2014 mis en ligne par le CNC, l'année 2014 est marquée par une forte progression des recettes des films français et une baisse concomitante assez forte de celle des films européens.

Les trois films ayant réalisé le plus d'entrées en 2014 en France sont des films français ⁽¹⁾.

b. Les neuf premiers mois de l'année 2015 marqués par une conjoncture moins favorable

Selon le baromètre du CNC publié le 9 octobre 2015, les bons chiffres de l'année 2014 pourront vraisemblablement difficilement être atteints en 2015.

Sur les neuf premiers mois de l'année, la fréquentation totale des salles enregistre en effet une baisse de 4,4 % par rapport à l'année 2014, ce chiffre étant de 3,9 % en année glissante (du mois d'août de l'année N-1 jusqu'au mois de septembre de l'année N).

En outre, la part de marché des films français est estimée à 35,2 % sur les neuf premiers mois de l'année contre 45,8 % sur les neuf premiers mois de 2014 et celle des films américains à 52,7 % (au lieu de 46,1 % entre janvier et septembre 2014). Sur les douze derniers mois, la part de marché des films français est estimée à 36,6 %, celle des films américains à 49,8 % et celle des autres films à 13,6 %.

LES PARTS DE MARCHÉS DES FILMS FRANÇAIS EN 2015

(en %)

Période	Films français		Films américains		Autres films	
	2015	2014	2015	2014	2015	2014
Neuf premiers mois	35,2	45,8	52,7	46,1	12,1	8,1
Année glissante (de août N-1 à septembre N)	36,6	43,7	49,8	46,6	13,6	9,7

Source : CNC.

2. Une concurrence internationale de plus en plus forte

L'industrie du cinéma évolue dans un contexte de compétitivité accrue, qui met en concurrence l'attractivité des différents systèmes fiscaux.

Selon une étude du CNC consacrée à l'avenir de cette industrie ⁽²⁾, il existerait un lien important entre les distorsions de concurrence fiscale et les délocalisations :

– le taux de délocalisation des tournages atteindrait, selon cette étude, 35 % au premier semestre 2012 mais 69 % pour les films dont le budget dépasse les 10 millions d'euros (contre 45 % au premier semestre 2011) ⁽¹⁾ ;

(1) *Il s'agit de Qu'est-ce qu'on a fait au bon Dieu ?*, *Supercondriaque* et *Lucy*. *Le film Samba est en outre à la neuvième place.*

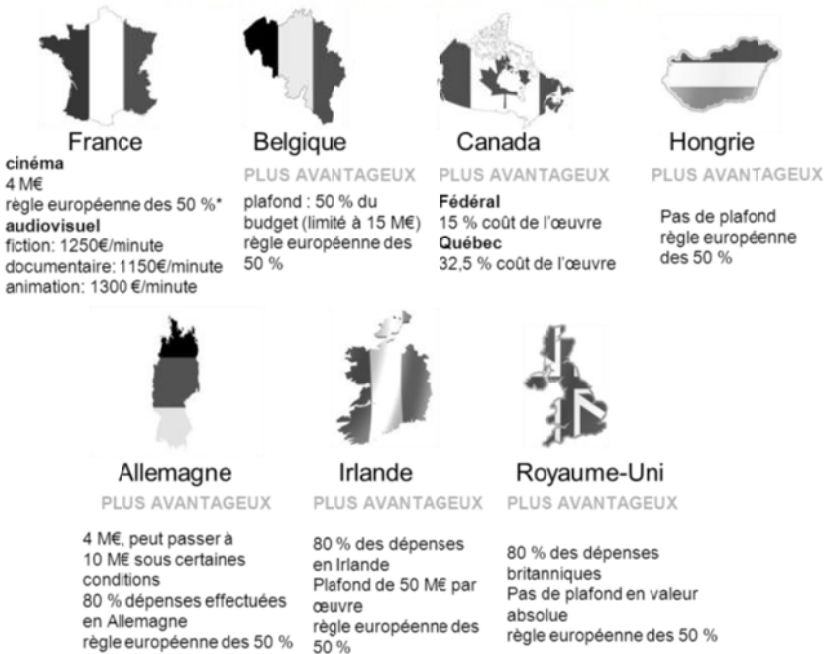
(2) *Jean-Frédéric Lepers, Jean-Noël Portugal, Avenir à 10 ans des industries techniques du cinéma et de l'audiovisuel en France, une vision prospective, CNC, janvier 2013.*

– selon cette étude, « les principales entreprises françaises l'ont bien compris. Elles ont commencé à émigrer vers ces territoires où elles s'implantent, créent des emplois, participent à la formation et à la montée en compétence au détriment du territoire national et en particulier de l'Île-de-France » ;

– dans ce contexte, le CNC estime que les dispositifs d'incitation fiscale deviendraient primordiaux pour attirer les productions internationales. Dans ce domaine, une certaine concurrence s'installe également entre les principaux pays, comme tendrait à le démontrer une étude commandée par le CNC à des cabinets de conseil privés en septembre 2011 puis à nouveau en octobre 2014 ⁽²⁾.

SYNOPTIQUE DES PRINCIPAUX DISPOSITIFS FISCAUX EN FAVEUR DU CINÉMA SELON UNE ÉTUDE COMMANDÉE PAR LE CNC

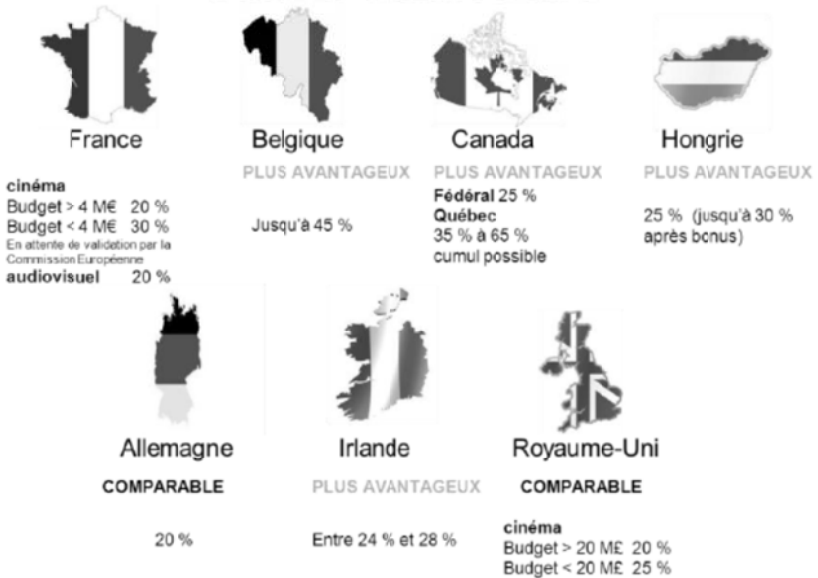
PLAFOND DES CREDITS D'IMPÔT



(1) Selon l'évaluation préalable de cet article, le taux de délocalisation atteint 70 % au premier semestre 2015 pour les longs métrages à fort effet visuels. Ce chiffre est toutefois celui fourni par la Fédération des industries du cinéma, de l'audiovisuel et du multimédia (FICAM).

(2) Cabinets Hamac Conseils et Mazars pour le compte du CNC, Étude comparative des crédits d'impôts en Europe et au Canada – cinéma, audiovisuel, jeux vidéo, octobre 2014.

TAUX DES CREDITS D'IMPÔT



Selon cette étude, « comparé aux sept dispositifs étudiés, et malgré les réformes dont il a pu faire l'objet depuis 2011, le dispositif fiscal de crédit d'impôt français est, à ce jour, **le moins attractif sur des critères strictement financiers**, avec un taux parmi les plus faibles » ; elle précise ensuite qu'il « demeure également le plus contraignant puisqu'il est quasiment incompatible avec les autres dispositifs et impose que le tournage, sauf raisons justifiées par le scénario, et la post-production (principalement) soient effectués sur le territoire français ».

Au total, selon cette étude, « le crédit d'impôt français ne représente que 7,9 % en 2013 (8,8 % en 2012) du coût de production des films d'initiative française agréés. En Belgique, depuis la mise en œuvre du dispositif en 2013, le financement sous la forme "tax shelter" représente 18,9 % du budget des longs-métrages concernés. Au Canada, sur la période 2012-2013, la production cinématographique a été financée à 27 % par les crédits d'impôts fédéraux et provinciaux, tandis que la production télévisuelle l'a été à hauteur de 28 %. En 2012, le dispositif allemand représente 12,2 % du coût des films concernés et le dispositif irlandais 11,4 % en 2010 ».

Enfin, il est indiqué que le dispositif belge de « tax shelter » a été le plus utilisé au cours des dix dernières années par les producteurs français, quel que soit le budget des films. Une réforme de ce dispositif est intervenue le 12 mai 2014 pour une entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2015 ; conformément à cette réforme, les œuvres éligibles au titre des films de fiction ou d'animation et les documentaires ont vu leur définition élargie. En outre, l'exonération fiscale est passée de 150 à 310 % des sommes versées en exécution d'une convention cadre.

Selon les informations disponibles sur le site public en ligne du service général de l'audiovisuel et des médias de la Fédération Wallonie-Bruxelles, « l'exonération provisoire s'élève à 310 % des sommes versées. Pour un versement de 100, le transfert en réserves immunisées sera de 310. Compte tenu du taux de l'impôt des sociétés de 33,99 %, l'exonération provisoire sera de $310 \times 33,99 \% = 105,37$, soit un rendement de 5,37 %. Il est à noter que les bénéficiaires exonérés provisoirement sont limités à 150 % de l'estimation finale de la valeur fiscale de l'attestation " tax shelter " ».

B. CONTEXTE BUDGÉTAIRE : DES AIDES MULTIPLES EN FAVEUR DU CINÉMA

Si une comparaison internationale des dispositifs fiscaux est certainement instructive, il semble primordial, pour la France, d'établir cette comparaison en prenant en compte **l'ensemble des dispositifs français d'aide au cinéma**, ce qui n'a pas été le cas dans l'étude commandée par le CNC mentionnée ci-dessus.

Cette omission peut paraître d'autant plus surprenante, s'agissant d'une étude commandée par le CNC, que cette structure constitue précisément le second pilier – voire en réalité le premier pilier – de la politique française en faveur du cinéma.

1. La présentation consolidée des soutiens publics en faveur du cinéma

Dans les faits, les dépenses fiscales représentent une part très relative des soutiens publics en faveur du cinéma, y compris lorsque l'on prend en compte la réduction d'impôt applicable aux SOFICA.

a. Les taxes affectées au CNC et les dépenses fiscales

L'évaluation de la politique en faveur du cinéma suppose donc une prise en compte consolidée du produit de plusieurs taxes affectées et de dépenses fiscales. Le CNC ne bénéficiant plus de crédits budgétaires, ce type de ressources ne finance plus que de manière marginale la politique en faveur du cinéma : les documents budgétaires mentionnent en effet une aide très limitée de 2 millions d'euros en faveur des festivals régionaux.

**PRÉSENTATION CONSOLIDÉE DES CRÉDITS EN FAVEUR DU CINÉMA
ET DE L'AUDIOVISUEL**

(en millions d'euros)

Support	2012	2013	2014	2015	PLF 2016
Crédit d'impôt national « cinéma »	58	54	51	62	70
Crédit d'impôt national « audiovisuel »	51	56	57	61	60
Crédit d'impôt cinéma international	9	2	20	18	15
Réduction d'impôt pour les souscriptions au capital des SOFICA	25	21	20	21	21
<i>Total des dépenses fiscales</i>	143	133	148	162	166
Recettes du CNC :					
– dont taxe sur les entrées en salle	144,2	130,4	143,9	137,1	134,8
– dont taxe sur les éditeurs et distributeurs de services de télévision	574,4	532,3	498,5	504,3	480,2
– dont taxe vidéo	31	25,8	22,5	19,8	18
<i>Total recettes du CNC (hors prélèvements ou régulations)</i>	749,6	688,6	664,9	661,2	633
<i>Prélèvement sur le fonds de roulement du CNC</i>		– 150	– 90		
<i>Mesures d'écrêtements du produit des taxes affectées</i>	– 50				
Total général	842,6	671,5	722,9	823,2	799

Source : fascicule Voies et moyens des projets de loi de finances 2013 à 2016, CNC.

Il ressort du tableau ci-dessus que le produit des taxes affectées au CNC enregistre, ces dernières années, une baisse tendancielle due pour l'essentiel à la baisse des recettes publicitaires des chaînes de télévision ainsi qu'à une baisse du marché de la vidéo sur support physique. La baisse particulièrement forte du produit de la taxe sur les éditeurs et distributeurs de télévision prévue en 2016 provient de la suppression de la majoration de 5 % des acomptes, prévue par l'article 46 du présent projet de loi.

Il faut en outre indiquer que l'augmentation des dépenses fiscales prévue par le présent article, dont les effets sont escomptés à partir de 2017, n'apparaissent pas dans le présent tableau.

Au titre des dépenses fiscales, on peut en outre ajouter que les dispositifs de défiscalisation prévus respectivement aux articles 199 *terdecies*-0 A et 885-0 V *bis* du CGI, dits respectivement « **Madelin** » et « **ISF-PME** », n'excluent pas d'investir en direct dans des petites et moyennes entreprises du secteur de la production cinématographique.

Le coût budgétaire de ces dispositifs lié à l'industrie du cinéma n'est toutefois pas connu de l'administration fiscale.

Pour une œuvre donnée, les dispositifs fiscaux peuvent donc se cumuler avec les aides du CNC.

Les aides du CNC se répartissent entre aides dites « automatiques » et « sélectives » ; les aides automatiques permettent d'obtenir un préfinancement de l'œuvre tandis que les soutiens sélectifs ont pour vocation de favoriser la diversité des œuvres et le renouvellement des talents. La procédure d'octroi de ces aides repose sur la sélection de projets jugés porteurs par une commission de professionnels.

LES DIFFÉRENTES AIDES SÉLECTIVES DU CNC

Nature de l'aide	Montant de l'aide (par œuvre)
Aide à l'écriture et à la réécriture	30 000 euros pour l'écriture et 21 000 euros pour la réécriture
Aide à la conception	10 000 euros
Aide au développement	70 000 euros
Avances sur recettes	En fonction de l'œuvre
Aides avant réalisation	150 000 euros
Aides après réalisation	152 000 euros pour les deux premiers films
Aide à la musique de film	8 000 euros en moyenne
Aide sélective aux cinémas du monde	250 000 euros avant la réalisation, 50 000 euros après réalisation
Fonds d'aide à la coproduction franco-italienne	50 000 euros
Euvres d'outre-mer	Entre 10 000 et 300 000 euros
Court métrage	75 000 euros en moyenne
Musique de court-métrage	3 000 euros en moyenne
Après réalisation de court-métrage	5 000 à 30 000 euros
Programme d'entreprise pour la production de court-métrage	75 000 euros en moyenne
dispositif pour la création artistique multimédia et numérique (DICRéAM) aide au développement	75 % du plan de financement
DICRéAM aide à la production	50 % du budget de l'opération
Nouvelles technologies en production	Entre 10 000 et 300 000 euros
Aide au projet pour les nouveaux médias	50 % du budget
Compte de soutien à l'industrie des programmes (COSIP)	nc
Aide sélective aux pilotes	40 % du budget
Fonds d'aide à l'innovation audiovisuelle fiction	Jusqu'à 100 000 euros
Fonds d'aide à l'innovation audiovisuelle animation	Jusqu'à 100 000 euros
Fonds d'aide à l'innovation audiovisuelle documentaire	Jusqu'à 60 000 euros
« Images de la diversité »	Jusqu'à 50 000 euros

Source : CNC.

b. Les autres formes de soutien

Une part importante du financement des œuvres cinématographiques sont le fait des éditeurs de service de télévision, en application des articles 71 et 71-1 de la loi du 30 septembre 1986 précitée.

En application de cet article de loi, les articles 3 à 15 du décret n° 2010-416 du 27 avril 2010⁽¹⁾ et du décret n° 2010-747⁽²⁾ du 2 juillet 2010 fixent les obligations d'investissement des **éditeurs de services de télévision hertzienne analogique en clair** de la façon suivante :

– 3,2 % de leur chiffre d'affaires annuel doit être consacré à la production d'œuvres cinématographiques dont 2,5 % à destination d'œuvres en français ;

– les trois quart de ces sommes doit spécifiquement être affectée à la production indépendante.

Les **chaînes généralistes de la TNT** gratuites ont les mêmes obligations que les éditeurs visés ci-dessus.

Les **chaînes hertziennes analogiques cryptées** doivent en outre consacrer respectivement 12 % et 9 % de leurs ressources à l'acquisition de droits de diffusion d'œuvres cinématographiques européennes et d'expression française.

Les **chaînes de cinéma de la TNT** de première diffusion doivent enfin consacrer au moins 26 % de leurs ressources totales à l'achat de droits de diffusion de films européens, dont 22 % de films d'expression française. Les autres chaînes de cinéma doivent consacrer respectivement 21 et 17 % de leurs ressources à ces mêmes catégories de films.

Au titre des autres formes de soutien au cinéma, on peut enfin préciser que certaines études, notamment le rapport de la Cour des comptes mentionné ci-dessous, tendent à assimiler le régime des intermittents du spectacle à une forme de soutien « indirect » à la production cinématographique.

2. L'analyse de la Cour des comptes sur l'efficacité des crédits d'impôts

Dans un rapport public thématique consacré aux soutiens à la production cinématographique et audiovisuelle⁽³⁾, la Cour des comptes, après avoir rappelé que les crédits d'impôts en faveur du cinéma ont indéniablement contribué à soutenir le cinéma français, note d'emblée que *« le modèle est néanmoins confronté à des limites qui résultent pour partie de son succès. Il provoque en effet une inflation, d'une part, du nombre de films sans considération de leurs perspectives d'exposition et de diffusion, et, d'autre part, des coûts de production et de distribution des films aux budgets les plus importants, ce qui entraîne une dégradation des conditions de financement de la production dans son ensemble »*.

(1) Décret relatif à la contribution cinématographique et audiovisuelle des éditeurs de services de télévision et aux éditeurs de services de radio distribués par les réseaux n'utilisant pas des fréquences assignées par le Conseil supérieur de l'audiovisuel.

(2) Décret relatif à la contribution à la production d'œuvres cinématographiques et audiovisuelles des services de télévision diffusés par voie hertzienne terrestre.

(3) Cour des comptes, Les soutiens à la production cinématographique et audiovisuelle : des changements nécessaires, rapport public thématique, avril 2014.

L'analyse de la Cour des comptes est particulièrement instructive s'agissant des effets globaux des dépenses fiscales sur les coûts de production et de distribution :

– entre 2002 et 2012, les coûts médian et moyen de la production des films français ont augmenté respectivement de 23 et 26 % soit plus que l'inflation (17 %). L'écart entre ces deux coûts met en évidence **la concentration des dépenses sur les films à budget élevé et du rôle moteur de ces films dans les tensions inflationnistes du secteur**. La Cour met particulièrement en lumière l'inflation des coûts de rémunération des artistes-interprètes entre 2002 et 2012 ;

– les coûts de distribution augmentent peu, de l'ordre de 4,9 % entre 2004 et 2011. Toutefois, cette augmentation globale masque en réalité une hausse importante des dépenses publicitaires (+ 38,6 %), de relations presse (+ 13,3 %) et d'achat d'espace (+ 7,3 %). Ces augmentations ont plus que compensé la baisse des frais de laboratoire liée à la transition numérique (– 10,4 % sur la même période) ;

– la Cour note enfin une tendance à la concentration de la **fréquentation en salles vers des films à grand succès**. Ainsi, en 2012, les dix films les plus vus ont rassemblé plus du tiers de la fréquentation annuelle. Cette concentration coïncide avec l'évolution de la structure des investissements dans les films français ; en effet, la part des films dont le budget est supérieur à 7 millions d'euros dans la fréquentation est passée de près de 43 % en 2003 à plus de 67 % en 2011.

C. CONTEXTE FINANCIER : LE POIDS DES AIDES PUBLIQUES DANS LE BESOIN DE FINANCEMENT D'UNE ŒUVRE CINÉMATOGRAPHIQUE FRANÇAISE

L'opportunité de renforcer le présent crédit d'impôt en faveur des films d'initiative française dont les budgets sont plus importants ne peut être évaluée qu'à l'aune de l'importance des soutiens publics dans le bouclage financier de ce type de projets.

1. Le rôle de la puissance publique est déterminant pour sécuriser le préfinancement des œuvres

De ce point de vue, la Cour des comptes, dans son rapport précité, indique clairement que l'intervention publique est déterminante pour sécuriser le préfinancement de l'œuvre **mais souligne plus particulièrement le rôle du CNC dans cette sécurisation** : « *Si des dispositifs complémentaires s'y sont par la suite ajoutés, l'intervention du CNC reste centrale, car elle conditionne souvent les autres financements en venant confirmer la faisabilité d'un film vis-à-vis des partenaires potentiels du tour de table.* »

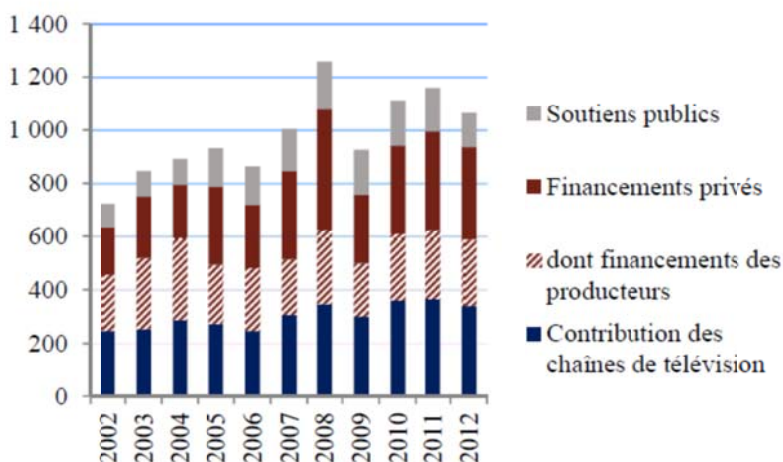
Ces aides permettent d'obtenir des « *résultats incontestables* » : « *En orientant un investissement annuel de plusieurs centaines de millions d'euros dans la production cinématographique, le mécanisme des aides publiques et des financements encadrés permet de maintenir un important volume de production nationale. En sécurisant les investissements dans la production, il garantit également la relative autonomie des producteurs indépendants vis-à-vis des diffuseurs et des groupes cinématographiques intégrés.* »

2. La part des soutiens publics dans le financement d'une œuvre

Au-delà du rôle de la puissance publique au stade préliminaire du financement du projet, la Cour des comptes, dans son rapport précité appelle à relativiser l'importance globale des soutiens publics dans le financement de la production des films français, en mettant particulièrement en lumière le rôle important joué par les chaînes de télévision.

ÉVOLUTION DES SOMMES INVESTIES DANS LA PRODUCTION DES FILMS D'INITIATIVE FRANÇAISE

(en millions d'euros)



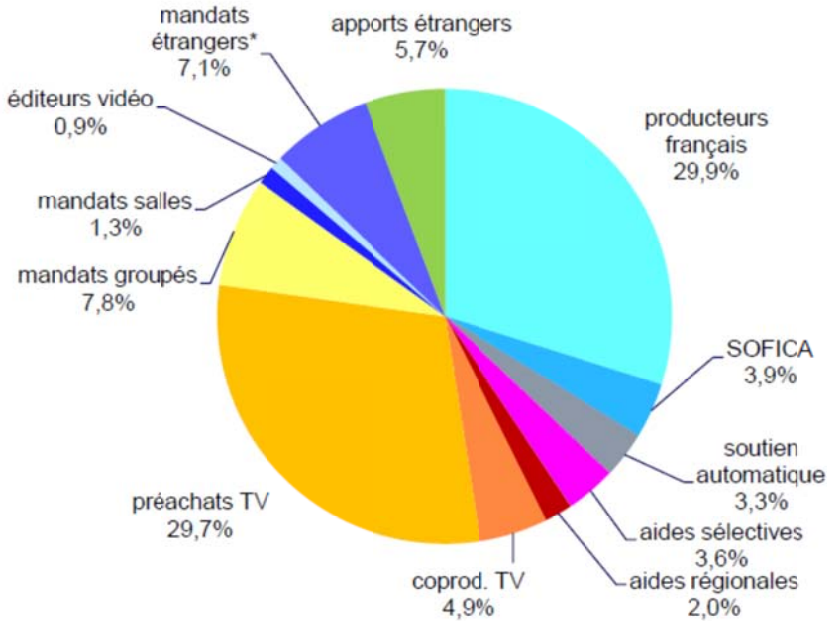
Source : Cour des comptes.

Cet élément mérite d'autant plus d'être mis en lumière que la proportion des soutiens publics dans le financement d'un film est globalement **dégressive en fonction de l'importance du budget total de l'œuvre**.

Selon une étude du CNC consacrée à la production cinématographique en 2014 ⁽¹⁾, les soutiens publics (hors SOFICA) représentent 8,9 % du financement des films d'initiative française alors que le financement par les chaînes de télévision représentent 34,6 %.

(1) CNC, « La production cinématographique en 2014 », 24 mars 2015.

LE FINANCEMENT DES FILMS D'INITIATIVE FRANÇAISE
PAR TYPE D'INVESTISSEUR EN 2014



Source : CNC.

Selon cette même étude, les soutiens publics (hors SOFICA) représentent :

– 18,1 % du financement des films dont le budget est inférieur à un million d'euros ;

– 16,3 % du financement des films dont le budget est compris entre un et 4 millions d'euros ;

– 6,2 % du financement des films dont le budget est compris entre 4 et 7 millions d'euros ;

– 5,2 % du financement des films dont le budget est supérieur à 7 millions d'euros.

Cette dégressivité peut en partie provenir des mécanismes de plafonnement propres aux crédits d'impôts ; compte tenu du fait que ces aides fiscales représentent toutefois une part modérée des aides publiques, on peut aussi en **conclure que les films à budget important sont naturellement économiquement moins dépendants des aides publiques que les films à petit budget.**

De ce point de vue, l'élargissement du crédit d'impôt cinéma aux œuvres à budget important n'est probablement que d'une pertinence économique relative.

III. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. UN ASSOUPLISSEMENT CONSIDÉRABLE DE LA CONDITION D'UTILISATION DE LA LANGUE FRANÇAISE

Le **A du I** prévoit trois exceptions à la règle selon laquelle le crédit d'impôt cinéma national est ouvert aux œuvres à condition qu'elles soient « *réalisées intégralement ou principalement en langue française ou dans une langue régionale en usage en France* ».

La notion de langue régionale en droit français

Issu de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, l'article 75-1 de la Constitution de 1958 prévoit désormais que « *les langues régionales appartiennent au patrimoine de la France* ».

La France a par ailleurs signé la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires le 7 mai 1999, sans toutefois l'avoir ratifiée.

Le Sénat a examiné, et rejeté par l'adoption d'une question préalable, le 27 octobre 2015, un projet de loi constitutionnelle prévoyant l'insertion, dans la Constitution, d'un article 53-3, qui autorise explicitement cette ratification.

Le rapport de M. Philippe Bas ⁽¹⁾ sur ce projet de loi constitutionnelle rappelle que le Conseil d'État a émis un avis défavorable à cette révision constitutionnelle, sans proposer de solution alternative.

Il indique par ailleurs qu'« *à ce jour, le Parlement ne connaît pas officiellement la liste des langues régionales ou minoritaires et des éventuelles langues dépourvues de territoire que le Gouvernement envisage pour le bénéfice des stipulations de la Charte. Les intentions du pouvoir exécutif ne sont pas clairement connues* ».

Il ressort des auditions menées par le rapporteur du Sénat sur ce texte qu'il existe un ensemble de soixante-quinze langues pouvant entrer dans cette catégorie, sans que ce chiffre ne puisse toutefois être établi de manière précise.

Source : M. Philippe Bas, Rapport fait au nom de la commission des lois, sur le projet de loi constitutionnelle autorisant la ratification de la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires, Sénat, n° 52.

Cette obligation d'utilisation de la langue française ou d'une langue régionale en usage en France ne sera plus requise :

- pour les **œuvres d'animation** destinées au cinéma ;

– pour les œuvres de **fiction assimilables à une œuvre d’animation** également destinées au cinéma. L’alinéa 10 du présent article précise que cette catégorie recouvre les œuvres 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 au rendu de la scène ou le point de vue de la caméra ; on notera que cette précision est actuellement celle qui figure, dans des termes identiques, à l’article D. 331-39 du code du cinéma et de l’image animée, qui précise certaines modalités d’application des présents crédits d’impôts.

– pour les œuvres cinématographiques « *pour lesquelles l’emploi d’une langue étrangère est justifié pour des raisons artistiques tenant au scénario* ». La portée juridique de cette disposition est pour le moins indéterminée et pourrait vraisemblablement, s’agissant d’un dispositif fiscal, poser des problèmes de constitutionnalité. À tout le moins la portée de cette disposition méritera certainement d’être précisée par le *BOFiP-I*.

De manière plus générale, on peut s’étonner que les notions mêmes d’œuvres d’animation, de fiction ou documentaire, utilisées à plus d’une trentaine de reprises dans le code du cinéma précité, ne fassent l’objet d’aucune définition juridique ni dans ce code ni dans le *BOFiP-I*.

B. UNE AUGMENTATION DU TAUX ET DU PLAFOND DU CRÉDIT D’IMPÔT POUR CERTAINES ŒUVRES

Le **B du I** modifie le dernier alinéa du 1 du III de l’article 220 *sexies* du CGI, qui présente la particularité de ne pas encore avoir produit d’effet. Cette rédaction résulte en effet de l’article 77 de la seconde loi de finances rectificative pour 2014 précitée, dont les conséquences pratiques ne doivent se faire sentir qu’à compter du 1^{er} janvier 2016.

Dans sa rédaction résultant de l’article 38 de la loi de finances rectificative pour 2013 ⁽¹⁾, le taux de droit commun de 20 % est porté à 30 % lorsque le budget de production est inférieur à 4 millions d’euros et pour les seules œuvres cinématographiques (à l’exclusion des œuvres audiovisuelles).

Dans sa rédaction résultant de l’article 77 de la seconde de la loi de finances rectificative pour 2014, cet alinéa prévoit que le taux de 20 % est porté à 25 % pour les œuvres d’animation (qu’elles soient cinématographiques ou audiovisuelles) et à 30 % pour les œuvres cinématographiques dont le budget est inférieur à 7 millions d’euros (qu’elles soient d’animation, de fiction ou documentaires).

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

Le présent article conduit à limiter le taux de 25 % aux seules œuvres *audiovisuelles* d'animation ; le taux de 30 % sera désormais applicable :

– aux œuvres *cinématographiques* d'animation, sans considération du niveau de budget ;

– pour les *autres œuvres* cinématographiques (du genre fiction ou documentaire), le taux de 30 % est applicable dès lors que l'œuvre est réalisée intégralement ou principalement en langue française ou dans une langue régionale en usage en France.

Il ressort de ces dispositions que les œuvres cinématographiques d'animation bénéficieront d'un double avantage par rapport au droit actuel :

– l'usage de la langue française ou d'une langue régionale ne sera plus requis ;

– le taux passera de 25 à 30 %.

Autrement dit, une œuvre cinématographique d'animation ne répondant pas au critère de langue est exclue du dispositif actuellement ; à compter du 1^{er} janvier 2016, non seulement elle pourra en bénéficier et ce, au taux le plus important.

– Le **C du I** prévoit en outre que la somme des crédits d'impôts calculés au titre d'une même œuvre cinématographique ne peut excéder 30 millions d'euros au lieu de 4 millions d'euros actuellement.

Le plafond en vigueur pour les œuvres audiovisuelles (1 250 euros par minute produite pour une fiction, 1 150 euros par minute pour un documentaire et 3 000 euros par minute pour une œuvre d'animation) n'est pas modifié.

C. L'ENTRÉE EN VIGUEUR

1. La date d'entrée en vigueur

Les **II** et **III** du présent article prévoient que le renforcement opéré par le présent article s'applique aux crédits d'impôts calculés à compter du 1^{er} janvier 2016. Selon les informations transmises par l'administration fiscale, les imputations ou restitutions du crédit d'impôt ne peuvent, en tout état de cause, être réalisées qu'à l'issue de la clôture de l'exercice : toute imputation est, notamment, exclue sur les acomptes d'impôt sur les sociétés. De ce fait, le coût fiscal du présent renforcement ne se fera sentir qu'à compter de 2017.

En outre, le présent dispositif n'entrera pleinement en vigueur qu'à une date fixée par décret, qui ne peut être postérieure de plus de six mois à la date de la réception par le Gouvernement de la réponse de la Commission européenne permettant de considérer le dispositif comme conforme au droit de l'Union européenne.

En tout état de cause, le présent dispositif ne sera donc pas appliqué si la Commission européenne avait des réserves. Il reste que, au moment où le Parlement examine le dispositif, il est important d'évaluer *ex ante* sa compatibilité avec le droit européen.

Une telle analyse permettra peut-être que le Parlement ne soit pas contraint d'examiner plusieurs fois le même dispositif, comme cela a été le cas, récemment, s'agissant du dispositif dit « de *corporate venture* » ; ce dispositif, qui permet aux entreprises d'amortir sur cinq ans leurs investissements au capital des PME, a en effet été adopté une première fois dans le cadre de la loi de finances rectificative pour 2013 ⁽¹⁾. Compte tenu des réserves de la Commission, il a été modifié dans le cadre de la seconde loi de finances rectificative pour 2014 ⁽²⁾ sans que son entrée en vigueur ne soit toutefois validée. Une nouvelle rédaction devrait donc être soumise au Parlement dans le prochain projet de loi de finances rectificative.

Aucune disposition du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) n'impose en outre qu'un dispositif soit adopté devant un Parlement national avant sa notification à la Commission européenne.

2. La compatibilité du présent régime avec le droit européen

a. Les aides d'État compatibles avec le TFUE doivent être notifiées avant leur entrée en vigueur

La disposition mentionnée ci-dessus pose la question de la **compatibilité de l'ensemble du dispositif avec le droit de l'Union européenne**.

De manière générale, l'article 107 du TFUE prévoit que :

– les aides accordées par les États ou au moyen de ressources d'État qui faussent ou menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions **sont par principe incompatibles** avec le marché intérieur ;

– par dérogation, certaines aides limitativement énumérées sont **compatibles** avec le traité (aides à caractère social, aides destinées à remédier aux calamités naturelles, aides en faveur de l'ex-République démocratique allemande), tandis que d'autres « **peuvent** » être compatibles avec le traité, notamment « *les aides destinées à promouvoir la culture et la conservation du patrimoine, quand elles n'altèrent pas les conditions des échanges et la concurrence dans l'Union dans une mesure contraire à l'intérêt commun* ».

L'article 108 du même traité prévoit plusieurs mesures permettant la mise en œuvre de ces principes :

(1) Article 15 de la loi n° 2013-1279 du 29 décembre 2013 de finances rectificative pour 2013.

(2) Article 76 de la loi n° 2014-1655 du 29 décembre 2014 de finances rectificative pour 2014.

– la Commission procède à l'examen « *permanent* » des régimes d'aides existants et propose les mesures utiles exigées par le développement progressif du marché intérieur ;

– la Commission peut décider que l'État doit supprimer ou modifier tout régime d'aide incompatible avec ce principe ;

– la Commission doit être informée, **sous la forme d'une notification préalable réalisée « en temps utile »** par les États membres, des projets tendant à instituer ou modifier des aides.

Pour la mise en œuvre pratique de ces principes, plusieurs dispositions établissent :

– un régime dit « *de minimis* »⁽¹⁾, qui définit un seuil d'aide par entreprise en deçà duquel l'État membre n'est pas soumis à l'obligation de notification du dispositif, ce seuil étant fixé pour l'essentiel des cas à 200 000 euros sur trois exercices fiscaux ;

– le régime général fixé par le règlement général « *d'exemption par catégorie* » (RGEC) récemment modifié⁽²⁾, qui prévoit une dérogation à l'obligation de notification applicable à plusieurs catégories d'aides (aides à finalité régionale, aides en faveur des PME, aides à la formation, aides à la protection de l'environnement, aides aux œuvres audiovisuelles, *etc.*).

b. Le coût du crédit d'impôt cinéma fait obstacle à l'application du RGEC

Conformément à son article 4, le RGEC n'est pas applicable lorsque les aides dépassent certains plafonds, sachant que celui applicable aux œuvres audiovisuelles et cinématographiques est fixé à 50 millions d'euros par régime et par an.

Du fait du montant de cette dépense fiscale, le crédit d'impôt cinéma n'est pas soumis au RGEC et demeure donc dans le champ des aides dont les modifications doivent être notifiées à la Commission européenne.

Il reste que les dispositions prévues par le RGEC dans le domaine de la production audiovisuelle contiennent plusieurs principes fondamentaux qui trouveront à s'appliquer y compris lorsque le dispositif dépasse les plafonds mentionnés ci-dessus.

Dans son article 54 spécifiquement applicable à la production d'œuvres audiovisuelles et cinématographiques, le RGEC pose les principes suivants :

(1) Ce régime a été récemment réformé par le règlement (UE) n° 1407/2013 de la Commission européenne du 18 décembre 2013 relatif à l'application des articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne aux aides de minimis.

(2) Règlement (UE) n° 651/2014 de la Commission du 17 juin 2014 déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché intérieur en application des articles 107 et 108 du traité.

– le point 2 de cet article indique avec beaucoup de clarté et de concision que toute aide doit, dans ce domaine, **être destinée à soutenir un produit culturel**. À cet effet, il revient à chaque État de définir des critères pertinents et des procédures efficaces de sélection ;

– le point 4 indique que, dans l’hypothèse où l’État membre subordonne l’octroi de l’aide à des obligations de territorialisation des dépenses, ces régimes peuvent exiger que « jusqu’à 160 % de l’aide octroyée (...) soient dépensés sur le territoire de l’État membre qui octroie l’aide » ou calculer l’aide en pourcentage des dépenses liées aux activités de production dans l’État membre qui octroie l’aide, précisant ensuite que « c’est en général le cas pour les régimes d’aides sous forme d’incitations fiscales ». Dans ces deux cas, le niveau de production soumis à un critère de territorialité ne saurait dépasser 50 % du budget total de la production.

De manière incidente, on notera que le point 9 de cet article précise que « les aides en faveur des infrastructures des studios cinématographiques ne sont pas admissibles au titre de cet article ».

c. Les principes de la communication de la Commission européenne sur la production cinématographique

En règle générale, le droit européen prévoit des communications spécifiques permettant de rendre publics les principes selon lesquels les dispositifs assimilables à des aides d’État **pourront toutefois être validés par la Commission européenne** ; ces principes trouvent à s’appliquer à ceux qui ne sont pas dispensés de notification en application du RGEC.

La communication spécifique de la commission ⁽¹⁾ applicable au secteur de la production cinématographique précise d’emblée que, parmi les œuvres audiovisuelles, **les films occupent une place particulière** en raison du coût de production, de la place des coproductions internationales et d’un contexte de forte concurrence extra-européenne alors même que « les œuvres audiovisuelles européennes sont peu diffusées en dehors de leur pays d’origine ».

Le point 25 de la communication précise que, pour être compatible avec le régime des aides d’État, l’aide au secteur audiovisuel doit **encourager la culture**, la définition de cette catégorie relevant des États membres.

Le point 26 précise que la « **diversité linguistique est un élément important de la diversité culturelle** ; c’est pourquoi défendre et promouvoir l’utilisation de l’une ou plusieurs langues officielles d’un État membre favorise également la promotion de la culture ».

(1) Communication de la Commission européenne sur les aides d’État en faveur des œuvres cinématographiques et autres œuvres audiovisuelles (2013/C 332/01) du 15 novembre 2013.

À cette fin, le point 26 indique que les **États membres** «*peuvent notamment*» **exiger, comme condition de l'aide, que le film soit produit dans une langue déterminée**, lorsqu'il est établi que ce critère est nécessaire et approprié pour la poursuite d'un objectif culturel.

En conclusion, il apparaît que le présent dispositif comporte certains risques de contrariété avec le droit européen ; ainsi, l'abandon partiel du critère de la langue tend à éloigner l'ensemble du crédit d'impôt de l'exigence de la Commission européenne, pourtant exprimée en termes clairs, visant à rattacher ces aides à une politique culturelle identifiée. Ce point méritera une attention soutenue de la part du Parlement.

IV. L'IMPACT ÉCONOMIQUE ATTENDU

A. LE COÛT BUDGÉTAIRE

Selon l'évaluation préalable du présent article, le coût supplémentaire pour les finances publiques devrait s'élever à 50 millions d'euros à compter de 2017.

Ce coût global se décompose de la manière suivante :

– un **coût de 29 millions d'euros** pour le volet du présent article à destination des films d'animation et de fiction à forts effets visuels.

Le coût de cette mesure est estimé sur la base des données fournies par le CNC. Le montant des dépenses éligibles est calculé sur la base d'un taux de 70 % des dépenses totales en France pour les films à petit, moyen et gros budget.

Le coût total des dépenses éligibles est évalué à 100 millions d'euros, compte tenu des perspectives prochaines, qui ne se reproduiront probablement pas chaque année, de tournage d'un film à très gros budget en France.

Il devrait en résulter un coût de 28,5 millions d'euros, auquel il faut ajouter environ 300 000 euros du fait du passage de 25 à 30 % du taux applicable aux seules œuvres d'animation dont le budget est supérieur à 7 millions d'euros ;

– un **coût de 3 millions d'euros** par an pour les œuvres à forte dimension culturelle tournée en langue étrangère pour des raisons de scénario ;

– un **coût de 17 millions d'euros** lié au passage de 20 à 30 % du taux applicable aux films dont le budget est supérieur à 7 millions d'euros (hors films d'animation).

B. LES RETOMBÉES ATTENDUES

Selon l'évaluation préalable du présent article, « *une étude réalisée par Ernst and Young d'octobre 2014 a démontré que pour un euro de crédit d'impôt national versé en 2013, 11,6 euros de dépenses sont réalisées dans la filière et 3,1 euros de recettes fiscales et sociales sont perçues par l'État. Cet effet relocalisant serait donc bénéfique pour l'économie française et les finances publiques* ».

Selon cette étude, disponible sur le site du CNC, « *depuis sa mise en place en 2004, le montant total du crédit d'impôt cinéma accordé s'élève à 390,5 millions d'euros. Les dépenses en France des œuvres bénéficiaires de ce dispositif représentent 4 721,9 millions d'euros. Les recettes pour l'État générées par ces dépenses sont estimées à 1 231,8 millions d'euros, soit un solde positif pour l'État entre recettes et crédit d'impôt accordé évalué à 841,3 millions d'euros* ».

La méthode de modélisation utilisée dans cette étude n'est toutefois pas exposée de manière précise.

*

* *

La commission est saisie des amendements identiques II-CF 3 de M. Pascal Cherki, II-CF 152 du président Gilles Carrez et II-CF 307 de M. Charles de Courson.

M. Pascal Cherki. Il s'agit d'un combat de principe dont je pense qu'il a peu de chance d'aboutir. Étant député de la onzième circonscription de Paris, qui abrite la plus grosse concentration de cinémas de tout Paris, je suis spécialiste de la question. C'est donc un amendement mûrement réfléchi.

Je comprends très bien qu'il y ait des crédits d'impôts lorsqu'ils servent des objectifs spécifiques. Or l'article 44 me semble dénaturer celui qui était initialement censé soutenir la production cinématographique.

Ce crédit d'impôt avait vocation à défendre les œuvres françaises, et par là, j'entends les œuvres en langue française. La diffusion des films français en langue française est une bataille culturelle. Peu m'importe qu'un film soit fait en France ou grâce à des capitaux français s'il est diffusé en langue anglaise. Le crédit d'impôt spécifique a un but spécifique : la diffusion des productions culturelles françaises. On se bat dans les négociations internationales ou européennes pour préserver cela. S'il s'agit de défendre l'emploi et la compétitivité de l'industrie du cinéma en tant que telle, le CICE s'élève déjà à 40 milliards d'euros.

Alors que le Gouvernement cherche à faire des économies – pas toujours à bon escient –, voilà une occasion d'en faire une.

M. le président Gilles Carrez. L'amendement de suppression de Pascal Cherki est justifié par des raisons culturelles, celui que je défends l'est par des raisons bassement matérielles.

Dans l'exposé sommaire, je rappelle toutes les dépenses fiscales qui ont été créées au fil du temps au bénéfice des œuvres cinématographiques et audiovisuelles. Patrice Martin-Lalande, ici présent, est d'ailleurs à l'origine d'un certain nombre de ces crédits d'impôts – en la matière, il a eu plus de succès dans ce secteur que dans le tourisme en outre-mer ! Aujourd'hui, d'après le tome II de l'annexe « Voies et moyens » du projet de loi de finances, ces dépenses fiscales s'élèveraient à 166 millions d'euros, auxquelles viennent s'ajouter les aides du Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC) et tout un ensemble dont j'évalue le total à près de 1 milliard d'euros.

Il faut raison garder. Mon amendement n'a pas la subtilité de celui de Pascal Cherki, mais son but est quand même noble : limiter le déficit public.

M. Charles de Courson. Moi, j'aime la culture, mais il n'y a pas que le cinéma. Pourquoi accumule-t-on depuis des années, toutes tendances politiques confondues, les crédits d'impôts ? Aux 166 millions rappelés par le président Carrez, cet article rajoute 50 millions d'euros.

Je ne suis pas d'accord avec notre collègue Cherki, le problème n'est pas de diffuser en français ou pas. Mais a-t-on étudié l'économie du cinéma ? Pourquoi le théâtre n'a pas les mêmes avantages ? Et la danse ? On n'en sort plus !

M. le président Gilles Carrez. Régis Juanico est là, il se souviendra sûrement que nous avons passé une nuit entière sur les aides sociales et fiscales dont bénéficie l'organisation du championnat d'Europe de football en France en 2016 – 90 millions d'euros au total. Trois tournages de film à 30 millions d'euros de réductions d'impôt, c'est l'équivalent de l'aide pour l'organisation du championnat d'Europe de football.

Mme la Rapporteuse générale. Replaçons les chiffres dans leur contexte. Le président a raison de dire que les crédits d'impôt s'élèvent à 166 millions d'euros pour le cinéma, l'audiovisuel, le cinéma international et les réductions d'impôt pour les souscriptions au capital des sociétés de financement de l'industrie cinématographique et de l'audiovisuel (SOFICA). Mais il faut regarder les recettes du CNC, notamment les taxes sur les entrées en salles et la taxe sur les éditeurs et les distributeurs de services de télévision. Le rendement de cette dernière taxe a diminué de 80 millions d'euros entre 2012 et 2016, à cause de la baisse du marché de la publicité, sur laquelle elle est assise.

La somme de tous ces éléments, c'est que les ressources affectées au cinéma ont baissé, et l'article 44 permet de soutenir ces ressources.

Pour ce qui est des amendements de suppression, j'émet un avis défavorable. Monsieur Cherki, vous y allez tout de même fort pour soutenir la langue française ! Regardons plutôt les amendements suivants, qui sont moins radicaux.

M. Dominique Lefebvre. En raison de mon passé au ministère de la culture, je suis peut-être de parti pris, mais je ne serais pas le seul dans ce cas, si j'observe les auteurs de certains autres amendements, de suppression notamment.

À mon sens, la seule question qui mérite d'être posée est la suivante : y a-t-il un problème de délocalisation de la production cinématographique et quelle est la bonne réponse à y apporter ? De ce point de vue comme du point de vue de l'exception culturelle – au nom de laquelle beaucoup de choses bien ont été faites, mais aussi d'autres moins bien –, je soutiens cet article visant à relocaliser la production.

N'oublions pas que les entreprises du secteur sont parties prenantes d'un modèle économique qui est international. En adoptant ces amendements de suppression, nous courons le risque que l'exception française disparaisse, non seulement en ce qui concerne la langue, mais aussi le scénario et la forme de l'œuvre. Nous avons, du reste, déjà eu le même débat l'an dernier.

Je voterai donc pour la modification du crédit d'impôt cinéma proposée par le Gouvernement à travers cet article. Elle coûtera 50 millions d'euros, et non 250 ou davantage, comme je l'ai entendu dire. Je rappelle qu'il s'agit de l'extension d'un dispositif qui existe déjà. Si la dépense induite s'élève à 50 millions d'euros, elle génère à son tour du chiffre d'affaires, pour un montant estimé à 1,4 milliard d'euros par les promoteurs de la mesure. Elle induit finalement plus de recettes que de dépenses pour l'État.

Au cours de nos débats de première lecture, monsieur le président, je vous avouerai que vous avez réussi à me faire rire sur la question du plafonnement de ce crédit d'impôt. Je pense cependant que nous avons la capacité et les moyens de défendre notre exception culturelle, mais que sa promotion passe également par de grands groupes d'envergure internationale, dont il convient de relocaliser l'activité.

Mme Karine Berger. Pour préparer la discussion sur cet article, j'ai consulté le nouveau cadre d'autorisation des aides à la culture publié par la Commission européenne en 2013. Pardonnez-moi, monsieur Lefebvre, mais il est limpide : il n'est possible de soutenir directement par des aides sectorielles de grandes productions ou de grosses entreprises que dans deux cas : s'il s'agit de culture française ou s'il s'agit d'attirer sur notre territoire des productions étrangères.

Or, dans l'article qui nous occupe, plusieurs sujets différents sont soulevés. Il s'inscrit d'ailleurs dans le cadre de la première exception, puisqu'il traite le cas d'entreprises de production françaises soumises au régime autorisé par la Commission européenne et qui doivent défendre ou promouvoir la culture de notre pays. Cet article tend à porter de 4 à 30 millions d'euros le plafonnement du crédit d'impôt et à augmenter son taux de 20 % à 30 %, toutes mesures qui sont autorisées.

Mais l'article n'applique pas les critères de culture française aux nouvelles œuvres ainsi produites. Il ne correspond donc pas au régime européen. Dans sa communication, la Commission prévoit en effet que « *l'intensité de l'aide doit, en principe, être limitée à 50 % du budget de la production, afin d'encourager les initiatives commerciales normales* ». Comment est-il possible de respecter cette règle, si le plafond du crédit d'impôt est porté à 30 millions d'euros ? Oui, nous devons apporter de l'aide à la défense de la langue française quand on voit que les algorithmes employés sur Netflix renvoient à la quatre-vingtième page les résultats en langue française. Nous devons soutenir l'exception culturelle française, mais elle doit rester liée à la culture française. Tel sera l'objet de mon amendement, qui respectera pour le reste le contenu de l'article 44.

M. Pierre-Alain Muet. Ce crédit d'impôt a pour objet de faire revenir sur notre territoire les tournages français. Le film *The Search*, certes produit en langue étrangère, en l'occurrence en tchétchène, aurait pu être tourné en France. Il en va de même pour *Jimmy P*. L'usage d'une langue étrangère dans un film ne nuit pas à la culture française. Et il n'y a parmi nous personne qui puisse être juge à la place de la Commission européenne.

Rappelons-le, le but de cet article est de rapatrier des tournages. Personnellement, je n'aime guère les crédits d'impôt, mais je crois qu'il faut faire ici une exception. La France est le seul pays européen qui ait gardé un cinéma à elle. Beaucoup de films étrangers en coproduction sont également tournés en France, car un soutien y est apporté au cinéma grâce au CNC, dont le mode de financement est un modèle du genre.

Autant que nos crédits d'impôt soient efficaces. Les économies réalisées en supprimant celui-ci ne rapporteraient pas grand-chose. Au contraire, nous perdrons bien davantage en voyant partir ces tournages et disparaître la qualité de notre cinéma. Gardons cet article tel qu'il est.

M. Jean-Claude Buisine. Dans le cadre du rapport spécial que je vous présenterai demain sur les affaires maritimes et la sécurité en mer, je présenterai un amendement proposant la baisse de 50 % de ce crédit d'impôt cinéma, car les crédits manquent pour lutter contre l'insécurité maritime, alors que 1 500 risques d'accident auraient pu être écartés dans le canal Manche-mer du Nord si elle était mieux encadrée. Ne soyez donc pas surpris de voir arriver cet amendement.

M. Mathieu Hanotin. Comme membre de la commission des affaires culturelles, je voudrais porter sa voix et celle de son président Patrick Bloche. Dans cette commission, nous sommes très attachés à cet article 44. Son coût, de 50 millions d'euros, semble relativement faible si on le compare à sa portée ; beaucoup de productions ne sont déjà plus tournées en France.

Le film *Valérian* sera, en revanche, bientôt tourné à la Cité du cinéma à Saint-Denis. Qu'un film comme celui-là ne puisse être tourné en France aurait été vraiment regrettable. Il se peut que les crédits d'impôt induisent parfois une

mauvaise concurrence au niveau européen, mais ce n'est pas le cas de celui-ci, qui est précis, déterminé et circonscrit à un secteur où il y a intérêt à agir. Avec l'adoption de cet article, un film comme *Timbuktu*, récompensé à de multiples reprises, aurait pu être tourné en France.

M. Michel Piron. Je suis étonné par l'exposé sommaire de notre collègue Pascal Cherki. Dans le cas d'une œuvre traduite, doit-on s'attacher à la traduction ou à l'œuvre ? Victor Hugo traduit en anglais n'est-il plus Victor Hugo ? Est-il négatif qu'une œuvre soit plus largement diffusée grâce à sa traduction ? On confond trop souvent œuvre et traduction. Revenons plutôt à l'essentiel : la culture, c'est quand même d'abord l'œuvre.

M. Razzy Hammadi. Déjà en 2013, j'étais navré que nous ne soyons pas capables de développer une vision d'ensemble du soutien à ce secteur en dehors du crédit d'impôt. Rappelons que le premier opérateur audiovisuel britannique exporte à hauteur de 1 milliard d'euros, alors que nous n'exportons quant à nous qu'à hauteur de 130 millions d'euros. Et qu'on ne dise pas que c'est un problème de langue : même l'Allemagne exporte dans ce secteur sept fois plus que nous !

Je serais heureux que le bilan compétitivité/coût soit suivi d'un œil aussi attentif pour l'ensemble des crédits d'impôt, y compris le CICE. Mais nous ne suivons pas la bonne méthode en excluant des secteurs industriels qui sont liés au cinéma. Qu'en est-il d'ailleurs de notre soutien au secteur des jeux vidéo ?

M. Jean-Marie Beffara. L'exception culturelle française n'a de sens que si elle s'exporte. Ce n'est pas seulement la langue française qui fait la culture française. Dans le domaine de l'audiovisuel, je citerais, par exemple, la série *Versailles*, qui devrait être diffusée ce mois-ci à la télévision. Elle a été pré-achetée par la BBC, mais aussi en Italie et au Canada. Certes, il ne s'agit pas d'un film de cinéma, et les dispositions relatives à ce crédit d'impôt ne s'y appliquent pas, mais le tournage a eu lieu en anglais. Les promoteurs de l'exception culturelle française doivent jouer selon les mêmes règles que leurs concurrents.

M. le président Gilles Carrez. Est-ce une façon de demander une extension de ce crédit d'impôt cinéma au secteur audiovisuel ? Mais où s'arrêtera-t-on ! C'est du reste commettre un abus de langage que de parler de crédit d'impôt. Il s'agit en réalité d'une subvention. Dès qu'un producteur annonce un projet à 100 millions d'euros, par application du taux de 30 % et dans le respect du plafonnement nouveau, ce sont immédiatement 30 millions d'euros qui sont mis à sa disposition, tandis que l'assiette des dépenses servant au calcul prend aussi bien en compte les nuitées d'hôtel que la rémunération des acteurs. Il s'agit d'une subvention, purement et simplement.

M. Jean-Marie Beffara. Le chiffrage tel que vous l'avez décrit est tout aussi abusif, car si la dépense ne se fait plus, le crédit d'impôt n'a plus aucune raison d'être.

M. Pascal Cherki. Je n'ai rien contre le fait de favoriser par des crédits publics la traduction d'œuvres originales, qu'elles soient françaises ou étrangères, dans d'autres langues. C'est ainsi que se diffuse la culture. Mais quand nous produisons, je maintiens que nous devons le faire dans notre langue. La défense de la francophonie dans le mouvement de la globalisation est un combat politique. Comme je ne voudrais pas que l'adoption de mon amendement fasse tomber l'ensemble du soutien à l'industrie du cinéma, je le retire au profit du II-CF 364 de notre collègue Karine Berger, également soutenu par la Rapporteuse générale, car il circonscrit le soutien apporté par l'État aux seules œuvres produites en français.

M. le président Gilles Carrez. Le seul argument qui aurait pu me convaincre, c'est que les films tournés en anglais ont des chances d'être exportés. Mais si ce n'est pas même pas le cas, tout espoir de retour s'évanouit.

L'amendement II-CF 3 est retiré.

La commission rejette les amendements II-CF 152 et II-CF 307.

Elle examine ensuite, en discussion commune, les amendements II-CF 4 de M. Pascal Cherki et II-CF 364 de Mme Karine Berger.

Mme Karine Berger. Notre discussion est allée trop loin. J'ai rappelé tout à l'heure les deux seuls cas où le droit européen autorise l'aide sectorielle à la culture. Il est impossible que l'article 44 permette de faire sauter de manière générale le critère de la langue française.

Tel qu'il est proposé, l'article prévoit seulement trois cas où ce critère n'est pas obligatoire. Premièrement, la condition est levée quand il s'agit de dessins animés, ce avec quoi je suis tout à fait d'accord. Deuxièmement, elle ne s'appliquerait pas quand, pour des raisons artistiques tenant au scénario, l'emploi d'une langue étrangère est justifié ; à cette aune, il me semblerait difficile de dire que la série *Versailles* pourrait être concernée, car le lieu de l'action n'est certes pas Cinécittà. Troisièmement, la condition de la langue ne serait pas posée quand le film comprendrait 15 % d'effets spéciaux ; je ne vois vraiment pas le rapport avec la défense de la culture française.

Aussi voulons-nous, par cet amendement, que l'extension du crédit d'impôt se limite aux films d'animation. Les raisons artistiques tenant au scénario ou la présence d'effets spéciaux ne pourraient plus être invoquées pour que le tournage n'ait pas lieu en français. Si vous y tenez vraiment, chers collègues, nous pouvons encore admettre les raisons artistiques, mais la présence d'effets spéciaux ne justifie vraiment pas une dérogation.

Mme la Rapporteuse générale. Je suis cosignataire de cet amendement, qui respecte tant les objectifs économiques de promotion du cinéma français que les règles européennes. J'entends que Karine Berger serait prête à supprimer le deuxième alinéa de son amendement pour revenir sur la suppression des raisons artistiques tenant au scénario. Pour l'instant, j'émet un avis favorable à l'amendement tel qu'il est rédigé, même s'il est envisageable qu'il fasse l'objet d'un sous-amendement.

M. Razzy Hammadi. Je suis favorable à cet amendement, puisque j'étais déjà favorable à la suppression pure et simple de l'article 44. Les débats qui se déroulent ici témoignent d'une totale déconnexion de la réalité industrielle. Les effets spéciaux, l'animation et les jeux vidéo pèsent 1 milliard d'euros dans notre balance commerciale, contre seulement 130 millions d'euros pour le cinéma. Mais qu'à cela ne tienne, on persiste à avoir toujours la même idée du cinéma !

Vous voulez exclure les effets spéciaux, mais c'est pourtant dans ce domaine que les efforts devraient porter, car c'est dans ce domaine que l'animation française arrive à percer et qu'elle se délocalise au Québec et au Canada. Je le redis, nous sommes complètement déconnectés de la réalité industrielle du secteur.

M. Charles de Courson. Je voterai l'amendement de notre collègue Karine Berger. Dans l'étude d'impact annexée à l'article 44, le paragraphe relatif à l'articulation avec le droit européen en vigueur ou en cours d'élaboration indique que, « *s'agissant d'une modification de dispositifs de crédits d'impôt, la mesure doit faire l'objet d'une autorisation préalable de la Commission européenne* ». Pourrions-nous savoir quelle est la position de la Commission européenne sur l'article dont nous discutons ? Le Gouvernement la saisit généralement avant de proposer ce type de mesures. Mais sait-on vraiment où nous en sommes, alors que notre collègue Karine Berger soutient que la disposition n'est pas conforme au droit européen ?

M. Dominique Lefebvre. Après avoir discuté du principe même de l'article 44, nous nous penchons sur des amendements qui le vident de sa substance. Je ne suis d'ailleurs pas certain d'avoir tout à fait compris notre collègue Razzy Hammadi.

Puisque la réalité industrielle est invoquée, je rappelle que l'article proposé poursuit l'objectif de relocaliser en France des tournages. Je voterai donc contre cet amendement.

M. le président Gilles Carrez. Un membre de la commission des affaires culturelles pourrait-il nous apporter son éclairage ?

M. Mathieu Hanotin. J'irai dans le sens de notre collègue Dominique Lefebvre. Cet article manifeste la volonté de soutenir notre industrie du cinéma, dont le développement rejaillit sur notre capacité à produire des films français. Certes, avec le soutien de la Caisse des dépôts et consignations, la Cité du cinéma a pu être créée, mais, faute de volume de production, elle n'est pas encore le Hollywood français.

Il n'y aurait que des bénéficiaires à ce que des films internationaux soient tournés en France, générant des ressources fiscales qui permettraient de financer d'autres films à budget moins important. Je suis donc partisan du maintien de la version initiale, voire de son élargissement aux œuvres audiovisuelles, ainsi que devait le proposer un amendement de mon collègue Bruno Le Roux.

Mme la Rapporteure générale. Dans cette commission, nous avons souvent débattu des contentieux avec les autorités de Bruxelles. Celui des organismes de placements collectifs en valeurs mobilières (OPCVM) représente, je le rappelle, 6 milliards d'euros. Nous voulons donc nous prémunir contre tout contentieux. En l'espèce, le texte n'est pas conforme aux règles européennes. Nous prendrons une amende et nous ne pourrons pas dire que nous n'étions pas au courant !

M. Michel Piron. Je crois que les « *raisons artistiques tenant au scénario* » sont tout simplement des raisons de diffusion. Je ne comprends pas bien ce libellé, ni d'ailleurs sa portée juridique exacte.

Mme Karine Berger. Je rappelle seulement que mon amendement ne change rien au contenu de l'article : le plafond du crédit d'impôt continue de passer de 4 à 30 millions d'euros, tandis que le taux du crédit d'impôt continue d'être relevé de 20 % à 30 %. Toute la production en langue étrangère continue donc de bénéficier du crédit d'impôt ; ce sont seulement les effets spéciaux qui n'entrent pas dans cette logique.

L'amendement II-CF 4 est retiré.

La commission rejette l'amendement II-CF 364.

L'amendement II-CF 388 est retiré.

Puis elle adopte l'article 44 sans modification.

*

* *

Article additionnel après l'article 44

Création d'un crédit d'impôt en faveur du spectacle vivant

La commission est saisie de l'amendement II-CF 267 de M. Pierre-Alain Muet.

M. Pierre-Alain Muet. Il s'agit de créer un crédit d'impôt visant à soutenir le spectacle vivant dans le domaine musical. Il en existe déjà un pour venir en aide à la production phonographique, mais celui-ci s'adresserait aux petites entreprises de spectacles musicaux, qui connaissent plus de difficultés que les grandes. Il ne coûte pas grand-chose, puisque l'estimation s'élève à 5,6 millions d'euros pour 2016 et 4 pour 2017.

Remplissant la même fonction que les incubateurs dans le domaine économique, ces petits spectacles permettent à de jeunes artistes d'émerger et préparent l'avenir.

Mme la Rapporteure générale. Sagesse.

Mme Karine Berger. Cet amendement mérite absolument d'être soutenu. Soyons cohérents, si l'ensemble de la production culturelle française mérite de l'aide, alors nous devons soutenir aussi le spectacle vivant ainsi que la fiction audiovisuelle – j'espère, monsieur Beffara, que vous redéposerez l'amendement II-CF 388 dans l'hémicycle.

La commission adopte l'amendement II-CF 267 (amendement II-855).

*
* *

Après l'article 44

La commission aborde l'amendement II-CF 344 de M. Olivier Faure.

M. Olivier Faure. Il s'agit de prolonger de la fin 2016 à la fin 2017 la contribution exceptionnelle à la charge des entreprises redevables de l'impôt sur les sociétés et dont le chiffre d'affaires est supérieur à 250 millions d'euros. Mais, s'inscrivant dans une trajectoire d'extinction, l'amendement tend également à diminuer de moitié le montant de cette contribution dans le courant de l'année 2017.

J'avais voulu déposer cet amendement en première partie, mais l'application de l'article 40 m'a conduit à le déposer plutôt en deuxième partie. Pour ce faire, j'ai dû proposer la suppression de l'article 1668 B du code général des impôts, qui impose un versement anticipé de cette contribution. Dès lors, tel qu'il est rédigé aujourd'hui, l'amendement n'aurait d'effet que dans le courant de l'année 2017. Aussi proposons-nous, mon collègue Guillaume Bachelay et moi-même, d'en discuter en séance publique avec le Gouvernement, et de le déposer à nouveau en première partie du projet de loi de finances rectificative pour 2015, pour une application dès le 1^{er} janvier 2016. Il permettrait de récupérer 1,2 milliard d'euros.

Mme la Rapporteuse générale. Sagesse.

M. Dominique Lefebvre. J'en appelle à la cohérence avec nos propres choix politiques. Le groupe socialiste a toujours voté les mesures présentées dans le cadre du pacte de responsabilité. Nous venons ainsi d'adopter, au cours de la première lecture du projet de loi de financement de la sécurité sociale, un allègement de cotisations sur les salaires jusqu'à 3,6 SMIC, même s'il est décalé de trois mois. À ce stade, il me semble essentiel, pour ne pas envoyer de contre-message, de s'en tenir aux annonces du Gouvernement et aux dispositions adoptées dans la loi de finances rectificative pour 2014. Même si on peut arguer que seules les très grandes entreprises seraient concernées, voter cet amendement ferait sauter notre ligne politique du pacte de responsabilité. J'attire donc votre attention sur la portée politique de ce vote, même lors d'un simple examen de commission. Pour ma part, je voterai contre.

L'amendement II-CF 344 est retiré.

Puis la commission aborde l'amendement II-CF 228 de M. Joël Giraud.

M. Joël Giraud. Je dépose cet amendement à chaque discussion de projet de loi de finances. Il tend, afin de lutter contre l'optimisation fiscale du crédit d'impôt recherche, à faire en sorte que celui-ci soit apprécié au niveau du groupe, et non des filiales.

Mme la Rapporteuse générale. Avis favorable.

La commission rejette l'amendement II-CF 228.

Elle examine ensuite, en discussion commune, les amendements II-CF 300 et II-CF 301 de M. Charles de Courson.

M. Charles de Courson. L'amendement II-CF 300 vise à faire bénéficier les travailleurs indépendants du CICE. Après tout, ils représentent 10 % de la force de travail dans notre pays. L'amendement II-CF 301 a le même objet, cette fois au bénéfice des travailleurs indépendants agricoles.

J'en profite pour présenter l'amendement II-CF 303, qui tend à simplifier l'application du CICE aux sociétés translucides.

Mme la Rapporteuse générale. Avis défavorable. Je rappelle que, depuis le 1^{er} janvier de cette année, les travailleurs indépendants ont bénéficié d'un allègement de cotisations sociales de 1 milliard d'euros. Ils ne sont donc pas oubliés.

La commission rejette successivement les amendements II-CF 300 et II-CF 301.

Suivant l'avis défavorable de la Rapporteuse générale, elle rejette également l'amendement II-CF 303 de M. Charles de Courson.

Elle aborde ensuite l'amendement II-CF 121 de M. Éric Alauzet.

M. Éric Alauzet. Cet amendement a pour objet de limiter le recours à la sous-traitance dont on connaît les effets néfastes en matière de concurrence et de conditions de travail. Il tend à majorer l'impôt sur les sociétés de 3 % pour les entreprises qui ont recours à la sous-traitance pour plus de 30 % de leur activité. Je conviens que la solution proposée n'est pas la meilleure, mais le problème est bien réel et il faut le traiter.

Selon des données publiées par l'INSEE en 2014, une entreprise française sur cinq fait appel à la sous-traitance internationale et une entreprise française sur deux fait appel à de la sous-traitance française. Cette pratique abusive déstabilise totalement le marché local.

Mme la Rapporteuse générale. Avis défavorable. Pour son activité, Airbus passe 3 milliards d’euros de marchés dans la région Midi-Pyrénées, avec des entreprises sous-traitantes de premier et de second niveau. Dans une chaîne de production, il n’est pas forcément néfaste ni négatif qu’il soit fait appel à la sous-traitance.

M. Éric Alauzet. J’entendais la sous-traitance pour les tâches que l’entreprise pourrait elle-même prendre en charge.

La commission rejette l’amendement II-CF 121.

*
* *

Article 45

Imposition au taux de 19 % des plus-values de cession de titres d’une société autorisée pour l’édition d’un service de télévision

Le présent article impose au taux de 19 % la plus-value de long terme liée à la cession des titres d’une société de télévision dont l’actif est composé à plus de 50 % d’une autorisation d’émission délivrée par le Conseil supérieur de l’audiovisuel (CSA). Il fixe la même imposition lorsque la cession concerne les titres d’une société holding qui contrôle une telle société de télévision.

Ce régime ne s’appliquerait qu’à la première cession des titres suivant la délivrance de l’autorisation, dès lors que cette cession entraînerait une modification du contrôle de la société bénéficiant de l’autorisation.

Il vient en partie compléter celui adopté dans le cadre de la loi de finances rectificative pour 2013 ⁽¹⁾ prévoyant, à l’article 1019 du code général des impôts (CGI), une imposition de 5 % assise sur le montant de la cession elle-même – et non pas seulement sur la plus-value de cession – des titres de sociétés de télévision bénéficiant d’une autorisation d’émission du CSA.

Récemment, la loi du 14 octobre 2015 relative au deuxième dividende numérique ⁽²⁾, reprenant un article du projet de loi pour la croissance, l’activité et l’égalité des chances économiques censuré par le Conseil constitutionnel comme « cavalier », est venu renforcer cette imposition en prévoyant plusieurs taux applicables en fonction de la durée de détention des titres, selon le schéma suivant.

(1) Article 44 de la loi n° 2013-1279 du 29 décembre 2013 de finances rectificative pour 2013.

(2) Loi n° 2015-1267 du 14 octobre 2015 relative au deuxième dividende numérique et à la poursuite de la modernisation de la télévision numérique terrestre.

**ÉVOLUTIONS DE LA TAXATION DES CESSIONS DE TITRES DE SOCIÉTÉS DE
TÉLÉVISION**

Dates	Avant le 1 ^{er} janvier 2014	Entre le 1 ^{er} janvier 2014 et le 14 octobre 2015		Depuis le 14 octobre 2015		PLF 2016	
Régimes applicables	Régime général uniquement	Cumul d'un régime général et d'un régime spécifique TV		Cumul d'un régime général et d'un régime spécifique TV renforcé		Cumul de deux régimes spécifiques TV	
Régime applicable	Régime général des PVLVT ⁽¹⁾	Régime général des PVLVT	Régime spécifique TV (art. 1019 CGI)	Régime général des PVLVT	Régime spécifique TV (art. 1019 CGI renforcé)	Régime spécifique TV (art. 1019 CGI renforcé)	Art. 45 PLF 2016
Taux	4 %	4 %	5 %	4 %	20, 10 ou 5 % suivant la durée de détention	20, 10 ou 5 % suivant la durée de détention	19 %
					Plafond à 26 % de la plus-value	Plafond à 26 % de la plus-value	
Assiette	Plus-value	Plus-value	Montant de la cession	Plus-value	Montant de la cession	Montant de la cession	Plus-value
					Plafond applicable à la plus-value	Plafond applicable à la plus-value	
Durée de détention	Au moins 2 ans	Au moins 2 ans	Pas de condition	Au moins 2 ans	0-5 ans, 6-10 ans, plus de 10 ans (taux dégressif)	0-5 ans, 6-10 ans, plus de 10 ans (taux dégressif)	Au moins 2 ans

(1) PVLVT : plus-values de long terme. Lorsque les titres sont détenus depuis moins de deux, le régime général des plus-values à court terme s'applique au taux de 33,1/3 %.

I. L'ÉTAT DU DROIT

A. LES MODALITÉS D'IMPOSITION DES CESSIONS DE TITRES DE SOCIÉTÉS DE TÉLÉVISION

1. Le régime général d'imposition des plus-values de long terme liées à la cession d'éléments d'actif d'une société

a. Le dispositif

En principe, le taux normal de l'impôt sur les bénéfices de **33,1/3 %** s'applique aux **plus-values de cession** des éléments d'actif de la société qui procède à cette session.

Toutefois, depuis l'entrée en vigueur de la loi de finances pour 1994 ⁽¹⁾, les sociétés soumises à l'impôt sur les sociétés peuvent bénéficier d'un **taux réduit de 19 % applicable aux plus-values de cession à long terme** ; jusqu'au 1^{er} janvier 2004, le montant net de ces plus-values (diminué des impôts afférents) devait être porté sur une réserve spéciale, (communément appelée « réserve spéciale des plus-values à long terme »). Les sommes prélevées sur cette réserve étaient rapportées aux résultats de l'exercice sous déduction de l'impôt déjà perçu.

Le caractère de long terme des plus-values est défini par l'article 39 *duodecies* du code général des impôts (CGI) comme l'ensemble des plus-values autres que celles qui sont définies comme de court terme (qui sont imposables au taux normal).

Conformément au 2 de cet article, le régime des plus-values à court terme est applicable :

– aux plus-values provenant de la cession d'éléments acquis ou créés depuis moins de deux ans ;

– aux plus-values réalisées à l'occasion de la cession d'éléments détenus depuis au moins deux ans si elles correspondent à des amortissements déduits pour l'assiette de l'impôt ;

Pour sa part, le régime des moins-values à court terme s'applique :

– aux moins-values subies lors de la cession de biens non amortissables détenus depuis moins de deux ans ;

– aux moins-values subies lors de la cession de biens amortissables, quelle que soit la durée de leur détention.

Le régime des moins-values à long terme s'applique aux moins-values autres que celles définies ci-dessus.

(1) Loi n° 93-1352 du 30 décembre 1993 de finances pour 1994.

Les modalités d'imputation des plus et moins-values de court ou de long terme

Les plus-values et moins-values à court terme font l'objet, à la clôture de l'exercice, d'une compensation générale :

– si la compensation ainsi opérée fait apparaître une plus-value nette, celle-ci est ajoutée aux résultats imposables dans les conditions de droit commun, c'est-à-dire au taux de 33,1/3 % ;

– si cette compensation fait apparaître une moins-value nette, celle-ci s'impute sur le bénéfice d'exploitation et minore en conséquence l'assiette taxable. Si la moins-value excède le bénéfice d'exploitation, elle constitue un déficit reportable en avant ⁽¹⁾.

Le régime des plus-values et moins-values à long terme est plus complexe, car il est sectorisé en fonction des éléments d'actifs concernés (cession de titres de participation, de titres de sociétés à prépondérance immobilière, de parts de fonds communs de placement à risques – FCPR – ou de sociétés de capital-risque – SCR –, cession de brevet). Pour ces catégories de cessions, la plus ou moins-value nette résulte de la compensation entre plus et moins-values de même nature.

Le régime plus favorable de taxation (voire d'exonération) de ces plus-values s'accompagne, logiquement, de facultés réduites d'imputation des moins-values sur le résultat.

L'économie générale du dispositif repose sur l'idée selon laquelle lorsque la compensation entre les plus-values et les moins-values à long terme afférentes à un exercice (tous secteurs d'imposition confondus) fait apparaître une moins-value nette, celle-ci ne peut être imputée que sur les plus-values nettes à long terme des dix exercices ultérieurs.

(1) *En application du troisième alinéa du I de l'article 209 du CGI (cf. infra).*

b. Les évolutions récentes

Ce régime des plus-values à long terme a fait l'objet d'un nombre important de modifications récentes :

– l'article 39 de la loi de finances rectificative pour 2004 ⁽¹⁾ a **abaissé de 19 à 15 % le taux d'imposition** de ces plus-values détenues par les entreprises relevant de l'impôt sur les sociétés pour les exercices ouverts à compter du 1^{er} janvier 2005, sauf pour certains cas particuliers ;

– cet article a en outre supprimé l'obligation d'inscrire le montant net des plus-values à long terme imposées au titre des exercices ouverts à compter du 1^{er} janvier 2004 à la réserve spéciale mentionnée ci-dessus ;

– l'article 17 de la loi n° 2005-842 du 26 juillet 2005 pour la confiance et la modernisation de l'économie a étendu, pour les exercices ouverts à compter à compter du 1^{er} janvier 2006, le régime des plus-values de long terme à certaines cessions de parts de fonds communs de placement à risques (FCPR) ou de parts de fonds professionnels de capital investissement (FPCI) et actions de sociétés de capital-risque (SCR). Le taux applicable est alors de 8 % ;

(1) *Loi n° 2004-1485 du 30 décembre 2004 de finances rectificative pour 2004.*

– l'article 14 de la loi de finances pour 2008 ⁽¹⁾ a étendu l'application de ce régime à certaines plus-values de cessions de brevets et d'éléments assimilés.

Plus récemment, le régime des plus-values à long terme a été ajusté dans un sens plus restrictif. Ainsi, il a cessé de s'appliquer :

– aux cessions de titres de sociétés à prépondérance immobilière non cotées réalisées à compter du 26 septembre 2007 au titre des exercices clos à compter de cette même date, conformément à l'article 26 de la loi de finances pour 2008 ;

– aux cessions de titres de sociétés établies dans un État ou territoire non coopératif réalisées au cours d'exercices ouverts à compter du 1^{er} janvier 2011, conformément à l'article 22 de la dernière loi de finances rectificative pour 2009 ⁽²⁾.

En outre, un taux spécifique d'imposition de 19 % a été maintenu pour les plus-values de cession de titres de sociétés à prépondérance immobilière cotées ainsi qu'à certaines plus-values de cession de certains biens ou droit immobiliers.

2. Le régime général d'imposition des plus-values à long terme de cession des seuls titres de participation

a. Le dispositif

L'exception la plus notable à l'application du taux normal de l'impôt sur les sociétés (IS) est constitué par l'exonération des plus-values de cession à long terme de certains titres de participation, prévue par le *a quinquies* du I de l'article 219 du CGI. Les plus-values nettes de cession de ces titres – soit le solde positif entre plus-values et moins-values du même exercice – réalisées après le 1^{er} janvier 2006 étaient imposées au taux de 8 %. **Depuis le 1^{er} janvier 2007, elles sont imposées séparément à un taux de 0 %.**

Bénéficiaire du régime d'exonération les titres de participation revêtant ce caractère sur le plan comptable ainsi que les titres considérés comme tels par la loi fiscale :

– constituent de véritables participations au sens comptable les titres dont la possession durable est estimée utile à l'activité de l'entreprise, notamment parce qu'elle permet d'exercer une influence sur la société émettrice ou d'en assurer le contrôle ⁽³⁾ ;

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

(2) Loi n° 2009-1674 du 30 décembre 2009 de finances rectificative pour 2009.

(3) Par distinction avec les titres de placement, instruments par lesquels l'entreprise entend seulement valoriser ses disponibilités financières.

– les titres assimilés aux titres de participation sur le plan fiscal sont les titres acquis en exécution d’une offre publique d’achat ou d’échange par l’entreprise qui en est l’initiatrice et les titres ouvrant droit au régime « mère-fille ». Pour être qualifiés de titres de participation au sens fiscal, ils doivent faire l’objet d’une inscription comptable dans la catégorie des titres de participation. L’entreprise peut donc choisir d’inscrire les titres dans une autre catégorie ; dans ce cas, l’éventuelle plus-value de leur cession ultérieure ne sera pas exonérée.

L’exonération des plus-values a pour contrepartie logique la non-déductibilité du résultat fiscal des moins-values : si au cours d’un exercice donné, la somme des cessions de titres de participation génère une moins-value nette, celle-ci n’est imputable sur aucun des éléments constitutifs de l’assiette taxable à l’impôt sur les sociétés, ni au titre de l’exercice de réalisation ni au titre des exercices suivants.

En résumé :

– le régime de court terme taxe les plus-values au taux normal, mais permet de déduire les moins-values du résultat d’ensemble soumis à l’impôt ;

– le régime de long terme taxe les plus-values à des taux réduits, mais l’imputation des moins-values est « tunnelisée », ne pouvant s’opérer que sur les plus-values à long terme des dix exercices ultérieurs ;

– au sein du régime de long terme, les moins-values afférentes à des titres dont la cession est exonérée de plus-value ne sont ni imputables sur les autres plus-values à long terme de l’exercice, ni reportables sur les plus-values nettes à long terme des exercices ultérieurs.

b. La quote-part représentative des frais et charge

Si le taux d’imposition des plus-values à long terme des cessions de titres de participation est de 0 %, **l’exonération n’est en réalité pas totale.**

L’article 219 du CGI prévoit en effet qu’une **quote-part représentative de frais et charges est prise en compte pour la détermination du résultat imposable.**

Initialement fixé à 5 % du résultat net des plus-values de cession, le taux de la quote-part a été porté à 10 % pour les exercices ouverts à compter du 1^{er} janvier 2011 ⁽¹⁾ **puis à 12 % à compter du 1^{er} janvier 2013** ⁽²⁾.

Cette quote-part signifie que si, au cours d’un exercice donné, une société redevable de l’IS réalise un montant net de plus-values de cession de titres de participation de 100, un montant de 12 sera réintégré au résultat taxable de cette société au taux normal, produisant en conséquence un montant d’impôt de 4. **Il en résulte donc un taux effectif d’imposition de 4 %.**

(1) Article 4 de la deuxième loi de finances rectificative pour 2011 (loi n° 2011-1117 du 19 septembre 2011).

(2) Article 22 de la loi n° 2012-1509 du 29 décembre 2012 de finances pour 2013.

La quote-part est représentative des frais et charges engagés pour l'acquisition des titres de participation par la société qui les a acquis.

Ces frais et charges, dès lors qu'ils sont engagés dans l'intérêt de l'entreprise, devraient *a priori* être déductibles des résultats imposables soumis au taux normal de l'IS. Toutefois, sans le mécanisme de quote-part, le droit fiscal conduirait à subventionner les charges liées à l'acquisition de titres dont la plus-value de cession est exonérée. **La réintégration de 12 % des plus-values nettes dans l'assiette taxable a donc pour objet de limiter l'atteinte portée au principe fiscal selon lequel les charges afférentes à des produits exonérés ne sauraient être déductibles.**

Le caractère forfaitaire de la quote-part, qui ne tient pas compte de la situation réelle de chacune des entreprises, revient à postuler que celles-ci engagent nécessairement des frais pour l'acquisition des titres, qu'il s'agisse de charges d'intérêt en cas d'emprunt, de frais de conseil ou de charges de personnel.

3. Le régime spécifique applicable aux plus-values sur titres de sociétés de télévision

a. Le régime créé par l'article 44 de la loi de finances rectificative pour 2013

Issu d'un amendement du Rapporteur général adopté en première lecture à l'Assemblée nationale, l'article 44 de la loi de finances rectificative pour 2013 ⁽¹⁾ a prévu un dispositif spécifique aux cessions de titres de sociétés de télévision, codifié à l'article 1019 du CGI et applicable à compter du 1^{er} janvier 2014.

Cet article 1019 prévoit que l'apport, la cession ou l'échange de titres ayant fait l'objet d'un agrément du CSA délivré dans le cadre de l'article 42-3 de la loi du 30 septembre 1986 ⁽²⁾, dont le régime est exposé ci-dessous, 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 terme de l'opération, transféré le contrôle de la société titulaire de l'autorisation d'usage de la ressource radioélectrique.

L'assiette de la taxe est constituée par l'ensemble des opérations dont le cumul au cours de six mois atteint un montant au moins égal à 10 millions d'euros et abouti au transfert de contrôle de la société titulaire de l'autorisation.

La taxe est exigible au moment de la délivrance de l'agrément du CSA autorisant le transfert. Elle doit être versée au mois de mai de l'année suivant celle de l'opération.

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

(2) Loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication.

b. Une première tentative de renforcement déclarée contraire à la Constitution sur des motifs de procédure

S'appuyant sur le dispositif décrit ci-dessus, l'article 264 du projet de loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, tel que soumis au Conseil constitutionnel, prévoyait son renforcement en substituant **au taux de 5 % trois taux différents en fonction de la durée de détention des titres** :

- un taux de 20 % si l'agrément de l'opération intervient dans les cinq premières années suivant la délivrance de l'autorisation ;
- un de 10 % entre la sixième et la dixième année ;
- puis un taux de 5 %.

Afin d'éviter une taxation qui puisse être considérée par le Conseil constitutionnel comme contraire au principe d'égalité devant les charges publiques, le dispositif prévoyait en outre que le montant de la taxe acquittée ne pourrait excéder **26 % de la plus-value brute de cession des titres**.

Cet article a été adopté par le Sénat en première lecture avec un avis défavorable du Gouvernement. Il a ensuite été supprimé en commission spéciale en nouvelle lecture à l'Assemblée nationale à l'initiative des rapporteurs, avant d'être rétabli à l'initiative du Gouvernement dans le cadre de la procédure prévue par l'article 49, alinéa 3, de la Constitution.

Compte tenu des procédures ayant prévalu pour l'adoption de cette loi, les débats ont été très limités :

- l'adoption du dispositif au Sénat en séance publique n'a pas donné lieu à des explications de la part du Gouvernement ;
- lors de l'examen de ce texte en nouvelle lecture à l'Assemblée nationale, le rapporteur thématique, notre collègue Denys Robiliard, a indiqué vouloir éviter d'établir une règle fiscale pour répondre à des situations particulières qui n'avaient pas été anticipées. Le ministre a ajouté qu'il était en outre nécessaire de prévoir des mesures plus structurantes permettant de monétiser l'exploitation du domaine public.

Dans sa décision du 5 août 2015 ⁽¹⁾, le Conseil constitutionnel a jugé que ces dispositions « *introduites en première lecture ne présentent pas de lien, même indirect, avec celles qui figuraient dans le projet de loi* ». Il a, en conséquence, déclaré ces dispositions contraires à la Constitution.

(1) Décision n° 2015-715 DC du 5 août 2015.

c. Un renforcement identique adopté dans la loi relative au deuxième dividende numérique

Issue d'une proposition de loi de MM. Bruno Le Roux, Patrick Bloche et plusieurs de leurs collègues, la loi n° 2015-1267 du 14 octobre 2015 relative au deuxième dividende numérique et à la poursuite de la modernisation de la télévision numérique terrestre a été examinée en première lecture à l'Assemblée nationale le 23 juin 2015 puis au Sénat le 22 juillet 2015.

Ce n'est qu'au stade de la commission mixte paritaire (CMP), qui est parvenue à un accord le 15 septembre 2015, que l'article 6 *bis* du projet de loi a été complété par un second paragraphe reprenant très exactement le dispositif issu de l'article 264 du projet de loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques.

Compte tenu de la procédure d'adoption de ce dispositif, les débats rendus publics entourant l'adoption du dispositif sont également très limités ; en lecture définitive, le rapporteur, M. Patrick Bloche, a indiqué que la CMP avait « *décidé de compléter l'article 6 bis en reprenant l'article 264 de la loi Macron relatif à la taxation des plus-values réalisées lors de la cession de chaînes TNT, disposition entre-temps annulée par le Conseil constitutionnel pour des raisons de procédure* ». La ministre de la Culture et de la communication a ensuite indiqué que « *les conditions de modification du contrôle d'un éditeur de service autorisé sur la TNT ont été renforcées afin d'éviter les comportements spéculatifs sur des fréquences qui sont un instrument fondamental de la politique publique de soutien à la création* ».

N'ayant pas été saisi de cette loi, le Conseil constitutionnel n'a pu examiner l'introduction au niveau de la CMP d'une disposition au regard de la règle constitutionnelle de l'« entonnoir », qui découle de l'article 45 de la Constitution et en vertu de laquelle, après la première lecture, les amendements doivent être en relation directe avec une disposition restant en discussion, les seules exceptions concernant les amendements destinés à assurer le respect de la Constitution, à opérer une coordination avec des textes en cours d'examen ou à corriger une erreur matérielle.

B. L'ENCADREMENT DES CESSIONS DE TITRES DE SOCIÉTÉS BÉNÉFICIAIRE D'UNE AUTORISATION D'ÉMISSION TÉLÉVISUELLE

Indépendamment des dispositifs mentionnés précédemment, un encadrement relativement strict est prévu s'agissant des cessions de titres de sociétés bénéficiaires d'une autorisation d'émission délivrée par le CSA.

1. Les autorisations d'émission télévisuelle délivrées par le CSA

L'article 30-1 de la loi du 30 septembre 1986 ⁽¹⁾ prévoit que l'usage de ressources radioélectriques pour la diffusion de tout service de télévision par voie hertzienne terrestre en mode numérique (TNT) doit faire l'objet d'une autorisation du CSA.

La délivrance de ces autorisations est soumise à une procédure visant à en garantir la transparence :

– pour chaque catégorie de services, un appel à candidature doit être lancé à destination des éditeurs de services constitués sous forme de société commerciale, de société d'économie mixte locale, d'association ou de diverses autres formes juridiques publiques ou semi-publiques ;

– dans la déclaration de candidature, la société doit préciser la zone géographique envisagée, les modalités de commercialisation du service, les besoins en bande passante, le choix de la fréquence, les engagements en termes de délai de mise en exploitation du service et le standard de diffusion du service ;

– à l'issue d'un délai fixé par le CSA (non précisé dans la loi), celui-ci arrête la liste des dossiers recevables puis procède à une audition publique des candidats ;

– il accorde ensuite l'autorisation d'usage au regard d'un certain nombre de critères fixés dans la loi :

- l'intérêt de chaque projet pour le public au regard des impératifs prioritaires que sont la sauvegarde du pluralisme des courants d'expression socio-culturels ;
- la diversité des opérateurs et la nécessité d'éviter les abus de position dominante ainsi que les pratiques entravant le libre exercice de la concurrence ;
- les engagements du candidat en matière de couverture du territoire, de production et de diffusion d'œuvres audiovisuelles et cinématographiques françaises et européennes ;
- la cohérence des propositions formulées par les candidats en matière de regroupement technique et commercial avec d'autres services et en matière de choix des distributeurs de services ;
- la nécessité d'offrir des services répondant aux attentes d'un large public et de nature à encourager un développement rapide de la télévision numérique de terre.

(1) Loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication.

Il est en outre prévu que, dans la mesure de leur viabilité économique et financière, notamment au regard de la ressource publicitaire, le choix favorise les services ne faisant pas appel à une rémunération des usagers et contribuant à la diversité des opérateurs ainsi qu'au renforcement du pluralisme de l'information.

Les autorisations décrites ci-dessus sont délivrées gratuitement ; au moment où la politique de délivrance des licences de TNT a été arrêtée, cette gratuité était censée constituer la contrepartie aux sujétions particulières pesant sur les éditeurs de télévision en matière de soutien à la création cinématographique et audiovisuelle, prévues respectivement aux articles 71 et 71-1 de la loi du 30 septembre 1986 précitée.

En application de cet article de loi, les articles 3 à 15 du décret n° 2010-747 du 2 juillet 2010⁽¹⁾ fixent notamment les obligations d'investissement des éditeurs de **service de télévision** de la façon suivante :

– 3,2 % de leur chiffre d'affaires annuel doit être consacré à la production d'œuvres cinématographiques dont 2,5 % à destination d'œuvres en français ;

– une part de ces sommes doit spécifiquement être affectée à la production indépendante.

2. Le contrôle des cessions de titres de sociétés bénéficiant d'une autorisation d'émission du CSA

a. Les possibilités de retrait de l'autorisation du CSA

L'article 42-3 de la loi du 30 septembre 1986 précitée prévoit que le CSA peut retirer cette autorisation, **à tout moment et sans mise en demeure préalable**, en cas de modification substantielle des données au vu desquelles l'autorisation a été délivrée, notamment la **composition du capital social** ou des organes de direction ou les modalités de financement⁽²⁾.

Le CSA a fait usage de cette faculté de retrait d'une autorisation le 14 octobre 2015, à l'encontre de la chaîne *Numéro 23*. Le retrait de cette autorisation, délivrée le 3 juillet 2012, fait suite à la demande d'agrément, par cette chaîne, d'un projet de rachat de cette chaîne par le groupe *NextRadioTV*, dont la presse s'est largement fait l'écho. Selon les informations transmises par le CSA, ce retrait doit prendre effet le 30 juin 2016. Le retrait de l'autorisation a logiquement entraîné, en l'espèce, le refus de l'agrément de l'opération.

(1) Décret relatif à la contribution à la production d'œuvres cinématographiques et audiovisuelles des services de télévision diffusés par voie hertzienne terrestre.

(2) Cet article ne précise pas s'il s'agit des modalités de financement de la société bénéficiaire de l'autorisation ou de l'équilibre financier présenté en réponse à l'appel à candidature.

En outre, le CSA « *peut donner son agrément* » à un **changement de titulaire de l'autorisation** dès lors que ce changement bénéficie à une personne morale qui contrôle le titulaire initial ou qui est contrôlée par lui au sens du code du commerce. À cette occasion le CSA peut également agréer un changement de catégorie de l'autorisation. Il faut comprendre de cette formulation que le CSA peut également, *a contrario*, refuser d'agréer une telle opération.

Par ailleurs, le CSA peut, par décision motivée, donner son agrément à une **modification des modalités de financement** lorsqu'elle porte sur le recours ou non à une rémunération de la part des usagers.

b. Les obligations incombant à la société bénéficiaire de l'autorisation

L'article précité de la loi du 30 septembre 1986 prévoit que tout éditeur de services bénéficiant d'une telle autorisation doit effectuer les démarches afin **d'obtenir un agrément du CSA en cas de modification du contrôle direct ou indirect** de la société titulaire de l'autorisation.

Selon le code de commerce, une société est considérée comme en contrôlant une autre :

- soit lorsqu'elle détient directement ou indirectement une fraction du capital lui conférant la majorité des droits de vote à l'assemblée générale ;
- soit lorsqu'elle dispose seule de la majorité des droits de vote en application d'un accord avec d'autres actionnaires ;
- soit lorsqu'elle détermine en fait, par les droits de vote dont elle dispose, les décisions dans les assemblées générales ;
- soit lorsqu'elle est actionnaire de cette société et dispose du pouvoir de nommer ou de révoquer la majorité des membres des organes d'administration, de direction ou de surveillance de la société.

Cet agrément, qui fait l'objet d'une décision motivée du CSA, est délivré en tenant compte du respect par l'éditeur, lors des deux années précédant l'année de la demande d'agrément, de ses obligations conventionnelles relatives à la programmation du service.

Lorsque la modification du contrôle porte sur un service national de télévision ou de radio appartenant à un réseau de diffusion à caractère national et que cette modification est susceptible de modifier significativement le marché en cause, « *l'agrément est précédé d'une étude d'impact, notamment économique, rendue publique dans le respect du secret des affaires* ».

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article impose au taux de 19 % les plus-values, lorsqu'elles peuvent être considérées comme « *de long terme* », provenant de la cession de titres d'une société dont l'actif est composé majoritairement de la valeur d'une autorisation d'éditer un service de télévision délivrée par le CSA.

Actuellement, le régime d'exonération des plus-values de titres de participation, assorti du dispositif de la quote-part pour frais et charges décrit précédemment, aboutit à une taxation effective de 4 %.

Lorsque la plus-value résulte pour l'essentiel de la valorisation d'une autorisation gratuite délivrée par la puissance publique, ce taux particulièrement réduit a pu faire naître le sentiment d'un certain effet d'aubaine ayant fait l'objet, ces derniers mois, de plusieurs initiatives législatives.

A. DESCRIPTION DU DISPOSITIF

Le présent article prévoit la création, au sein du régime général des plus-values à long terme des titres de participation, d'un dispositif spécifiquement applicable aux cessions de titres de sociétés de télévision.

Il vient donc compléter le dispositif de l'article 1019 du CGI décrit précédemment, lui aussi spécifiquement applicable à la cession de tels titres.

Adossé au régime des plus et moins-values à long terme décrit précédemment, le **I du présent article** prévoit une taxation au taux de 19 % des plus-values liées à la cession :

– des titres de sociétés dont l'actif est composé, à la date de la cession, à plus de 50 % de sa valeur réelle par une autorisation d'usage de ressources radioélectriques pour la diffusion d'un service de télévision par voie hertzienne terrestre en mode numérique (TNT) délivrée par le CSA dans le cadre prévu par la loi du 30 septembre 1986 précitée ;

– des titres d'une société contrôlant une société visée ci-dessus dont l'actif est lui-même composé à plus de 50 % par une telle autorisation.

Ce **même I du présent article** prévoit en outre que ce nouveau dispositif ne s'applique qu'à la première cession des titres suivant la délivrance de l'autorisation du CSA, à la condition que cette cession entraîne une modification du contrôle direct ou indirect de la société bénéficiant de l'autorisation.

Dans le cas d'une fusion de sociétés ou d'un apport partiel d'actifs, la plus-value réalisée lors de la cession ultérieure des titres reçus en contrepartie de l'apport des titres est imposée au taux de 19 % à hauteur de la plus-value d'apport de ces titres.

Les provisions pour dépréciations de ces titres sont alors imposées dans les mêmes conditions.

B. QUESTIONS SOULEVÉES PAR LE DISPOSITIF PROPOSÉ

1. L'évaluation de la valeur de l'autorisation

Selon les informations fournies par l'administration fiscale, l'autorisation délivrée par le CSA à titre gratuit ne peut pas comptablement être inscrite à l'actif de l'entreprise bénéficiaire.

Sa valeur au moment de la cession est donc établie à partir de la différence entre la valeur totale de l'entreprise au moment de la cession et l'ensemble des autres éléments d'actifs inscrits au bilan.

2. L'appréciation de l'applicabilité du régime des plus-values de long terme

Le régime prévu par le présent article s'appliquera, au taux de 19 %, uniquement aux cessions de plus-values qui pourront être considérées comme de long terme, donc aux cessions de titres détenus depuis plus de deux ans, à compter du 1^{er} janvier 2016.

À compter de cette date, une cession des titres visés précédemment dont la durée de détention serait inférieure à deux ans sera *a contrario* imposée au taux de 33,1/3 %, avec les modalités d'imputation décrites précédemment.

3. La possibilité d'un cumul entre le présent dispositif et celui prévu par l'article 1019 du code général des impôts

Les dispositifs prévus par l'article 1019 du CGI, tel que renforcé par l'article 7 de la loi du 14 octobre 2015 précitée, et par le présent article sont, en principe, cumulables.

Parmi les similitudes et différences notables entre les deux dispositifs, on peut mentionner :

– le fait que les deux taxations ne soient applicables qu'en cas d'agrément du CSA. Si cette autorité refuse l'agrément, la taxation n'est par définition pas applicable dans la mesure où la cession devient illégale ;

– le dispositif de l'article 1019 du CGI en vigueur ne contient aucune disposition relative à la proportion de l'actif représentée par l'autorisation du CSA. Il est donc susceptible de s'appliquer plus largement que le présent article ;

– le dispositif de l'article 1019 du CGI ne contient aucune disposition particulière visant la cession de titres d'une société contrôlant une autre société bénéficiant de l'autorisation, donc en pratique le cas d'une holding ;

– le dispositif de l'article 1019 du CGI s'applique aux opérations dont le montant cumulé au cours des six derniers mois atteint 10 millions d'euros. Le présent article peut s'appliquer à des opérations de plus petit montant. Il peut également s'appliquer distinctement à deux opérations qui seraient traitées de manière unique en application de l'article 1019 du CGI ;

– enfin, l'article 1019 du CGI ne s'applique pas spécifiquement à la première cession suivant la délivrance de l'autorisation. Il est donc susceptible de s'appliquer, contrairement au présent dispositif, à des cessions ultérieures.

La question du cumul des deux dispositifs pose également celle du taux marginal qui serait applicable, au regard notamment de la jurisprudence du Conseil constitutionnel en matière d'imposition confiscatoire.

L'article 1019 du CGI prévoyant que la taxe est plafonnée à 26 % de la plus-value brute, plusieurs cas de figure peuvent être distingués :

– si la cession est soumise au régime des plus-values de court terme, en raison d'une durée de détention inférieure à deux ans, le cumul des deux dispositifs aboutit à un taux marginal de 59,1/3 %. À ce titre, le taux ne peut pas être considéré comme confiscatoire ;

– si la cession entre dans le régime des plus-values de long terme décrit précédemment, le taux est *a fortiori* de 45 %.

À supposer que la taxation exigible au titre de l'article 1019 du CGI n'atteigne pas le plafond de 26 %, la détermination du taux marginal applicable devient impossible *a priori* puisqu'il dépend à la fois de la valeur des titres et de leur durée de détention.

4. Les modalités d'entrée en vigueur

Le **II** du présent article prévoit que le présent dispositif s'appliquera aux cessions entraînant une modification de contrôle agréée par le CSA à compter du 30 septembre 2015.

Il n'est donc pas inutile de préciser que, dans le cas où le CSA refuse d'agréer une telle opération, le présent dispositif ne trouvera pas à s'appliquer.

C. ÉVALUATION DE L'IMPACT BUDGÉTAIRE

Compte tenu de la spécificité du dispositif proposé, l'évaluation préalable de l'article prévoit qu'il devrait entraîner des recettes budgétaires négligeables.

*

* *

La commission adopte l'article 45 sans modification.

*

* *

Après l'article 45

La commission est saisie de l'amendement II-CF 232 de M. Joël Giraud.

M. Joël Giraud. Le but de cet amendement est de lever les obstacles à l'obtention de la réduction d'impôt sur le revenu au titre d'investissements dans les PME, afin de faciliter l'essor de projets locaux d'investissement dans les énergies renouvelables portés par des citoyens au travers de structures ayant l'agrément « Entreprises solidaires d'utilité sociale ».

C'est le seul moyen pour que les projets démarrent. Le coût de cette mesure est estimé à 1 million d'euros en année pleine, tout en permettant de lever jusqu'à 6 millions d'euros d'investissements dans les énergies renouvelables.

Mme la Rapporteuse générale. Vous voulez cumuler deux avantages : celui des tarifs de rachat et celui de la réduction d'impôt sur le revenu. Ne serait-il pas préférable de déposer cet amendement dans le cadre du projet de loi de finances rectificative, à l'occasion duquel le Gouvernement souhaite aborder les sujets relatifs à l'investissement dans les PME ?

L'amendement II-CF 232 est retiré.

*

* *

Article additionnel après l'article 45

Élargissement des fonds d'investissement de proximité dans les DOM aux investisseurs métropolitains

La commission discute ensuite des amendements identiques II-CF 235 de M. Joël Giraud et II-CF 292 rectifié de M. Charles de Courson.

M. Ary Chalus. Parce que seules les personnes fiscalement domiciliées outre-mer peuvent y souscrire, les fonds d'investissement de proximité dans les DOM (FIP-DOM), dédiés aux PME locales, ne se développent pas. Seuls six ont été ouverts, dont un seul en 2015.

En quatre années d'existence, les ils n'ont collecté en cumulé que 8 millions d'euros, soit vingt-cinq fois moins que les différents FIP-Corse sur la même période. Je souhaiterais donc qu'on étende à l'ensemble des contribuables de métropole la possibilité de souscrire à ces fonds, à compter du 1^{er} janvier 2017.

M. Charles de Courson. Je me suis toujours interrogé sur la validité, au regard de nos règles constitutionnelles, de dispositions qui réservent ainsi une possibilité d'investissement à une partie seulement des contribuables.

M. le président Gilles Carrez. Cela a été jugé !

M. Charles de Courson. Il serait pourtant logique d'étendre cette possibilité à l'ensemble des contribuables.

Mme Marie-Christine Dalloz. A-t-on une idée du coût ?

Mme la Rapporteuse générale. Il est vrai que le FIP-DOM ne fonctionne pas ; il n'y a que 1 million d'euros investis par ce biais à ce jour. Peut-être pourrait-on attendre 15 millions d'euros d'une extension. Quant au FIP-Corse, qui permet aux hexagonaux d'investir en Corse, il atteint 20 millions d'euros. Je m'interroge sur cette différence de traitement. Sagesse.

M. Charles de Courson. Et la Corse ne compte que 300 000 habitants ! Dans l'ensemble des DOM, il y en a deux ou trois millions.

La commission adopte les amendements II-CF 235 et II-CF 292 rectifié (amendement II-856).

*
* *

Article additionnel après l'article 45

**Allongement de deux à cinq ans de la durée de détention permettant de
bénéficier de la « niche Copé »**

La commission examine, en discussion commune, des amendements II-CF 192 et II-CF 193 de M. Alain Fauré.

M. Alain Fauré. L'amendement II-CF 192 est un amendement d'appel, et je vais le retirer. Je souhaite seulement appeler votre attention sur le fait que la « niche Copé » – ou plutôt la « niche Marini » –, qui exonère de taxes les plus-values qui peuvent être réalisées sur les ventes d'entreprises, a contribué à détruire un grand nombre de grosses PME ou d'entreprises de taille intermédiaire.

L'amendement II-CF 193 concerne également la « niche Copé » et vise à porter de deux à cinq ans la durée de détention des titres de participation dont la cession peut engendrer des plus-values exonérées d'impôt. Il s'agit d'inciter à une plus grande implication dans la vie de l'entreprise – ici les PME et les entreprises de taille intermédiaire.

Mme la Rapporteure générale. Sagesse.

L'amendement II-CF 192 est retiré.

La commission adopte l'amendement II-CF 193 (amendement II-857).

*

* *

Article additionnel après l'article 45

Privation du bénéfice de plusieurs avantages fiscaux pour les grands groupes adoptant des comportements prédateurs à l'égard de PME et d'entreprises de taille intermédiaire

La commission examine l'amendement II-CF 194 de M. Alain Fauré.

M. Alain Fauré. Bien souvent, des entreprises sont achetées, puis amplement « toilétées » – j'entends par-là qu'on va très vite tailler dans les effectifs et prendre leurs actifs, tels les brevets. Le temps d'un bilan, elles sont « embellies », et rapidement revendues avec une forte plus-value. Par contre, pour l'acheteur, l'affaire est moins belle, et le risque est tout simplement que son entreprise disparaisse.

Aussi, le présent amendement entend-il priver les grands groupes de leurs avantages fiscaux lorsque leurs filiales détenues depuis moins de cinq ans perdent plus de 50 % de leurs actifs incorporels ou plus de 30 % de leurs effectifs, quand bien même ce serait dans le respect du droit. Sans aucunement vouloir porter atteinte à la liberté d'entreprendre, il s'agit de mettre un terme aux comportements prédateurs à l'encontre des PME et entreprises de taille intermédiaire dont le pays manque cruellement.

Suivant l'avis favorable de la Rapporteure générale, la commission adopte l'amendement II-CF 194 (amendement II-866).

*

* *

Article 46

Aménagements de la taxe sur les services de télévision : consolidation des ressources provenant de la télévision de rattrapage et des services interactifs

Le présent article tire les conséquences de deux décisions récentes du Conseil constitutionnel qui a déclaré contraires à la Constitution plusieurs dispositions du code du cinéma et de l'image animée relatives à la taxe sur les services de télévision (TST).

Il définit comme redevable de la TST la personne morale qui encaisse des revenus liés aux services de télévision diffusés par un éditeur, laquelle devra s'acquitter de la taxe pour les revenus qu'elle perçoit.

Enfin, dans un souci de simplification, il supprime la majoration des acomptes dont les redevables s'acquittent auprès du Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC) qui ne se justifie plus dans le contexte actuel de diminution du produit de la taxe.

APERÇU DES MODIFICATIONS EFFECTUÉES PAR LE PRÉSENT ARTICLE

	Dispositions actuelles	Dispositions modifiées par l'article 46 du projet de loi de finances
Redevables (article L. 115-6 du code du cinéma et de l'image animée)	<ul style="list-style-type: none"> – les éditeurs de services de télévision établis en France – les distributeurs de services de télévision établis en France 	<ul style="list-style-type: none"> – les éditeurs de services de télévision établis en France – les distributeurs de services de télévision établis en France – les personnes qui encaissent les revenus liés aux services de télévisions et à leurs activités connexes, directement ou par l'intermédiaire d'un régisseur de messages publicitaires et de parrainage ou d'un opérateur de communications électroniques, sont considérées comme des éditeurs
Assiette (article L. 115-7 du code du cinéma et de l'image animée)	<p><u>Pour les éditeurs</u></p> <ul style="list-style-type: none"> – les recettes publicitaires et de parrainage, y compris sur les services de télévision de rattrapage ; – le produit de la contribution à l'audiovisuel public ; – les revenus tirés des services interactifs liés à la diffusion de programmes de télévision <p><u>Pour les distributeurs</u></p> <ul style="list-style-type: none"> – le produit des abonnements à des services de télévision, avec une déduction de 10 % ; – le produit des offres composites, avec une déduction de 66 %. 	<p><u>Pour les éditeurs</u></p> <p>Les revenus issus des services de télévision et de leurs activités connexes décrites comme :</p> <ul style="list-style-type: none"> – les recettes publicitaires et de parrainage, y compris sur les services de télévision de rattrapage ; – le produit de la contribution à l'audiovisuel public ; – les revenus tirés des services interactifs liés à la diffusion de programmes de télévision <p><u>Pour les distributeurs</u> (identique)</p>

Source : commission des finances.

I. ÉTAT DU DROIT

A. LA TAXE SUR LES SERVICES DE TÉLÉVISION AUJOURD'HUI

1. Le régime juridique

Aux termes des articles L. 115-6 et suivants du code du cinéma et de l'image animée, est assujéti à la TST, tout éditeur de services de télévision, au sens de l'article 2 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, et tout distributeur de services de télévision, au sens de l'article 2-1 de cette même loi, qui a programmé, au cours de l'année civile précédente, une ou plusieurs œuvres audiovisuelles ou cinématographiques éligibles aux aides financières du Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC).

On distingue donc deux régimes distincts pour la TST, couramment désignés par les termes TST-E, dont sont redevables les éditeurs, et TST-D, dont sont redevables les distributeurs.

En application de l'article L. 115-6 du code du cinéma et de l'image animée :

– sont redevables de la TST-E les entreprises publiques ou privées qui programment des émissions de télévision nationales, régionales ou locales, quel que soit le mode de diffusion de ces émissions (voie hertzienne terrestre, satellite, câble, internet fixe ou mobile, *etc.*) ;

– sont redevables de la TST-D, quel que soit le réseau de communications électroniques utilisé, les distributeurs de services de télévision, qui ont le siège de leur activité ou un établissement stable en France à partir duquel le service est rendu.

- *La TST éditeurs*

La taxe sur les éditeurs est la plus ancienne (1986). Au taux de 5,5 %, elle est assise, au-delà d'une franchise de 11 millions d'euros (16 pour les éditeurs qui n'ont pas de ressources procurées par la publicité) sur le montant hors taxe sur la valeur ajoutée (TVA) des **ressources des éditeurs**.

Victime d'une érosion rapide en raison d'une baisse constante des prix sur le marché publicitaire, l'assiette a été modifiée à plusieurs reprises depuis 2010, pour inclure les recettes produites par de nouveaux services proposés par les redevables, comme les services interactifs ou la télévision de rattrapage (TVR), en plein essor.

En application de l'article L. 115-7 du code précité, la base d'imposition de la taxe est aujourd'hui constituée :

– des **sommes versées par les annonceurs et les parrains**, pour la diffusion de leurs messages publicitaires et de parrainage, y compris en télévision de rattrapage, directement au redevable ou à une régie, quel que soit le montant effectivement perçu par le redevable. Ces sommes font l’objet d’un abattement forfaitaire de 4 % ;

– du **produit de la contribution à l’audiovisuel public** (ex-redevance) encaissée par les redevables et des autres ressources publiques ; est expressément exclue, au titre de ses services de télévision spécifiques à l’outre-mer, la société nationale de programme France Télévisions ;

– des sommes versées directement ou indirectement par les opérateurs de communications électroniques au redevable ou aux personnes en assurant l’encaissement à raison des appels téléphoniques à revenus partagés, des connexions à des services télématiques et des envois 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. Sont ainsi visées les **sommes tirées de l’exploitation de services interactifs payants proposés aux téléspectateurs** (SMS, appels surtaxés, services télématiques) et versées par les opérateurs de communications électroniques par lesquels ces services transitent.

- *La TST distributeurs*

Depuis 2008, une taxe sur les distributeurs de services de télévision, qui acheminent le contenu audiovisuel vers le téléspectateur (chaînes auto-distribuées comme Canal+, services de diffusion par câble et par satellite, services de télévision numérique terrestre, fournisseurs d’accès à internet et opérateurs de téléphonie mobile), est assise sur le montant hors TVA :

– du **produit des abonnements et autres sommes acquittés par les usagers** pour accéder à des services de télévision. Le produit de ces abonnements et autres sommes fait l’objet d’une déduction de 10 % ;

– du produit des abonnements et autres sommes acquittés par les usagers en rémunération de services souscrits dans le cadre des **offres composites (téléphonie, internet)** permettant d’accéder à des services de télévision. Le produit de ces abonnements et autres sommes fait l’objet d’une déduction de 66 %.

Depuis la loi de finances pour 2012 ⁽¹⁾, « *est également regardée comme distributeur de services de télévision toute personne proposant un 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 télévision* ». Le périmètre de la taxe a donc été étendu. Cette disposition s’applique depuis le 1^{er} janvier 2014 après avoir été validée par la Commission européenne.

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

À partir de 10 millions d'euros, ces produits sont imposés progressivement selon un barème de quatre tranches.

BARÈME DE LA TAXE SUR LES SERVICES DE TÉLÉVISION DISTRIBUTEURS

Tranche	1	2	3	4
Assiette (en millions d'euros)	10 <> 250	250 <> 500	500 <> 750	> 750
Taux	0,5 %	2,10 %	2,80 %	3,50 %

Source : article L. 115-9 du code du cinéma et de l'image animée.

- *Un paiement par acomptes mensuels ou trimestriels*

Aux termes de l'article L. 115-10 du même code, les redevables de la TST acquittent auprès du CNC la taxe par acomptes mensuels ou trimestriels. « Ces acomptes mensuels ou trimestriels sont 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 quant à lui l'année suivante, en fonction de la détermination du chiffre d'affaires taxable réalisé au cours de l'année imposable.

La majoration des acomptes existe depuis la création de la TST par la loi n° 97-1239 du 29 décembre 1997 de finances rectificative pour 1997. Elle était alors justifiée par le dynamisme de l'assiette de la taxe. L'absence de majoration aurait entraîné une forte régularisation l'année suivante. En dépit des modifications d'assiette introduites depuis, cette dynamique s'est ralentie. La diversification des supports de communication renforce la concurrence entre offreurs d'espaces publicitaires, une concurrence qui a entraîné une baisse des prix depuis les années 2000 et qui ne semble pas devoir s'arrêter. La majoration des acomptes est devenue une avance de trésorerie consentie par les entreprises du secteur à l'État. Elle impose des régularisations importantes au profit des redevables, qui entraînent des difficultés de gestion pour le CNC.

2. Un produit en baisse

Le produit de la TST est, en effet, affecté au CNC qui en assure le recouvrement depuis le 1^{er} janvier 2010 (article L. 115-11).

Les recettes du CNC sont constituées très majoritairement du produit de trois taxes affectées au fonds de soutien au cinéma, à l'audiovisuel et au multimédia : la taxe sur les entrées en salle de cinéma (TSA), la TST et la taxe sur la vidéo et la vidéo à la demande. Par ailleurs, les ressources propres prévisionnelles de l'établissement proviennent à 75 % de recettes liées à des cotisations professionnelles, à 19 % des frais d'inscription aux registres du cinéma et de l'audiovisuel et à 6 % de divers produits.

La TST représente entre 74 et 82 % des ressources fiscales affectées au CNC selon les années (cf. tableau, p. 274).

RENDEMENT DE LA TAXE SUR LES SERVICES DE TÉLÉVISION

(en millions d'euros)

Recette	2010	2011	2012	2013	2014	2015 (p)	2016 (p)	Évolution 2010-2014
Produit de la TST-E	297,0	308,5	295,5	308,8	269,1	288	277	- 9,4 %
Produit de la TST-D	277,8	322,0	279,0	223,5	229,4	217,4	201	- 21,7 %

Source : évaluation préalable, réponses du Gouvernement et tome I du Voies et moyens annexé au projet de loi de finances pour 2016.

D'après les éléments transmis par le Gouvernement, la TST-E concerne aujourd'hui vingt-et-un redevables. Les chaînes historiques (TF1, France Télévisions, M6, Arte et Canal+) acquittent 93 % de la TST-E, le reste étant acquitté par les chaînes de la télévision numérique terrestre (TNT) et les chaînes thématiques. La TST-D concerne dix-huit redevables. Les principaux fournisseurs d'accès à internet (Orange, Free, Bouygues et SFR) acquittent environ 57 % du montant total.

Le produit de la TST est en baisse. Plusieurs phénomènes contribuent à expliquer cette évolution.

D'après le baromètre du marché de la publicité télévisée du CNC, le volume de publicité diffusé à la télévision est en hausse ⁽¹⁾. Pourtant, les dépenses des annonceurs diminuent (- 1,6 % en 2014, - 0,6 % en 2015, d'après une étude FrancePub). En cause : la diversification des médias et des outils de communication qui offre de nouveaux supports aux annonceurs et encourage une concurrence par les prix. Le secteur de la télévision représente toujours une part significative des investissements publicitaires (13 %, soit 3,8 milliards d'euros en 2014) quoiqu'en stagnation (+ 0,4 % en 2014). À l'inverse, internet est un secteur en croissance (+ 4,5 % en 2014), attirant 1,9 milliard d'euros des investissements des annonceurs.

D'après les études menées par le CNC, en mai 2015, l'offre des chaînes nationales gratuites disponible en télévision de rattrapage sur internet était constituée de 17 600 heures de programmes, en hausse de 14,1 % par rapport à 2014. La consommation de télévision de rattrapage a atteint un record : 438,8 millions de vidéos sont visionnées sur les services de TVR du panel retenu par le CNC, soit 14,2 millions de vidéos vues chaque jour. La consommation a augmenté de 41,5 % sur un an ⁽²⁾.

(1) [Baromètre du marché publicitaire, CNC, juin 2015.](#)

(2) [Baromètre de la télévision de rattrapage \(TVR\), CNC, mai 2015.](#)

D'après les données communiquées par les régies publicitaires des chaînes de télévision citées par l'évaluation préalable du Gouvernement et une hypothèse de progression de 10 % par an, 68 millions d'euros de chiffre d'affaires supplémentaire sont susceptibles d'être pris en compte dans l'assiette de la taxe en 2016 au titre de la télévision de rattrapage. La réintégration de ces recettes dans l'assiette de la TST-E représenterait alors 3,6 millions d'euros en 2016.

Les services interactifs représenteraient quant à eux 33 millions d'euros de chiffre d'affaires en 2016, soit une recette attendue de 1,8 million d'euros supplémentaires.

B. LES DIFFICULTÉS RENCONTRÉES

1. Une assiette en constante évolution pour s'adapter aux innovations technologiques

Créé par l'article 28 de la loi n° 97-1239 du 29 décembre 1997 de finances rectificative pour 1997, l'article 302 *bis* KB du CGI instituait « *une taxe due par tout exploitant d'un service de télévision reçu en France métropolitaine ou dans les départements d'outre-mer et qui a programmé, au cours de l'année civile précédente, une ou plusieurs œuvres audiovisuelles ou cinématographiques éligibles aux aides du compte d'affectation spéciale ouvert dans les écritures du Trésor et intitulé : "Soutien financier de l'industrie cinématographique et de l'industrie audiovisuelle"* », devenue depuis la TST.

Cette taxe était assise sur :

- le produit des abonnements à des services de télévision ;
- les recettes publicitaires ;
- le produit de la redevance pour droit d'usage des appareils de télévision.

L'assiette de cette taxe a été modifiée une première fois par l'article 120 de la loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004 de finances pour 2005 pour inclure les sommes tirées de l'exploitation de nouveaux services interactifs payants proposés aux téléspectateurs (SMS, appels surtaxés, services télématiques).

L'article 165 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006 a ensuite ajouté aux recettes publicitaires les recettes de parrainage.

L'article 90 de la loi n° 2007-1824 du 25 décembre 2007 de finances rectificative pour 2007 a profondément rénové le régime de la taxe en distinguant deux catégories de redevables : les éditeurs et les distributeurs de services de télévision.

Les éditeurs furent désormais imposés sur :

- le produit des abonnements à des services de télévision ;
- les recettes publicitaires et de parrainage ;
- le produit de la redevance pour droit d’usage des appareils de télévision.

Les distributeurs furent imposés quant à eux sur le produit des abonnements et autres sommes acquittés par les usagers en rémunération d’un ou plusieurs services de télévision avec une déduction de 10 %.

Par la suite, les dispositions de l’article 302 *bis* KB ont été successivement recodifiées à l’article 1609 *sexdecies* du CGI puis à l’article L. 115-7 du code du cinéma et de l’image animée, à compter du 1^{er} janvier 2010.

CODIFICATIONS SUCCESSIVES DES DISPOSITIONS RELATIVES À LA TST

<p>Article 28 de la loi n° 97-1239 du 29 décembre 1997 de finances rectificative pour 1997</p>	<p>Décret n° 2009-389 du 7 avril 2009 portant incorporation au code général des impôts de divers textes modifiant et complétant certaines dispositions de ce code</p>	<p>Ordonnance n° 2009-901 du 24 juillet 2009 relative à la partie législative du code du cinéma et de l’image animée</p>
<p>Articles du CGI : 302 <i>bis</i> KB, 302 <i>bis</i> KC, 1693 <i>quater</i> et 1788 <i>nonies</i></p> <p>Article L. 102 AA du LPF</p>	<p>Articles du CGI : 1609 <i>sexdecies</i>, 1609 <i>sexdecies</i> A, 1609 <i>sexdecies</i> B et 1693 <i>quater</i> du CGI</p>	<p>Articles L. 115-6 à L. 115-13 du code du cinéma et de l’image animée</p>

CGI : code général des impôts. LPF : Livre des procédures fiscales.

L’assiette a encore été modifiée trois fois :

– l’article 35 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 a inclus les offres composites dans l’assiette de la TST-D ;

– l’article 79 de la loi n° 2012-1510 du 29 décembre 2012 de finances rectificative pour 2012 a introduit une distinction entre les abonnements proposés par les distributeurs, ceux permettant l’accès uniquement à des services de télévision faisant l’objet d’une déduction de 10 % et les offres composites faisant l’objet d’une déduction de 66 % ;

– l’article 30 de la loi n° 2013-1279 du 29 décembre 2013 de finances rectificative pour 2013 a élargi l’assiette de la TST-E aux produits de la télévision de rattrapage, autrement dit des programmes visibles gratuitement sur internet en « *replay* », pour une durée déterminée, qui produisent des recettes publicitaires significatives.

Cette dernière réforme devait permettre d’assurer la neutralité technologique et la cohérence de l’assiette de la taxe en appréhendant l’ensemble des recettes directement créées par les programmes de télévision, quel que soit le mode d’accès à ces programmes, pour l’ensemble des éditeurs de services de télévision.

2. Une assiette réduite par les comportements d'optimisation fiscale des redevables

Les enjeux financiers d'une meilleure intégration des services innovants dans l'assiette de la taxe ne sont pas négligeables. La « filialisation » des activités nouvelles – télévision de rattrapage et services interactifs – a en effet permis à des redevables de réduire artificiellement leur assiette taxable.

a. Les efforts du législateur pour lutter contre les pratiques d'optimisation

Dès 2004, le législateur a dû procéder à des aménagements de la taxe pour lutter contre les schémas d'optimisation fiscale, caractérisés notamment par la filialisation de certaines activités.

Ainsi, l'article 120 de la loi du 30 décembre 2004 précitée a ajouté un c) au 2 du paragraphe II de l'article 302 *bis* KB décrivant l'assiette :

« a) Des sommes versées par les annonceurs, pour la diffusion de leurs messages publicitaires, aux redevables concernés ou aux régisseurs de messages publicitaires. Ces sommes font l'objet d'un abattement forfaitaire de 4 % ;

« b) Du produit de la redevance pour droit d'usage des appareils de télévision encaissé par les redevables concernés, à l'exception de la Société nationale de radiodiffusion et de télévision d'outre-mer ;

« c) Des sommes versées directement ou indirectement par les opérateurs de communications électroniques aux redevables concernés, ou à des personnes auxquelles ces redevables en ont confié l'encaissement, à raison des appels téléphoniques à revenus partagés, des connexions à des services télématiques et des envois 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. »

L'article 90 de la loi n° 2007-1824 du 25 décembre 2007 de finances rectificative pour 2007 modifie à nouveau le c) du 2 du II de l'article 302 *bis* KB. À compter du 1^{er} janvier 2008, la taxe est assise sur les sommes versées « *aux personnes en assurant l'encaissement* » et non plus aux « *personnes auxquelles ces redevables en ont confié l'encaissement* ». Cette modification a été introduite par un amendement de notre collègue Jérôme Chartier, en première lecture, à l'Assemblée nationale, avec l'avis favorable de la commission des finances et du Gouvernement. Il s'agissait de neutraliser les choix d'organisation des éditeurs de télévision en prévoyant que les sommes entrant dans l'assiette de la taxe pouvaient être encaissées par des personnes tierces.

La notion de « personnes en assurant l'encaissement » a été précisée par l'instruction fiscale n° 3P-3-08 du 18 avril 2008.

« 2) Notion de “personnes en assurant l'encaissement”

« Sont visées toutes les personnes assurant l'encaissement des revenus tirés des services interactifs liés à la diffusion des programmes d'un ou plusieurs éditeurs de services de télévision, quelle que soit la nature des relations juridiques entre l'éditeur concerné et ces personnes. »

« La taxe est assise sur les sommes versées par les opérateurs de communications électroniques directement au redevable ou à ces personnes, quel que soit le montant éventuellement perçu par le redevable, y compris lorsque ces personnes encaissent ces sommes pour leur propre compte. »

Cette interprétation fiscale a été contestée par la société TF1 dans un recours pour excès de pouvoir du 18 juin 2008 visant à l'annulation de ces dispositions. Dans un arrêt n° 317299 du 28 juillet 2011, le Conseil d'État a rejeté cette requête au motif que l'instruction fiscale n'avait pas méconnu les dispositions légales. La procédure de question prioritaire de constitutionnalité (QPC) n'existait pas alors.

Enfin, l'article 30 de la loi du 29 décembre 2013 précitée, en élargissant l'assiette de la TST-E aux produits de la télévision de rattrapage, a repris la formulation présente désormais au c) du 1° de l'article L. 115-7. Le a) du 1°, dans sa rédaction issue de l'article 30 précité, était ainsi rédigé : *« Des sommes versées par les annonceurs et les parrains, pour la diffusion de leurs messages publicitaires et de parrainage y compris sur les services de télévision de rattrapage, aux redevables concernés ou aux régisseurs de messages publicitaires et de parrainage ou à toute personne en assurant l'encaissement. »*

Par cohérence, le premier alinéa de l'article L. 115-13 relatif à la transmission d'informations par les régisseurs de messages publicitaires et de parrainage ainsi que par les personnes assurant l'encaissement des sommes mentionnées à l'article L. 115-7 précité a fait l'objet des mêmes insertions.

b. L'échec de certaines dispositions frappées d'inconstitutionnalité

- *La décision relative à l'article 30 de la loi de finances rectificative pour 2013*

Le 19 décembre 2013, le Conseil constitutionnel a été saisi, dans les conditions prévues à l'article 61 de la Constitution, de la loi de finances rectificative pour 2013.

Dans sa décision n° 2013-684 DC du 29 décembre 2013, le Conseil a censuré, à la fin du 1° du paragraphe I de l'article 30, l'ajout des mots *« ou à toute personne en assurant l'encaissement »* après *« aux régisseurs de messages publicitaires et de parrainage »*.

Il a rappelé que toute imposition sur un revenu doit être acquittée par celui qui perçoit ce revenu, de manière à prendre en compte les facultés contributives des contribuables, exigence qui résulte du principe d'égalité devant les charges publiques. Toute dérogation doit être adaptée et proportionnée aux objectifs poursuivis par le législateur (lutter contre la fraude ou l'évasion fiscale).

Le Conseil constitutionnel a jugé « *qu'en posant le principe de l'assujettissement des éditeurs de télévision, quelles que soient les circonstances, au paiement d'une taxe assise sur des sommes dont ils ne disposent pas, le législateur a méconnu les exigences précitées ; que par suite, à la fin du 1^o du paragraphe I de l'article 30, le membre de phrase : "et les mots : "ou aux régisseurs de messages publicitaires et de parrainage" sont remplacés par les mots : ", aux régisseurs de messages publicitaires et de parrainage ou à toute personne en assurant l'encaissement" doit être déclaré contraire à la Constitution* ». ⁽¹⁾

- *La question prioritaire de constitutionnalité portant sur les dispositions introduites en 2004*

Peu de temps auparavant, le 6 novembre 2013, le Conseil constitutionnel avait été saisi d'une question prioritaire de constitutionnalité à la suite d'une requête de la société TF1.

En 1989, la société TF1, éditeur de services de télévision, a donné en location-gérance à sa filiale TFI entreprises, puis à son autre filiale, e-TFI, à partir de 1999, l'exploitation du fonds de commerce lié à l'activité représentant toutes les opérations relatives aux produits et services interactifs mis à la disposition du public par tout procédé électronique, moyennant le paiement d'une redevance calculée sur le chiffre d'affaires global réalisé par e-TF1.

Les recettes tirées des appels téléphoniques à revenus partagés, des connexions à des services télématiques et des envois de SMS constituaient donc un chiffre d'affaires propre d'e-TF1, dès lors qu'elle encaissait ces recettes en son nom et pour son propre compte. La société e-TF1, locataire gérant, est seulement débitrice à l'égard de la société TF1 de la redevance de location-gérance liée à son chiffre d'affaires.

La société TF1, considérant qu'elle n'encaissait pas personnellement la recette que le législateur avait incluse dans l'assiette de la taxe qu'elle devait acquitter, n'a donc pas pris en compte les recettes perçues par la filiale e-TF1 dans le calcul de l'assiette de la taxe dont elle était redevable à compter de l'année 2008, au motif qu'elle n'avait pas à acquitter une imposition calculée sur un revenu définitivement perçu par un tiers.

L'administration fiscale et le CNC ont contesté cette position et procédé à des rappels de taxe pour les années 2008 à 2011, intégrant dans l'assiette les recettes tirées des appels téléphoniques à revenus partagés, des connexions à des services télématiques et des envois de messages liés à la diffusion des programmes perçus par e-TF1.

(1) Décision n° 2013-684 DC du 29 décembre 2013 précitée, cons. 30.

En conséquence, la société TF1 a inclus ces recettes dans l'assiette de la taxe en 2012. Elle a toutefois présenté une réclamation visant à la restitution partielle de la taxe sur les éditeurs de services de télévision acquittée en 2012 (montant de 1 889 176 euros correspondant à la quote-part de cette taxe relative aux recettes tirées des appels téléphoniques à revenus partagés, des connexions à des services télématiques et des envois de SMS).

Cette réclamation a été présentée le 21 décembre 2012 au Centre national du cinéma et de l'image animée. La requête de TF1 ayant été rejetée le 2 mai 2013, TF1 a saisi le tribunal administratif de Paris d'un recours contre ce refus. C'est à l'occasion de ce contentieux que la QPC a été transmise au Conseil d'État le 9 août 2013 puis renvoyée au Conseil constitutionnel le 6 novembre 2013.

La société requérante soutenait que le c) du 1° de l'article L. 115-7 du code du cinéma et de l'image animée méconnaissait le principe d'égalité devant les charges publiques, en ce que la taxe sur les éditeurs et distributeurs de services de télévision est due par les éditeurs de services de télévision à raison de sommes qu'ils ne perçoivent pas et que ces règles d'établissement de l'assiette de la taxe aboutissent à une imposition qui excède les facultés contributives des redevables et qui est confiscatoire.

Dans sa décision n° 2013-362 QPC du 6 février 2014, et pour les mêmes motifs que dans sa décision du 29 décembre 2013, le Conseil constitutionnel a aussi censuré les dispositions plus anciennes mais identiques du c) du 1° de l'article L. 115-7, contestées par la société TF1.

Dans ces deux décisions, les dispositions consistant à taxer une entreprise sur des sommes dont elle ne dispose pas ont été censurées. L'assiette de la taxe ne peut être constituée de revenus dont le redevable ne dispose pas.

II. LES MODIFICATIONS PROPOSÉES

Le présent article comporte en réalité deux mesures distinctes :

– il étend aux personnes chargées d'encaisser les revenus liés aux services de télévision ou à leurs activités connexes (télévision de rattrapage, services interactifs) la qualité de redevable de la TST à laquelle sont aujourd'hui assujettis les éditeurs et les distributeurs de services de télévision en modifiant cette fois l'article L. 115-6 du code du cinéma et de l'image animée ;

– il supprime la majoration de 5 % sur la base de laquelle sont calculés les acomptes payés par les redevables, pour lesquels cette majoration constitue une charge de trésorerie, du fait d'un faible dynamisme de l'assiette.

Ce faisant, il poursuit trois objectifs :

– neutraliser les pratiques d’optimisation fiscale et rétablir l’équité fiscale en taxant de manière identique les recettes quels que soient les schémas organisationnels adoptés par les redevables ;

– consolider le produit de la TST, quelles que soient les innovations technologiques à venir dans la fourniture de services de télévision et de services connexes ;

– alléger les contraintes pesant sur les entreprises du secteur du fait de leur imposition.

A. UNE RÉÉCRITURE PÉRENNE DES DISPOSITIONS CENSURÉES

Le **I** du présent article modifie le code du cinéma et de l’image animé.

Les catégories de redevables sont désormais clairement définies à l’article L. 115-6 dans sa nouvelle rédaction issue du **1°** du **I**.

- Les éditeurs sont ceux qui programment des œuvres audiovisuelles ou cinématographiques éligibles aux aides financières du CNC au sens de l’article 2 de la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication.

- Sont regardées comme des éditeurs les personnes qui encaissent des revenus liés aux services de télévision diffusés par un éditeur, y compris dans le cadre d’activités connexes, directement ou par l’intermédiaire d’un régisseur de messages publicitaires ou d’un opérateur de communication électroniques.

- Les distributeurs restent ceux qui établissent avec des éditeurs ou d’autres distributeurs de services de télévision des relations contractuelles en vue de constituer une offre de services de communication audiovisuelle mise à disposition auprès du public par un réseau de communications électroniques (article 2-1 de la loi du 30 septembre 1986 précitée).

Il résulte de ces nouvelles dispositions que les éditeurs et les percepteurs de revenus issus des services de télévision ou de leurs activités connexes seront redevables de la TST-E (1° de l’article L. 115-7). Restent redevables de la TST-D (2° de l’article L.115-7) les distributeurs.

En prévoyant de taxer la personne qui encaisse les recettes, le dispositif respecte l’exigence de prise en compte des facultés contributives rappelée par le Conseil constitutionnel. L’impôt sera acquitté par celui qui dispose effectivement des recettes taxées.

Il a été préféré à une autre formule qui consistait à taxer les tiers uniquement dans les cas où ceux-ci entretenaient des liens de dépendance avec le redevable au sens du 12° de l’article 39 du code général des impôts. Cette dérogation est prévue par la jurisprudence du Conseil constitutionnel et du Conseil

d'État⁽¹⁾ mais elle aurait été subordonnée à la réunion d'éléments objectifs permettant de caractériser un risque d'évasion fiscale. En outre, le redevable aurait dû avoir la possibilité de démontrer qu'il n'avait pas mis délibérément en œuvre un montage artificiel spécifiquement destiné à éluder la taxation. Le dispositif retenu est donc plus simple et plus pérenne puisqu'il est formulé de manière à s'adapter aux futures innovations technologiques ou organisationnelles des redevables.

Les « *activités connexes* » désignent en effet tous les services interactifs payants proposés aux téléspectateurs (SMS, appels surtaxés, services télématiques) ainsi que ceux pouvant susciter des revenus à l'avenir. Une telle rédaction permettra de s'adapter à de futures innovations.

Le 2° adapte la rédaction de l'article L. 115-7 relatif à l'assiette en y ajoutant les activités connexes.

Le 3° fait en sorte que les recettes publicitaires et le produit de la contribution à l'audiovisuel public – ressources « classiques » – fassent toujours l'objet d'un abattement de 11 millions d'euros (16 millions d'euros pour les éditeurs de services de télévision qui ne bénéficient pas de ressources procurées par la diffusion de messages publicitaires), au contraire des services innovants que sont la télévision de rattrapage et les services interactifs. Il s'agit de maintenir le principe d'un abattement pour les redevables de la TST-E tout en prévenant une pratique d'optimisation qui consisterait à « filialiser » les recettes de la publicité afférente à la télévision de rattrapage pour les faire bénéficier seules de l'abattement plein.

Le 4° du présent article maintient le principe d'un paiement de l'impôt par acomptes mensuels ou trimestriels, au moins égaux, respectivement, au douzième ou au quart du montant de la taxe due au titre de l'année civile précédente, pour les éditeurs et les distributeurs de services de télévision.

La majoration de 5 % de ces acomptes est en revanche supprimée. Cette mesure aura un coût budgétaire de 23 millions d'euros en 2016 et sera neutre au-delà. Elle est justifiée par le souci de ne pas faire peser inutilement une charge de trésorerie sur les entreprises du secteur.

Par cohérence, le 5° supprime des dispositions liées aux dispositions censurées par le Conseil constitutionnel à l'article L. 115-13.

Le II du présent article prévoit que les acomptes dus au titre de la taxe due pour 2016 seront calculés sur la base du nouveau mode de calcul appliqué aux revenus constatés en 2015. Ces dispositions permettront d'augmenter le produit de la TST dès 2016.

(1) Cf. la décision n° 2010-88 QPC du 21 janvier 2011, Mme Danièle B. (*Évaluation du train de vie*), cons. 6 ou la décision n° 2010-70 QPC du 26 novembre 2010, M. Pierre-Yves M. (*Lutte contre l'évasion fiscale*), cons. 4.

Le **III** rappelle que les nouvelles dispositions devront être notifiées à la Commission européenne, compétente pour juger de sa conformité au droit de l'Union européenne relatif aux aides d'État. Elles entreront en vigueur au maximum six mois après la réception de la réponse de la Commission, dès lors que celle-ci est positive.

B. L'IMPACT DE LA RÉFORME SUR LES RECETTES PUBLIQUES

La suppression de la majoration des acomptes induira une charge de trésorerie de 23 millions d'euros en 2016 mais elle ne constitue pas une charge pérenne. Elle s'inscrit dans le cadre de la politique de simplification du Gouvernement en faveur des entreprises.

En revanche, de nouvelles recettes pérennes sont attendues du fait de la réintégration dans l'assiette de la taxe des revenus issus de la télévision de rattrapage et des services interactifs. Ces mesures devraient rapporter 5,95 millions d'euros en année pleine.

IMPACT DE LA MESURE PROPOSÉE SUR LES RECETTES PUBLIQUES

(en millions d'euros)

Impact	2016	2017	2018
Suppression de la majoration des acomptes	- 23	0	0
Nouvelles recettes sur la télévision de rattrapage	+ 1,8	+ 3,6	nd
Nouvelles recettes sur les services interactifs	+ 0,9	+ 1,87	nd
Total	- 20,3	+ 5,47	+ 5,95

n.d. : informations non communiquées.

Source : évaluation préalable.

En dépit de ces améliorations, l'évolution du produit de la TST dans les années à venir dépendra de celle du marché publicitaire.

*

* *

La commission adopte l'article 46 sans modification.

*

* *

Après l'article 46

La commission est saisie de l'amendement II-CF 282 de M. Charles de Courson.

M. Charles de Courson. Le présent amendement vise à améliorer le dispositif en vigueur concernant les travaux de rénovation et à supprimer le

mécanisme de livraison à soi-même dans le secteur du logement social en autorisant l'entreprise à facturer directement le taux réduit.

Suivant l'avis défavorable de la Rapporteuse générale, la Commission rejette l'amendement II-CF 282.

Puis elle en vient à l'amendement II-CF 160 de M. Denis Baupin.

M. Éric Alauzet. Il s'agit d'attribuer aux réseaux qui créent du froid à partir d'énergie partiellement renouvelable les mêmes avantages en matière de TVA que les réseaux qui créent de la chaleur à partir du même type d'énergie. La production de froid à partir d'énergie renouvelable, c'est moins de recours à la climatisation d'origine électrique.

Suivant l'avis défavorable de la Rapporteuse générale, la commission rejette l'amendement II-CF 160.

Également suivant l'avis défavorable de la Rapporteuse générale, elle rejette successivement les amendements II-CF 312 et II-CF 311 de M. Rudy Salles.

Elle examine ensuite l'amendement II-CF 296 de M. Charles de Courson.

M. Charles de Courson. Le présent amendement vise à élargir à toutes les entreprises réalisant des opérations d'importation en France la possibilité d'opter pour un report du montant de la TVA directement auprès de la direction générale des finances publiques (DGFiP) sur la déclaration fiscale.

Actuellement, cette possibilité d'autoliquider la TVA n'est offerte qu'aux seules entreprises détentrices d'une procédure de domiciliation unique (PDU). Cette procédure est bien trop complexe pour les PME au regard de l'intérêt qu'elles pourraient en retirer : nécessité de mettre en place un magasin de dépôt temporaire, subir un audit de trois mois, avoir au moins deux points d'entrée, etc.

Lors de leurs opérations d'importation par un port ou un aéroport français, les entreprises, plus particulièrement les PME et TPE doivent, dans bien des cas, sortir de la trésorerie pour acquitter la TVA, cela dans un contexte économique difficile, augmentant ainsi leurs besoins en fonds de roulement puisque le remboursement est effectué après un délai.

Le rapport parlementaire traitant de la lutte contre les paradis fiscaux ainsi que le rapport public annuel de 2014 de la Cour des comptes sur les missions fiscales de la douane, préconisent l'adoption de l'autoliquidation pour la TVA à l'importation afin, en particulier, de favoriser l'attractivité du territoire français.

Le code des douanes de l'Union européenne doit entrer en vigueur en mai 2016. Il permettra aux entreprises de choisir un guichet unique sur un territoire de l'Union pour le dédouanement et l'acquittement des droits et taxes, TVA comprise. Pour éviter que d'autres pays ne soient choisis, il est urgent et essentiel que le système français soit aussi attractif que ceux des autres États membres.

Suivant l'avis défavorable de la Rapporteuse générale, la Commission rejette l'amendement II-CF 296.

Elle en vient à l'amendement II-CF 204 de Mme Eva Sas.

M. Éric Alauzet. Nous proposons une trajectoire, pour la contribution climat énergie, qui prolonge jusqu'en 2019 celle qui avait été définie pour la période 2014-2016. Il s'agit de nous montrer cohérents avec les objectifs fixés par la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte, notamment celui de taxer à 56 euros la tonne de carbone en 2020 et 100 euros en 2030.

Suivant l'avis défavorable de la Rapporteuse générale, la commission rejette l'amendement II-CF 204.

Puis elle examine l'amendement II-CF 156 de M. Denis Baupin.

M. Éric Alauzet. Le présent amendement vise à augmenter les possibilités de déduction offertes, dans le cadre de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP), pour les dons des entreprises destinés à financer les associations agréées de surveillance de la qualité de l'air. Si ces associations bénéficient déjà d'une part du produit de la TGAP et de financements provenant des collectivités locales, ceux-ci tendent malheureusement à se réduire du fait des baisses des dotations.

Mme la Rapporteuse générale. Vous proposez de déduire plus largement du montant de TGAP due à l'État par les entreprises polluantes les dons qui seraient faits par ces entreprises à des associations agréées de surveillance de la qualité de l'air. Mais nous n'avons aucune idée du coût d'une telle mesure, qui pourrait se révéler assez important au vu du produit de la TGAP. Avis défavorable.

La commission rejette l'amendement II-CF 156.

Elle examine ensuite, en discussion commune, les amendements II-CF 129, II-CF 130 et II-CF 270 de Mme Eva Sas.

M. Éric Alauzet. Il s'agit de proposer la possibilité pour les régions de mettre en place une écotaxe sur les poids lourds pour remplacer l'écotaxe nationale qui a été abandonnée. L'amendement II-CF 129 prévoit une entrée en vigueur du dispositif le 1^{er} janvier 2016, l'amendement II-CF 130 repousse cette date au 1^{er} janvier 2017, quant à l'amendement II-CF 270, il se fonde sur un travail plus approfondi et plus précis réalisé par le Sénat.

Suivant l'avis défavorable de la Rapporteuse générale, la Commission rejette successivement les amendements II-CF 129, II-CF 130 et II-CF 270.

*

* *

Article additionnel après l'article 46

Adaptation de la redevance pour consommation d'eau au cas des fontaines patrimoniales situées en zone de montagne

La commission examine en discussion commune, les amendements identiques II-CF 119 de M. Joël Giraud et II-CF 208 de Mme Eva Sas et les amendements identiques II-CF 206 de Mme Eva Sas et II-CF 207 de M. Joël Giraud.

M. Joël Giraud. Il est question de tirer les conséquences d'un rapport que m'avait commandé le Premier ministre sur l'irrigation gravitaire en montagne et dont les conclusions ont été validées par le conseil national de la montagne il y a trois semaines, à Chamonix, sous l'autorité du chef du Gouvernement lui-même. Le dispositif proposé reprend la seule recommandation de nature législative que contient le rapport et a trait à une particularité de la loi sur l'eau : l'obligation d'installer un compteur sur les fontaines patrimoniales, dans les communes de montagne notamment, de façon qu'une redevance soit prélevée en fonction du nombre de mètres cubes écoulés, sachant qu'en montagne, précisément, ces fontaines coulent toute l'année pour éviter le gel des réseaux.

Avec la direction de l'eau et de la biodiversité du ministère de l'écologie, ainsi qu'avec les agences de l'eau, nous avons trouvé une solution : les zones situées en catégorie 1 – eaux abondantes – bénéficieront d'une exonération de redevance ; pour les zones déficitaires, serait instauré un plafond, à savoir une assiette de redevance forfaitaire de manière à éviter qu'on n'installe de petits compteurs sur toutes les fontaines.

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 fonctionnement.

M. Éric Alauzet. L'amendement II-CF 208 est identique, Joël Giraud et moi-même vous proposons de boire à la même fontaine.

Mme la Rapporteuse générale. Je suis perplexe. D'abord, pourquoi sont seules concernées les fontaines patrimoniales antérieures à 1950 et cette différence de traitement est-elle justifiée ?

M. Joël Giraud. Cette date résulte d'un arbitrage du ministère de l'environnement. C'est, en effet, à partir de 1950 que des fontaines que je qualifierais d'urbaines ou de confort ont été créées dans les villes ou les villages, qui ne sont pas des fontaines patrimoniales. Ces fontaines, qui relèvent moins de la tradition classique que d'un agrément, n'ont pas, de ce fait, à être exonérées de redevance.

Mme la Rapporteure générale. Ensuite, combien coûte votre dispositif ? Et comment contrôler son application ?

M. Joël Giraud. Il existe un inventaire du petit patrimoine dans tous les villages. Imaginez le village de Saint-Véran, à 2 000 mètres d'altitude, avec des compteurs au bout de chaque canne de fontaine ; ce serait une histoire de fous !

Je précise que le Premier ministre a pris un arbitrage qui n'est sans doute pas à négliger.

M. le président Gilles Carrez. Indépendamment de l'arbitrage du Premier ministre, cette disposition me paraît de très bon sens.

Mme la Rapporteure générale. C'est pourquoi je m'en remets à la sagesse de la commission.

M. Jean Launay. En tant que président du comité national de l'eau, je considère que les inquiétudes de la Rapporteure générale sur le contrôle de l'application du dispositif peuvent être levées. Pour ma part, je n'en ai aucune dans la mesure où le travail a été mené en amont avec la direction de l'eau et de la biodiversité. Ce sont des sujets très bien identifiés sur le territoire.

Mme Marie-Christine Dalloz. J'entends bien qu'il y a eu une concertation avec les agences de l'eau. Reste qu'elles-mêmes expliquent qu'elles ne pourront pas remplir leur mission à cause des crédits qui leur ont été retirés. Si vous leur enlevez encore une éventuelle recette, il faudra vraiment prévoir une compensation de l'État. Il y aura donc un coût.

M. Joël Giraud. La concertation avec l'agence de l'eau territorialement concernée a bien eu lieu puisqu'elle a fait partie de la mission officielle à laquelle j'ai fait allusion. J'ajoute que la redevance n'est pas prélevée sur le territoire national partout de la même manière : son recouvrement ne pose aucun problème dans certains départements comme les Hautes-Alpes, alors qu'en Corse il n'existe pas et que dans les Pyrénées, l'agence de l'eau Adour-Garonne se « planquait ». Il s'agit donc de redonner un peu d'équité au système, afin qu'il ne repose pas sur la peur du contribuable.

M. le président Gilles Carrez. Les deux premiers amendements identiques prévoient l'entrée en vigueur du dispositif le 1^{er} janvier 2016 tandis que les deux amendements identiques suivants, II-CF 206 et II-CF 207, proposent la date du 1^{er} janvier 2017.

M. Joël Giraud. Je retire l'amendement II-CF 207, car l'amendement II-CF 119 reprend les conclusions de la direction de l'eau et de la biodiversité et des agences de l'eau.

L'amendement II-CF 207 est retiré.

Mme la Rapporteuse générale. Je précise que le montant total des différents types de redevances perçues par les agences de l'eau dépasse 2 milliards d'euros. Ensuite, quand on ne peut pas mesurer le débit de la fontaine, la loi prévoit que le montant de la redevance est calculé de façon forfaitaire.

M. Charles de Courson. Je ne suis pas défavorable au dispositif proposé mais pourquoi le limiter aux zones de montagne ? Je suis maire du village de Vanault-les-Dames où se trouvent une très belle fontaine, offerte par Mme Garinet, en 1895, et un réseau alimenté par une roue à eau – il n'y a pas plus écologique – qui peut remonter quelque 300 mètres cubes d'eau alors que nous n'en consommons que 100 ou 120.

M. le président Gilles Carrez. L'eau est-elle potable ?

M. Charles de Courson. Bien entendu ! Nous avons l'eau potable, nous sommes civilisés, monsieur le président.

M. Joël Giraud. C'est une question de volume, monsieur de Courson. En montagne, on est obligé de laisser couler l'eau pour éviter le gel des réseaux d'eau potable, ce qui n'est sans doute pas le cas dans votre village. Chez moi, par exemple, nous avons en ce moment 15 centimètres de neige et la température est de moins 7°C.

J'ajoute que si vous rectifiez l'amendement afin qu'il concerne toutes les zones, il n'aurait aucune chance d'être adopté en séance puisque tel quel, j'y insiste, il est le fruit d'une concertation avec la direction de l'eau et de la biodiversité ainsi qu'avec l'agence de l'eau concernée.

*La commission **adopte** les amendements II-CF 119 et II-CF 208 (amendement II-858).*

En conséquence, l'amendement II-CF 206 tombe.

*
* *

Après l'article 46

La commission examine l'amendement II-CF 412 de M. François-Michel Lambert.

M. Éric Alauzet. Le présent amendement propose la remise d'un rapport sur les modalités de mise en œuvre d'une écotaxe poids lourds régionale.

Suivant l'avis défavorable de la Rapporteuse générale, la Commission rejette l'amendement II-CF 412.

*

* *

Article 47

Suppression de dépenses fiscales inefficaces

Le présent article supprime des dépenses fiscales jugées « *inefficaces* », ce qui peut paraître surprenant s'agissant, en particulier, de l'abrogation de l'article 39 de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte relatif, article qui a créé une réduction d'impôt sur les sociétés qui n'est pas encore entrée en vigueur.

I. BORNAGE DANS LE TEMPS DU DISPOSITIF « ANCIEN MALRAUX »

Les 1° à 4° du I, en lien avec le B du V, procèdent à une mise en extinction du dispositif dit « ancien Malraux » à compter du 1^{er} janvier 2018.

Conformément à ce dispositif, les déficits provenant de dépenses, autres que les intérêts d'emprunt, effectuées en vue de la restauration complète d'un immeuble bâti situé dans un secteur protégé **peuvent s'imputer, sans limitation de montant, sur le revenu global.**

Il n'est toutefois plus applicable aux dépenses portant sur des immeubles pour lesquels une demande de permis de construire ou une déclaration de travaux a été déposée après le 1^{er} janvier 2009.

À compter de cette date, ce dispositif a été remplacé par une réduction d'impôt applicable codifiée à l'article 199 *tervicies* du code général des impôts, dite « nouveau Malraux ».

Le dispositif « ancien Malraux » continue toutefois à produire des effets résiduels, à raison des dépenses qui peuvent encore être engagées en application d'un permis ou d'une déclaration antérieure au 1^{er} janvier 2009.

A. DESCRIPTION DU DISPOSITIF « ANCIEN MALRAUX »

Pour l'application du dispositif « ancien Malraux », les immeubles doivent être situés dans les secteurs sauvegardés ou dans les zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP).

Les secteurs sauvegardés sont ceux présentant « *un caractère historique, esthétique ou de nature à justifier la conservation et la mise en valeur de tout ou partie d'un ensemble d'immeubles* ». Ils sont créés par arrêté du préfet de département, à la demande ou après accord du conseil municipal ou de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI) compétent en matière de plan local d'urbanisme et après avis de la commission nationale des secteurs sauvegardés.

Les ZPPAUP sont par ailleurs des zones de protection du patrimoine qui peuvent être créées, sur proposition du conseil municipal des communes intéressées ou de l'organe délibérant de l'EPCI compétent en matière de plan local d'urbanisme, **autour des monuments historiques et dans les quartiers, sites et espaces à protéger ou à mettre en valeur pour des motifs d'ordre esthétique, historique ou culturel.**

L'imputation sur le revenu global des déficits fonciers est réservée aux propriétaires qui louent le logement ayant fait l'objet de travaux. À cet effet, le propriétaire doit s'engager à affecter le logement pendant une durée de six ans dans un délai de douze mois suivant la fin des travaux.

Les travaux doivent viser à la restauration complète d'un immeuble bâti ; si les restaurations partielles sont exclues du dispositif, il est possible que la restauration complète porte sur une partie du bâtiment.

Les dépenses prises en compte pour la détermination du revenu net foncier comprennent, outre les charges déductibles dans les conditions de droit commun, certaines dépenses spécifiques limitativement énumérées au *b ter* du 1° du I de l'article 31 du code général des impôts :

- les dépenses de démolition ;
- les frais d'adhésion à des associations foncières urbaines de restauration ;
- les travaux de reconstitution de toiture ou de murs extérieurs d'immeubles existants ;
- les travaux de transformation en logement de tout ou partie d'un immeuble ;
- les travaux de réaffectation à l'habitation.

B. LE BORNAGE DANS LE TEMPS PRÉVU PAR LE PRÉSENT ARTICLE

Les 1° à 4° du I procèdent à une abrogation des dispositions des articles 31 et 156 du code général des impôts traitant du dispositif « ancien Malraux ».

Le B du V prévoit que ces alinéas mentionnés ci-dessus s'appliquent aux dépenses payées à compter du 1^{er} janvier 2018.

Le 4° du I supprime une disposition, prévue à l'article 239 *nonies* du code général des impôts, prévoyant que le dispositif « ancien Malraux » ne s'applique pas lorsque les immeubles sont détenus par un fonds de placement immobilier.

Selon l'évaluation préalable de cet article, le bornage dans le temps de cette mesure devrait permettre une économie de 3 millions d'euros à compter de 2018.

II. EXONÉRATION DE TAXE FONCIÈRE SUR LES PROPRIÉTÉS NON BÂTIES EN FAVEUR DES TERRAINS NATURA 2000

Les **alinéas 12 à 16** du présent article abrogent l'exonération de taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB) en faveur des terrains Natura 2000, instituée par l'article 146 de la loi n° 2005-57 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux.

Le réseau Natura 2000 s'inscrit au cœur de la politique de conservation de la nature de l'Union européenne et de lutte contre l'érosion de la biodiversité.

Mis en place en application de la directive 79/409/CEE du Conseil du 2 avril 1979 concernant la conservation des oiseaux sauvages et de la directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, ce réseau vise à assurer la survie à long terme des espèces et des habitats particulièrement menacés. Ce réseau comprend :

– des zones de protection spéciales (ZPS), visant la conservation des espèces d'oiseaux sauvages figurant à l'annexe I de la directive « Oiseaux » ou qui servent d'aires de reproduction, de mue, d'hivernage ou de zones de relais à des oiseaux migrateurs ;

– des zones spéciales de conservation (ZSC) visant la conservation des types d'habitats et des espèces animales et végétales figurant aux annexes I et II de la directive « Habitats ».

Les sites désignés comme ZPS ou ZSC font l'objet de mesures destinées à conserver ou à rétablir dans un état favorable à leur maintien à long terme les habitats naturels et les populations des espèces de faune et de flore sauvages qui ont justifié leur délimitation, ainsi que de mesures de prévention pour éviter la détérioration de ces habitats et les perturbations de nature à affecter de façon significative ces espèces.

A. L'ÉTAT DU DROIT : UNE EXONÉRATION INSTITUÉE EN 2005

L'article 1395 E du code général des impôts prévoit une exonération temporaire de TFPNB pour les propriétés figurant sur une liste arrêtée par le préfet à l'issue de l'approbation du document d'objectifs (DOCOB) d'un site Natura 2000, lorsqu'elles font l'objet d'un engagement de gestion défini à l'article L. 414-3 du code de l'environnement pour cinq ans. L'exonération est applicable à compter de l'année qui suit celle de la signature du contrat ou de l'adhésion à la charte et est renouvelable.

Pour l'application du document d'objectifs, les titulaires de droits réels et personnels portant sur les terrains inclus dans le site peuvent conclure avec l'autorité administrative des « contrats Natura 2000 », qui définissent la nature et les modalités des aides de l'État et les prestations à fournir en contrepartie par le bénéficiaire. En cas d'inexécution des engagements souscrits, les aides de l'État font l'objet d'un remboursement selon des modalités fixées par décret.

Les titulaires de ces droits peuvent adhérer à une charte Natura 2000, comportant un ensemble d'engagements définis par le document d'objectifs, pour lesquels celui-ci ne prévoit aucune disposition financière d'accompagnement.

Le réseau Natura 2000 couvre 18,40 % du territoire de l'Union européenne et 12,75 % du territoire français, répartis sur 1 758 sites terrestres et marins et 13 217 communes ⁽¹⁾.

B. LES MODIFICATIONS PROPOSÉES : SUPPRESSION DE L'EXONÉRATION EN 2021

L'**alinéa 12 (5° du I)** abroge l'article 1395 E du code général des impôts prévoyant l'exonération de TFPNB.

L'**alinéa 13 (6° du I)** prévoit en conséquence une coordination avec l'article 1394 B du code général des impôts, qui prévoit une exonération de 20 % de TFPNB pour les propriétés ne bénéficiant pas, par ailleurs, d'une exonération totale de la taxe.

L'**alinéa 14 (7° du I)** prévoit une coordination similaire à l'article 1395 G du même code, relatif à l'exonération de TFPNB pendant cinq ans, applicable aux propriétés exploitées selon un mode de production biologique.

Conformément à l'**alinéa 19 (A du V)**, ces dispositions s'appliquent à compter des impositions dues au titre de 2016. Toutefois, pour les propriétés ayant fait l'objet d'un engagement de gestion avant le 1^{er} janvier 2016, le bénéfice de l'exonération est maintenu pour la durée restant à courir, mais n'est plus renouvelable.

À l'issue de cette période, à compter donc du 1^{er} janvier 2021, l'article 146 de la loi du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux, qui avait institué l'exonération de TFPNB pour les propriétés situées dans les zones Natura 2000, est abrogé, conformément aux **alinéas 15 (II) et 21 (C du V)**.

(1) La cartographie des sites Natura 2000 est publiée par le ministère de l'égalité des territoires et le ministère de l'écologie :

<http://cartelie.application.developpement-durable.gouv.fr/cartelie/voir.do?carte=Natura2000&service=DGALN>.

C. L'IMPACT ÉCONOMIQUE ATTENDU : UNE ÉCONOMIE À TERME DE 3,7 MILLIONS D'EUROS

La suppression de l'exonération est justifiée par le faible montant de la dépense fiscale et le faible recours à la mesure : elle a été cotée 1 sur une échelle de 3 par le comité d'évaluation des dépenses fiscales en juin 2011 ⁽¹⁾, l'avantage accordé s'élevant à un euro par an et par hectare environ.

L'exonération serait redondante avec d'autres dispositifs de soutien : en 2013, les montants engagés par le ministère de l'écologie et les crédits du Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) se sont élevés à plus de 7 millions d'euros au bénéfice des propriétaires ayant conclu un contrat Natura 2000. 9 millions d'euros sont prévus par le présent projet de loi de finances (mission *Écologie*) pour les zones Natura 2000.

En 2014, 65 400 parcelles étaient concernées par le dispositif pour 5 300 bénéficiaires, soit un coût de 700 euros par contribuable.

L'évaluation préalable du présent article fait état d'une économie d'un million d'euros pour l'État et de 2,7 millions d'euros pour les collectivités territoriales à partir de 2021. Ce montant de 3,7 millions d'euros est atteint par paliers successifs et cumulatifs d'un cinquième de 2017 à 2021.

L'exonération de TFPNB est compensée aux communes et aux EPCI. Le montant de la compensation résulte du produit de la base exonérée en année N par le taux de TFPNB qui applicable en 2003. La compensation fait partie des variables d'ajustement, minorées depuis 2009. Dans le présent projet de loi de finances, 3,7 millions d'euros sont ainsi inscrits pour la compensation des exonérations liées aux sites classés Natura 2000 et aux terrains ensemencés, plantés ou replantés en bois.

III. SUPPRESSION DE LA RÉDUCTION D'IMPÔT AU TITRE DES ACQUISITIONS DE VÉLOS MIS À DISPOSITION DES SALARIÉS

Le paragraphe **IV** de cet article abroge l'article 39 de la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte ⁽²⁾, qui prévoit la création en 2016 d'une réduction d'impôt sur les sociétés au profit des entreprises acquérant des vélos pour les mettre à la disposition de leurs salariés.

(1) <http://www.economie.gouv.fr/rapport-du-comite-d-evaluation-des-depenses-fiscales-et-des-niches-sociales-2011>.

(2) Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte.

A. L'ÉTAT DU DROIT

Issu d'un amendement adopté à l'Assemblée nationale, avec l'aval de sa commission spéciale mais contre l'avis du Gouvernement, lors de l'examen de la loi relative à la transition énergétique, l'article 39 de cette loi devrait compléter, à compter du 1^{er} janvier 2016, les incitations fiscales existant déjà en faveur de l'utilisation de modes de transport plus écologiques. Il s'agit, en l'occurrence, d'encourager les entreprises à s'équiper en vélos au profit de leurs salariés, afin que ceux-ci privilégient ce mode de transport moins polluant et moins consommateur en énergie que l'automobile.

Il est en effet prévu qu'à partir de cette date, un nouvel article 220 *undecies* A soit inséré dans le code général des impôts pour faire bénéficier les entreprises redevables de l'impôt sur les sociétés (IS) d'une réduction d'impôt spécifique, lorsqu'elles mettent gratuitement des vélos à la disposition de leurs salariés pour les déplacements qu'ils effectuent entre leur domicile et leur lieu de travail. Ce crédit d'impôt est égal à 25 % des sommes dépensées par l'entreprise pour de tels achats et vient amoindrir le montant d'IS dû au titre de l'année au cours de laquelle les vélos ont été acquis. En revanche, si la réduction d'impôt est supérieure au montant d'IS dont l'entreprise aurait initialement été redevable, la partie de la réduction d'impôt qui n'a pu être utilisée est définitivement perdue pour l'entreprise – la loi précisant que, dans un tel cas, « *le solde [d'IS] non imputé n'est ni restituable, ni reportable* ».

Par ailleurs, l'article renvoie à un décret le soin de préciser tant ses modalités d'application que les obligations déclaratives incombant aux entreprises désireuses de bénéficier de la réduction d'impôt. Selon les informations transmises à la Rapporteuse générale, les obligations déclaratives envisageables seraient les suivantes : l'entreprise devrait faire figurer la réduction d'impôt sur sa déclaration des réductions et crédits d'impôt n° 2069-RCI, tandis que le montant de la réduction serait inscrit sur le relevé de solde d'impôt sur les sociétés n° 2572.

Par ailleurs, la réduction d'impôt serait contrôlée selon les procédures habituelles : l'administration pourrait procéder à une vérification de comptabilité, voire à un contrôle sur pièces, en s'appuyant sur les éléments justificatifs de dépenses apportés par l'entreprise ainsi que sur leur impact sur le montant de la réduction, celle-ci ne devant concerner que les déplacements entre le lieu de travail et le domicile des salariés. Toutefois, comme il est noté dans l'évaluation préalable jointe au présent projet de loi de finances, rien n'est prévu, en l'état de la rédaction de la loi, pour s'assurer que les vélos seront bien utilisés pour ces seuls déplacements domicile-travail. Pour autant, les conséquences de cette difficulté doivent sans doute être relativisées, car une possible utilisation plus large du vélo par les salariés (pour des déplacements non professionnels) n'irait pas réellement à l'encontre de l'objectif recherché en termes de préservation de l'environnement.

Le nouveau dispositif prévu par la loi du 17 août 2015 viendrait s'ajouter, en matière de soutien à l'utilisation de vélos dans les déplacements quotidiens des actifs, à l'exonération d'impôt sur le revenu déjà prévue, au 19^o *ter* de l'article 81 du code général des impôts, pour les avantages accordés par les employeurs à leurs salariés utilisant des vélos pour leurs déplacements domicile-travail. Ainsi, n'est pas inclus dans l'assiette soumise à l'impôt sur le revenu l'avantage retiré par le salarié :

– de la prise en charge par son employeur du coût de son abonnement à un service de location de vélos pour de tels déplacements ;

– ou encore du versement par l'employeur d'une indemnité kilométrique destinée à couvrir les frais engagés par le salarié pour ces mêmes déplacements.

La mesure adoptée cet été par le Parlement doit donc apporter un complément, dans le domaine de la fiscalité des entreprises, aux dispositions incitatives déjà prévues en matière de fiscalité des particuliers.

Plus largement, il convient de rappeler qu'au-delà de la seule fiscalité, les pouvoirs publics se sont beaucoup engagés, au cours des dernières années, en faveur de l'essor de ce mode de transport, y compris sur le plan législatif. Ce soutien a notamment conduit à faire prendre en compte le vélo dans les plans de déplacement urbains (PDU), qui sont élaborés pour cinq à dix ans par l'autorité régulatrice de transport urbain et sont obligatoires depuis la loi sur l'air du 30 décembre 1996⁽¹⁾. Plus récemment, la loi du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, dite « Grenelle 1 »⁽²⁾, a prévu que les anciennes voies ferrées soient mises à la disposition des collectivités locales pour leur permettre de créer des pistes cyclables. Dans le même esprit, la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite « Grenelle 2 »⁽³⁾, a rendu obligatoire, à partir du 1^{er} janvier 2012, la création d'un local destiné aux vélos dans tout nouvel habitat collectif ou bâtiment du secteur tertiaire équipé d'un parking couvert ou sécurisé – cette obligation s'appliquant également, depuis le 1^{er} janvier 2015, aux bâtiments existants dans le secteur des services.

B. LE CONTEXTE ÉCONOMIQUE OU BUDGÉTAIRE

La pratique quotidienne du vélo, qui présente un intérêt écologique indéniable en milieu urbain, reste encore relativement limitée en France : selon les chiffres du ministère de l'écologie, elle ne concernait encore que 3 % des déplacements et 5 % de la population française – cette proportion atteint en revanche 17 % pour les personnes qui utilisent occasionnellement ce moyen de transport. Il s'agit bien sûr d'un enjeu environnemental (limitation de la pollution

(1) Loi n° 96-1236 du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie.

(2) Loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement (article 11).

(3) Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement (article 57).

atmosphérique et des émissions de dioxyde de carbone), voire d'un enjeu sanitaire (du fait des bénéfices attendus d'une pratique physique régulière). Toutefois, le vélo constitue aussi un secteur d'activité non négligeable pour notre économie. Ainsi, selon des chiffres avancés récemment par la commission du développement durable du Sénat ⁽¹⁾, 3 millions de vélos seraient vendus chaque année dans notre pays, ce secteur représentant 35 000 emplois. En outre, l'absence de consommation d'énergie fossile par ce mode de transport permet de limiter nos importations dans ce domaine, favorisant d'autant notre balance commerciale.

Même si l'usage du vélo n'est pas toujours bien adapté, notamment en zone rurale ou périurbaine lorsque les distances domicile-travail sont trop importantes, ou pour des personnes dont l'état de santé est trop fragile, il mérite effectivement d'être encouragé par les pouvoirs publics. Ce soutien ne passe pas nécessairement par la loi et les incitations fiscales, comme en atteste le développement des pistes cyclables et autres aménagements à l'initiative des collectivités locales, depuis le mois de juin 2014, la mise en place dans les écoles d'une « semaine du vélo » destinée à sensibiliser les élèves aux atouts de ce mode de transport.

La perte de recettes entraînée par cette mesure, qui avait été adoptée contre l'avis du Gouvernement au motif notamment qu'elle relevait d'une loi de finances, n'a pas pu être évaluée avant son adoption. On rappellera toutefois que la dépense fiscale consacrée aux exonérations partielles d'impôt sur le revenu de la prise en charge par l'employeur des frais de transport entre le domicile et le lieu de travail, d'après le tome II du document *Voies et moyens* annexé au présent projet de loi de finances, est évaluée à environ 100 millions d'euros pour 2015 comme pour 2016. Toutefois, le décret fixant l'indemnité kilométrique applicable pour les déplacements en vélo n'ayant pas encore été pris par le Gouvernement, il n'est pas encore possible d'estimer le montant de la dépense fiscale correspondant spécifiquement à la part « vélo » de ces aides fournies par les employeurs aux déplacements de leurs salariés.

C. LE DISPOSITIF PROPOSÉ ET LES ENJEUX JURIDIQUES

Le présent article abroge l'article 39 de la loi du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte créant cette réduction d'impôt en faveur de l'acquisition de flottes de vélos par les entreprises.

À défaut de précision contraire, cette abrogation prendrait effet au lendemain de la publication de la loi de finances, donc juste avant le 1^{er} janvier 2016, date prévue pour l'entrée en vigueur de l'article précité (qui aurait conduit à insérer au sein du code général des impôts un nouvel article 220 *undecies* A). Ce changement conduirait donc, sur le plan juridique, à priver de tout effet législatif la réforme adoptée par le Parlement dans la loi du 17 août dernier.

(1) M. Louis Nègre, Avis rendu au nom de la commission du développement durable sur le projet de loi relatif à la transition énergétique pour la croissance verte, *Sénat, session ordinaire de 2014-2015, n° 244, 21 janvier 2015.*

D. L'IMPACT ÉCONOMIQUE ATTENDU

La suppression de cette réduction d'impôt devrait avoir pour seul effet direct de maintenir à leur niveau actuel les incitations fiscales prévues pour favoriser le recours au vélo pour les trajets des salariés entre leur domicile et leur lieu de travail.

Toutefois, la remise en cause de cette mesure, décidée il n'y a encore que quelques semaines et favorable à l'environnement, conduirait, de fait, à adresser aux entreprises et à la population active un message peu « lisible » en termes d'efforts collectifs au service de l'écologie. Elle interviendrait, en effet, dans un contexte où des réflexions sont engagées sur les moyens de réduire les émissions de gaz à effet de serre à l'échelle planétaire ainsi que la pollution atmosphérique dans les espaces urbains.

*
* *

La commission examine l'amendement II-CF 205 de Mme Eva Sas.

M. Éric Alauzet. L'article 47 supprime l'exonération de la taxe foncière sur les propriétés non bâties en faveur de certaines parcelles classées Natura 2000 qui font l'objet d'un engagement de gestion de la part de leur propriétaire. La suppression de cette aide fiscale peut donner un mauvais signal et conduire certains propriétaires à modifier l'utilisation des parcelles en question et donc favoriser l'étalement urbain et l'artificialisation des terres.

Afin d'éviter cet effet pervers, qui irait à l'encontre des engagements de la France en matière de protection de la biodiversité, le présent amendement propose de maintenir l'exonération en question.

Mme la Rapporteuse générale. Ce montant s'élève à 3,7 millions d'euros. Avis favorable.

La commission adopte l'amendement II-CF 205 (amendement II-859).

Puis elle en vient à l'amendement II-CF 214 de M. Joël Giraud.

M. Joël Giraud. L'article 47 supprime la réduction d'impôt relative à la constitution de flottes de vélos dans les entreprises au motif que cette dépense fiscale serait inefficace, alors que cette disposition est issue de la loi relative à la transition énergétique pour la croissance verte du 17 août 2015 ! Je vous propose donc de supprimer l'alinéa 18.

Mme la Rapporteuse générale. Je suis tout à fait d'accord avec vous pour considérer qu'il serait dommage de supprimer une telle disposition deux mois seulement après son adoption.

Mme Marie-Christine Dalloz. Encore un coup de Bercy !

M. Charles de Courson. La vengeance de Bercy, en effet. On ne sait même pas combien coûte le dispositif concerné. Rien, pour ainsi dire.

La commission adopte l'amendement II-CF 214 (amendement II-860).

Puis elle adopte l'article 47 modifié.

*

* *

Article additionnel après l'article 47

Simplification des modalités de preuve, pour les contribuables non-résidents, pour l'application du taux d'imposition correspondant à leur niveau de revenu mondial

La commission examine l'amendement II-CF 414 de M. Philip Cordery.

M. Philip Cordery. Le présent amendement concerne l'impôt sur le revenu des personnes qui ne sont pas fiscalement résidentes en France. Il est calculé en appliquant le barème progressif mais avec un taux minimal de 20 %. Ce taux peut être contesté si le non-résident peut justifier que le taux de l'impôt français sur l'ensemble de ses revenus mondiaux serait inférieur à 20 %. Cette règle pénalise les ménages les plus modestes. Il est donc proposé qu'au sein des pays membres de l'Union européenne et de ceux qui ont conclu des accords fiscaux avec la France, il soit possible de déclarer ses revenus mondiaux sur l'honneur et de produire les pièces ensuite. Il s'agit d'une mesure de simplification qui ne coûte rien et permettrait aux ménages les plus modestes de se voir appliquer directement le bon taux.

Mme la Rapporteuse générale. Il est exact que quand vous vivez à l'étranger et que vous remplissez votre déclaration de revenus en France, vous pouvez cocher une case indiquant que vous voulez bénéficier d'un taux inférieur au taux minimal de 20 %, à condition que vous déclariez tous vos revenus mondiaux pour vérification. Comme vous le précisez, il n'est pas nécessaire de fournir de justificatifs, à moins que vous ne subissiez un contrôle fiscal. Néanmoins, ce dispositif fonctionne assez mal dans la pratique puisque la simple déclaration ne suffit pas. J'émet donc un avis favorable afin que cette disposition fonctionne ainsi qu'il est prévu.

La commission adopte l'amendement II-CF 414 (amendement II-861).

*

* *

Après l'article 47

La commission en vient à l'amendement II-CF 348 de Mme Michèle Delaunay.

Mme Michèle Delaunay. L'amendement II-348 traduit la volonté du Gouvernement d'accompagner les buralistes en leur réservant strictement la vente du tabac, c'est-à-dire d'en exclure désormais certains points Relay mais aussi les titulaires de la grande licence que sont en particulier les boîtes de nuit où l'on trouve essentiellement des jeunes. Cette disposition est à la fois favorable aux buralistes et limite l'accessibilité des jeunes au tabac. Nous nous trouvons, en effet, dans une situation paradoxale : les débiteurs de tabac n'ont pas le droit d'ouvrir un bureau de tabac dans une gare. À l'inverse, les points Relay peuvent en vendre. Les buralistes trouvent cela tout à fait inique, et c'est bien le cas.

J'en profite, si vous le permettez, monsieur le président, pour défendre dès à présent l'amendement II-CF 347 que nous allons examiner dans un instant mais qui est dans le même esprit. Il vise à combattre la fraude fiscale opérée sur les produits du tabac en instaurant un dispositif de suivi et de traçabilité indépendant de l'industrie de tabac, comme le dispose l'article 8 du protocole de l'Organisation mondiale de la santé (OMS). La France a en effet ratifié, le 17 septembre 2015, et à l'unanimité, ce protocole visant à éliminer les commerces illicites des produits du tabac et elle se doit, par conséquent, d'en transposer dans son droit interne les principales dispositions.

Mme la Rapporteuse générale. Mme Delaunay mène un combat des plus salutaires contre le tabagisme. En ce qui concerne l'amendement II-CF 348, je partage l'objectif, mais je souhaiterais avoir une précision sur le périmètre proposé : qu'en est-il de la vente de tabac dans les aéroports ?

Mme Michèle Delaunay. J'ai déposé un amendement de repli, exactement le même, mais excluant les *duty free*.

Mme la Rapporteuse générale. Celui-là n'a pas été déposé.

M. le président Gilles Carrez. Je vous suggère, par conséquent, madame Delaunay, de retirer l'amendement II-CF 348 et de déposer en séance l'amendement de repli que vous venez d'évoquer.

M. Charles de Courson. J'appelle votre attention sur le fait que les aéroports ne sont pas les seuls concernés : il y a aussi le transport maritime.

Mme Michèle Delaunay. L'amendement concernera tous les *duty free*.

M. Charles de Courson. Certes, mais il n'y a pas que le *duty free* : certains restaurants peuvent vendre du tabac également.

Mme Michèle Delaunay. En effet, ce sont les titulaires de ce qu'on appelle la grande licence. Ils vendent d'ailleurs le tabac plus cher, et cette possibilité qui leur est offerte ne va pas vraiment dans le sens de nos préoccupations de santé publique, c'est le moins que l'on puisse dire. Et le paradoxe atteint son comble quand, alors que nous avons fait de l'opération « Génération sans tabac » une priorité, on permet qu'il en soit vendu en boîte de nuit.

L'amendement II-CF 348 est retiré.

La commission examine, en discussion commune, les amendements II-CF 389 de M. Frédéric Barbier et II-CF 347 de Mme Michèle Delaunay.

M. Frédéric Barbier. Cet amendement vise à instaurer un dispositif indépendant de traçabilité des produits du tabac pour mettre fin au commerce parallèle dont ils font l'objet. Selon l'Observatoire français des drogues et des toxicomanies, les ventes légales de tabac en France ont baissé de 20 % au cours des quatre dernières années : de 55 milliards de cigarettes vendues, on est passé à 45. Dans le même temps, la consommation a augmenté, ce qui démontre bien la vitalité du commerce parallèle. Ce phénomène se traduit par un manque à gagner annuel de l'ordre de 2,5 à 3 milliards d'euros pour l'administration fiscale et de 250 millions d'euros pour les buralistes. Au cours des dix dernières années, 6 000 à 7 000 bureaux de tabac ont fermé et, de janvier à septembre 2015, 970 ont déjà mis la clef sous la porte.

Nous sommes engagés dans un processus de ratification du protocole de l'OMS qui prévoit une traçabilité indépendante. Pour le mettre en application le plus rapidement possible, il convient de supprimer l'article 569 du code général des impôts qui, dans sa rédaction actuelle, confie 80 % des opérations de traçabilité aux fabricants de tabac eux-mêmes. Sachant que le commerce parallèle est en grande partie alimenté par eux, il me semble délicat qu'ils puissent tout à la fois être contrôlés et contrôleurs.

Mme Michèle Delaunay. D'une certaine manière, nos deux amendements sont complémentaires. L'amendement de Frédéric Barbier vise à supprimer le dispositif en vigueur ; le mien propose de mettre en place à titre expérimental un dispositif de traçabilité contrôlé par l'État.

Mme la Rapporteuse générale. En réalité, il faut prendre en compte un troisième amendement cosigné par Michèle Delaunay, déposé sur le projet de loi relatif à la santé, et devenu article 5 *octodecies* après son adoption par notre assemblée. Cet article a été adopté conforme par le Sénat, et ce projet de loi sera examiné en séance publique en nouvelle lecture à partir du 16 novembre, et sans doute adopté définitivement. Il propose une modification de l'article 569 du code général des impôts visant à préciser que « *l'enregistrement et la traçabilité des données liées aux opérations d'importation et de commercialisation de produits du tabac sont contrôlés par un tiers indépendant, selon des modalités fixées par décret* ». Je suis d'avis, à ce stade, d'en rester à cette rédaction.

M. Dominique Lefebvre. Évitions les faux procès. Il est à mettre au crédit de Michèle Delaunay et Frédéric Barbier de se refuser à relayer, à travers leurs amendements, les revendications d'entreprises privées souhaitant se positionner sur le marché de la traçabilité. La traçabilité a pour objet de lutter plus efficacement contre les ventes effectuées en dehors du réseau de distribution légale, dans un objectif de santé publique et de protection des buralistes.

La France et l'Union européenne sont engagées dans un processus de ratification du protocole de l'OMS. Il y a un débat sur le point de savoir si la récente directive européenne est compatible avec les préconisations de ce protocole : elle pose le principe d'un contrôle de la traçabilité par un organisme indépendant, mais ne précise pas que la traçabilité elle-même doit être organisée par un organisme indépendant, ce qui laisse ouverte la possibilité pour les producteurs d'apposer eux-mêmes les marques d'identification sur les paquets de cigarettes.

Lors du débat de novembre 2014, le ministre a déclaré qu'il attendait des précisions sur les actes d'exécution complémentaires de la Commission européenne, prévus par la directive, et avait indiqué que ces actes pourraient être publiés pour le début de l'année 2015. Un dispositif de traçabilité spécifique à la France n'aurait aucune chance d'être efficace dans la lutte contre le commerce parallèle. L'enjeu est de mettre au point un dispositif à l'échelle mondiale. Il faut donc veiller à assurer pour la France une cohérence d'ensemble avec les mesures envisagées par l'Union européenne.

M. Charles de Courson. Nous avons modifié trop vite l'article 569 du code général des impôts. Le décret d'application n'est d'ailleurs toujours pas sorti. D'après mes informations, les actes dérivés de la « directive tabac » devraient être publiés par la Commission au premier semestre 2017, soit dans dix-huit mois. Si nous prenons dès maintenant des mesures à l'échelon national, elles ne seront pas cohérentes avec la législation européenne et nous retomberons toujours dans le même problème. Faisons preuve d'un peu de patience. Au lieu de modifier une fois encore l'article 569, demandons plutôt au Gouvernement de voir avec la Commission s'il est possible d'accélérer la publication de ces actes dérivés.

M. Frédéric Barbier. Si nous avons les moyens de priver les finances de l'État de 3 milliards d'euros de recettes et les buralistes de 250 millions d'euros, c'est que la France doit être un pays riche !

Le protocole de l'OMS n'est pas alambiqué : il précise que chaque État doit s'assurer d'une traçabilité indépendante. Mais comment la traçabilité pourrait être indépendante si elle est confiée à ceux-là mêmes qui alimentent les ventes illicites, comme le prévoit la rédaction actuelle de l'article 569 ? Il faut savoir, en effet, que ce ne sont pas des cigarettes de contrefaçon mais des paquets issus de l'industrie du tabac qui circulent dans ce marché parallèle. N'oublions pas non plus que les prix moindres des paquets de cigarettes vendus au noir favorisent l'entrée de la jeunesse dans la consommation de tabac. Cela suffit !

Sur la traçabilité, comme sur d'autres points, il va falloir avancer.

Mme Michèle Delaunay. Il faudra avancer en particulier sur les produits introduits en France. Le protocole de l'OMS est très clair : les États doivent mettre en place ce dispositif indépendant de traçabilité. Dans mon amendement, je précise bien que ce dispositif serait sous le contrôle de l'État, à distance de ce qui pourrait s'apparenter à du *lobbying*.

Il y a urgence à agir. Selon les buralistes, la généralisation des paquets neutres et l'augmentation du prix du tabac ne feront qu'accroître la contrebande. À force de dire qu'il faut attendre que l'Union européenne et mêmes les autres pays du monde se rallient à ce dispositif, nous ne ferons rien.

Depuis soixante ans, nous menons des actions de prévention contre le tabagisme et l'OCDE souligne aujourd'hui que les deux points noirs de la politique de santé en France, ce sont le tabac et l'alcool. Nous sommes en position de lanterne rouge et nous continuons de différer les mesures qui s'imposent !

Mme la Rapporteuse générale. Monsieur Barbier, madame Delaunay, je vous propose de retirer vos amendements pour les redéposer en séance afin d'avoir un nouveau débat avec le ministre, sachant qu'à partir du 16 novembre, nous examinerons en séance la loi santé comprenant l'article, adopté conforme qui est issu de l'amendement que je viens d'évoquer.

Mme Christine Pires Beaune. Ce n'est pas mon habitude mais j'aimerais évoquer ma circonscription. À Riom, il existe une ex-usine de la SEITA, société qui gérait pour le compte de l'État le monopole des tabacs jusqu'à sa privatisation en 1995. J'ai rencontré, à leur demande, les ouvriers de l'entreprise qui m'ont fait part de leurs inquiétudes : il y a deux ans, de lourds investissements ont été effectués pour assurer la traçabilité des produits qui y sont fabriqués. Il ne faudrait pas qu'une sur-transposition de directive européenne conduise à les reconsidérer. Trois cents emplois industriels sont en jeu.

L'amendement II-CF 389 est retiré, de même que l'amendement II-CF 347.

La commission est saisie d'un amendement II-CF 39 de M. Marc Le Fur.

Mme Marie-Christine Dalloz. Depuis le 1^{er} octobre 2014, tous les redevables de la TVA doivent soumettre leurs déclarations et demandes de remboursement par voie électronique. Ces nouvelles dispositions posent des difficultés à de nombreux bailleurs de biens ruraux ayant opté pour la soumission de la location de leurs terres et bâtiments agricoles à la TVA. Ils doivent souvent recourir à un prestataire, car ils ne sont pas connectés à un réseau à haut débit, ce qui écorne des revenus qui viennent bien souvent compléter une petite retraite. Ne pourrait-on leur laisser la possibilité de faire encore leurs déclarations sur papier ?

Suivant l'avis défavorable de la Rapporteuse générale, la commission rejette l'amendement II-CF 39.

*

* *

Article additionnel après l'article 47

Création de nouvelles obligations déclaratives pays par pays pour les entreprises liées

La commission examine, en présentation commune, les amendements II-CF 361, II-CF 362 et II-CF 363 de Mme Karine Berger.

Mme Karine Berger. Avant de défendre mes amendements, j'exprimerai le souhait de voir notre commission reprendre à son compte l'amendement II-CF 362, qui est très abouti, les deux autres comprenant encore des points juridiques à éclaircir, je le précise en toute transparence.

Le « programme BEPS » (*Base Erosion and Profit Shifting*, érosion de la base d'imposition et transfert de bénéfices) de lutte contre l'optimisation fiscale agressive mis en place par l'OCDE sera, selon toute probabilité, validé par le G20 les 15 et 16 novembre prochains et par la Commission européenne. Lors des séminaires organisés par l'OCDE avec les parlements nationaux, auxquels j'ai participé au nom de la commission des finances, il m'a été confirmé que les directives européennes découlant des mesures préconisées dans ce programme étaient en cours de rédaction.

Ce plan comporte quinze actions contre l'optimisation fiscale agressive. Les trois amendements que je présente visent à traduire en droit français trois actions spécifiques.

L'amendement II-CF 361 vise à obliger les entreprises à transmettre à l'administration fiscale une déclaration de leurs opérations de réorganisation. Par exemple, si une entreprise française décide de transférer l'ensemble de ses filiales aux Pays-Bas, elle aura obligation de le déclarer. Cette obligation correspond à l'action 12 du « programme BEPS ». Il s'agit d'un élément très important pour comprendre les mécanismes de prix de transfert.

L'amendement II-CF 362, le plus abouti, vise à obliger les entreprises à transmettre à l'administration fiscale certaines informations relatives à leur implémentation à l'étranger : noms des entreprises liées, bénéfices, impôts, capital social, montants d'actifs, nature des activités, lieu d'exercice. Cette disposition transforme en obligation ce qui n'était qu'une possibilité dans le droit actuel et ajoute des alinéas à l'article concerné afin de préciser la nature des éléments à transmettre. Elle a recueilli l'accord de la Commission européenne et du Parlement européen. Il est temps de l'intégrer dans notre droit : je propose qu'elle soit effective à partir du 1^{er} janvier 2017.

L'amendement II-CF 363 porte sur l'action 5 du « programme BEPS ». La disposition proposée vise à lutter contre les fameux *tax rulings* qui ont fait la une de l'actualité depuis l'affaire Luxleaks, qui a éclaté il y a un an. Il s'agit, rappelons-le, d'accords passés directement entre des États et des entreprises afin d'assurer à celles-ci une situation fiscale *ad hoc*. La commission européenne a déclaré, il y a quelques jours, que ces pratiques s'apparentaient à une aide d'État et constituaient une distorsion de concurrence. Pour établir l'existence d'une distorsion de concurrence, encore faut-il avoir connaissance des *tax rulings*. L'amendement propose que les accords établis entre une entreprise et une administration fiscale étrangère soient transmis à l'administration fiscale du pays qui subit les préjudices liés à la non-installation de ladite entreprise sur son territoire.

J'insiste à nouveau pour que notre commission accepte la disposition proposée par l'amendement II-CF 362, que nous pouvons considérer comme actée par l'ensemble des membres du G20 et l'Union européenne.

Mme la Rapporteure générale. Je précise tout d'abord que je suis cosignataire de ces trois amendements.

L'OCDE a invité certains parlementaires – Éric Woerth, Pierre-Alain Muet, Karine Berger, Éric Alauzet – pour faire avancer ses préconisations. Nous étions peut-être en avance au moment où nous avons déposé les premiers amendements mais des discussions que j'ai eues cette semaine avec le Parlement européen et de la Commission, il ressort que nous ne le sommes plus tant que cela. Certaines dispositions votées l'année dernière par le Parlement européen comprennent des obligations de transpositions avant le 31 décembre 2015, auxquelles ont déjà procédé les vingt-sept autres États membres : le Gouvernement les intégrera dans le projet de loi de finances rectificative pour nous mettre en conformité avec le droit européen.

De nombreux sujets que nous évoquons, comme l'évasion fiscale ou la « niche Copé », renvoient à des distorsions de concurrence qui dépassent les frontières nationales. Or, en matière fiscale, les parlements nationaux sont compétents, pas le Parlement européen. Si nous ne nous positionnons pas assez rapidement, nous risquons de prendre du retard.

Ces trois amendements visent à traduire en droit français trois des quinze actions du « programme BEPS » de l'OCDE. Il me semble important que nous envoyions un signal fort à l'ensemble de nos partenaires.

M. Dominique Lefebvre. Je me rallie volontiers à la proposition de Karine Berger de voter l'amendement II-CF 362 et lui suggère de retirer les deux autres amendements pour les déposer en vue de la séance parce qu'ils méritent débat.

Nous nous félicitons tous des avancées du « programme BEPS ». Nous souhaitons tous que la France soit à la pointe de ce combat. Les sujets fiscaux ne se délibèrent pas au Parlement européen mais les directives européennes ont des

incidences en matière fiscale : pour lutter contre l'optimisation fiscale, il ne faut pas être isolé. Nous verrons bien *in fine* ce que nous dit le ministre sur la manière dont la France négocie au plan européen l'application la plus générale de ces dispositions par les États.

Les amendements II-CF 361 et II-CF 363 sont retirés.

La commission adopte l'amendement II-CF 362 (amendement II-862).

*
* *

Après l'article 47

La commission est ensuite saisie de l'amendement II-CF 157 de M. Denis Baupin.

M. Éric Alauzet. Cet amendement vise à demander un rapport au Gouvernement sur l'extension du système du bonus-malus aux véhicules quadricycles à moteur.

Mme la Rapporteuse générale. Ces petits véhicules ne sont pas comparables aux automobiles et sont d'ailleurs beaucoup moins chers que les véhicules actuellement soumis au système du bonus-malus. Je pense qu'il est possible de demander au Gouvernement sa position sans forcément recourir à un rapport. Je vous invite à retirer votre amendement pour le déposer ensuite en séance afin de recueillir l'avis du ministre.

L'amendement II-CF 157 est retiré.

*
* *

Article additionnel après l'article 47

Demande d'un rapport sur les conséquences d'un accident nucléaire majeur pour les finances publiques

La commission examine, en présentation commune, les amendements II-CF 161, II-CF 162 et II-CF 163 de M. Denis Baupin.

M. Éric Alauzet. Il s'agit de demander au Gouvernement des rapports sur l'impact sur les finances publiques de trois situations : un accident nucléaire majeur pour l'amendement II-CF 161, les charges futures de la filière nucléaire pour l'amendement II-CF 162 et les effets liés au dérèglement climatique pour l'amendement II-CF 163.

Mme la Rapporteure générale. Je vous suggère de fusionner les deux premiers amendements portant sur le nucléaire et de redéposer un amendement ainsi rédigé en séance, pour n'avoir à demander qu'un seul rapport au lieu de deux. Ils s'inscrivent dans le droit-fil du rapport de la Cour des comptes de 2012 sur *Les coûts de la filière électro-nucléaire*, qui recommandait « *de maintenir la transparence sur les chiffrages et d'actualiser régulièrement les données de ce rapport* ». Dans l'attente de ce nouvel amendement, je m'en remettrai à la sagesse de la commission sur l'amendement II-CF 161 et vous demanderai de retirer l'amendement II-CF 162.

S'agissant de l'amendement II-CF 163, mon avis est défavorable, car il me semble que, sur ce sujet, de nombreuses publications sont déjà disponibles et ne manqueront pas de l'être dans le cadre de la COP 21.

Les amendements II-CF 162 et II-CF 163 sont retirés.

La commission adopte l'amendement II-CF 161 (amendement II-863).

*

* *

Après l'article 47

La commission examine l'amendement II-CF 254 de Mme Eva Sas.

M. Éric Alauzet. J'ai proposé tout à l'heure un amendement prévoyant de fixer une trajectoire trisannuelle pour la contribution climat-énergie. Le présent amendement tend à demander au Gouvernement de remettre un rapport analysant les modalités d'inscription dans la loi de finances d'une trajectoire pour la taxation, par les taxes intérieures de consommation, de la tonne carbone, afin d'atteindre les objectifs fixés par la loi de la transition énergétique pour 2020 et 2030.

Mme la Rapporteure générale. Le prochain projet de loi de finances rectificative devrait proposer un cadre rénové pour la fiscalité énergétique, en traçant des perspectives d'évolution future pour les tarifs des taxes intérieures de consommation (TIC). Nous pouvons donc espérer avoir délibéré sur la question avant la fin de l'année 2015, avant donc la date demandée pour la remise du rapport. Je vous invite donc à retirer votre amendement.

L'amendement II-CF 254 est retiré.

La commission est saisie de l'amendement II-CF 244 de M. Éric Woerth.

Mme Marie-Christine Dalloz, présidente. En 2015, même si les derniers chiffres reflètent une moindre progression du chômage, il y a tout de même eu 204 900 demandeurs d'emploi supplémentaires pour les catégories A, B et C en France métropolitaine. Or la réforme du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle ne prévoit pas de concentration des moyens sur les populations les plus fragiles et les plus éloignées de l'emploi.

Cet amendement propose d'instituer à titre temporaire une commission chargée de concentrer de manière prioritaire la formation professionnelle et les crédits qui lui sont alloués sur les personnes les plus éloignées de l'emploi. Nous nous rallions, vous le voyez, au combat du Premier ministre, qui a rappelé cet après-midi encore, lors de la séance des questions au Gouvernement, que la priorité du Gouvernement était l'emploi.

Mme la Rapporteuse générale. L'importante réforme de la formation professionnelle mise en œuvre dans le cadre de la loi du 5 mars 2014 a eu pour objet d'inscrire dans la loi les principaux engagements de l'accord national interprofessionnel du 14 décembre 2013 : la création du compte personnel de formation, avec déjà plus d'un million de comptes activés en 2015 ; la réforme de l'apprentissage, avec l'entrée en vigueur en 2015 de l'aide « TPE jeunes apprentis » – pour les entreprises de moins de onze salariés, les aides octroyées n'ont jamais été aussi importantes en matière d'apprentissage ; la réforme du financement de la formation professionnelle par la création d'une contribution progressive selon la taille des entreprises.

Par ailleurs, des mesures particulières ont été prises pour favoriser l'accès à la formation professionnelle des personnes les plus éloignées de l'emploi : possibilité de bénéficier d'une mise en situation en milieu professionnel ; relèvement de la limite d'âge pour le bénéfice des contrats de génération ; réforme de l'insertion par l'activité économique initiée en 2013, qui a notamment permis de simplifier les aides accordées.

Pour toutes ces raisons, la création d'une commission ne me paraît pas nécessaire. Avis défavorable.

La commission rejette l'amendement II-CF 244.

La commission est saisie de l'amendement II-CF 245 de M. Éric Woerth.

Mme Marie-Christine Dalloz, présidente. Cet amendement porte sur une question cruciale : la maîtrise de nos dépenses publiques. Il vise à créer, à titre temporaire, une commission chargée de proposer des mesures à même de faire baisser le niveau de nos dépenses publiques dans le but d'atteindre la proportion de 50 % du produit intérieur brut. Il y va de notre sécurité et notre indépendance financières. La majorité doit savoir que nous sommes prêts à travailler avec elle pour réaliser cet objectif ambitieux.

Mme la Rapporteuse générale. Cette question de la dépense publique a été largement abordée dans la première partie de la loi de finances. Par ailleurs, de nombreux travaux en cours proposent une évaluation de certains pans de la dépense publique.

Il n'est pas nécessaire de multiplier les rapports. Avis défavorable.

M. Patrick Ollier. L'ancienne majorité avait prévu, par une série de mesures, de ramener le déficit public à 3 % du PIB en 2013. L'actuelle majorité – c'est son droit – a supprimé ces mesures et, ce faisant, a brisé la courbe vertueuse dans laquelle nous nous inscrivions. Les mesures actuellement prises par le Gouvernement n'empêchent pas que nous nous situions dix points au-dessus de la moyenne européenne, ce qui est extrêmement inquiétant.

Ne devrait-on pas sortir du manichéisme des alternances, qui pousse toute nouvelle majorité au pouvoir à faire le contraire de la précédente ? Créer une commission indépendante qui établirait une liste de mesures vertueuses à appliquer serait un moyen d'y parvenir. Je souscris donc pleinement à la proposition formulée par Marie-Christine Dalloz.

La commission rejette l'amendement II-CF 245.

*

* *

Article additionnel après l'article 47

Demande d'un rapport annuel sur l'investissement public de l'État et de ses établissements publics

La commission est saisie de l'amendement II-CF 359 de Mme Karine Berger.

Mme Karine Berger. Cet amendement s'inspire du rapport spécial que j'ai rendu sur le pilotage des finances publiques dans le cadre de la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines*, et dans lequel je me suis demandé si l'État pilotait ses investissements. Les lois de finances ne contiennent aucune consolidation des investissements publics de l'État en cours de réalisation. Il existe bien un jaune budgétaire qui présente les projets d'investissement, mais ce document ne fait pas état des réalisations en cours. Par conséquent, on ignore le montant des investissements engagés, alors que nous aurions besoin de développer des outils pour les piloter. Mon amendement vise donc à ce qu'un jaune budgétaire retrace les investissements de l'État en cours de réalisation.

Mme la Rapporteuse générale. Il y a un jaune portant sur les investissements d'avenir et un autre sur les grands projets d'investissement public (ce dernier ayant été présenté pour la première fois en annexe au PLF 2015). Selon vous, ils sont lacunaires ?

Mme Karine Berger. Les investissements en cours en sont absents, et seuls les projets sont recensés et étudiés. Lors des auditions que nous avons menées pour la rédaction du rapport spécial, nous avons été surpris de l'absence d'un tel document. Il est très important de connaître les investissements engagés et en cours de réalisation.

Mme Marie-Christine Dalloz, présidente. Le jaune sur les grands projets fait-il état du programme de transformation de l'îlot Fontenoy-Ségur ?

Mme Karine Berger. Non, car il s'agit d'une opération en cours. Le rapport sur les programmes d'investissement d'avenir (PIA) l'évoque, mais les investissements engagés qui n'entrent pas dans cette catégorie ne sont pas retracés. Voilà pourquoi, je vous demande de combler ce manque.

Mme la Rapporteuse générale. Je m'en remets à la sagesse de la commission, car le jaune actuel n'évoque, en effet, que les projets d'investissement.

La commission adopte l'amendement II-CF 359 (amendement II-864).

*

* *

Après l'article 47

La commission examine l'amendement II-CF 391 de Mme Ericka Bareigts.

Mme Christine Pires Beaune. Cet amendement a puisé son inspiration dans un rapport de la Cour des comptes de 2010, qui pointait plusieurs problèmes dans le système d'aides accordées par l'État au secteur de la pêche. La Cour jugeait les aides incohérentes au regard des objectifs nationaux de développement durable et regrettait qu'elles ne soient pas répertoriées par une instance centrale, empêchant ainsi de disposer d'une image claire de tous les soutiens apportés à ce secteur. Le présent amendement vise à demander la rédaction d'un rapport recensant l'ensemble des données relatives aux subventions publiques perçues par le monde de la pêche en métropole et en outre-mer.

Mme la Rapporteuse générale. Le niveau de précision des informations réclamées est très élevé. En outre, Jean-Claude Buisine élabore un rapport spécial qui traite, dans le détail, des aides apportées au secteur de la pêche et qui me semble répondre à votre demande.

M. Jean-Claude Buisine. Nous distribuerons ce rapport spécial demain après-midi ; il retrace l'ensemble des aides fournies à la pêche et à l'aquaculture par la France et par l'Union européenne. Il conviendrait donc de retirer cet amendement.

L'amendement II-CF 391 est retiré.

*

* *

II.— AUTRES MESURES

Action extérieure de l'État

Article additionnel avant l'article 48

Rapport sur les modalités de couverture des risques de change auxquels sont exposés les crédits de la mission

Lors de sa réunion du lundi 26 octobre 2015 après-midi, à l'issue de l'examen des crédits de la mission Action extérieure de l'État, la commission examine l'amendement II-CF 74 de M. Pascal Terrasse, rapporteur spécial, portant article additionnel avant l'article 48.

M. Pascal Terrasse, rapporteur spécial. Cet amendement permettrait, par les sommes économisées, de résoudre notamment le problème qui vient d'être soulevé. En effet, il vise à mener une réflexion, pour répondre aux exigences de la Cour des comptes, sur la sanctuarisation des crédits des postes les plus affectés par le risque de change. La France paye des cotisations obligatoires aux organismes internationaux sur la base d'un rapport euro/dollar qui lui coûte cette année environ 150 millions d'euros. D'autres États ont mis en place des dispositifs de cautionnement. En France, nous recourons à la réserve de précaution, ce qui n'est pas sain en termes de finances publiques.

M. Pierre-Alain Muet, président. Je partage ce qui vient d'être dit. Les crédits exprimés en devises créent une incertitude de change sur laquelle il serait tout à fait positif de revenir.

La commission adopte l'amendement II-CF 74 (amendement II-220).

*

* *

Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales

Avant l'article 48

Puis, à l'occasion de sa réunion du mercredi 28 octobre 2015 soir, à l'issue de l'examen des crédits de la mission Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales, la commission examine les amendements II-CF 77 à II-CF 79 de M. Charles de Courson, rapporteur spécial, portant articles additionnels avant l'article 48.

M. Charles de Courson, rapporteur spécial. Ces amendements sont des amendements d'appel proposant de modifier le dispositif de la déduction pour aléas. J'ai compris que le ministre souhaitait que ce débat ait lieu lors de la discussion de la prochaine loi de finances rectificative. Il s'agit d'un dossier important pour nos agriculteurs mais, à ce stade, je me propose de les retirer.

Les amendements II-CF 77 à II-CF 79 sont retirés.

*
* *

Aide publique au développement

Article 48

Majoration du plafond d'autorisation d'annulations de dettes additionnelles accordées par la France au bénéfice de pays pauvres très endettés

Cet article a été rattaché aux crédits de la mission *Aide publique au développement*, qui ont été examinés par la Commission le lundi 19 octobre 2015 soir.

Il a fait l'objet d'un commentaire dans le rapport spécial relatif à cette mission et annexé au présent rapport général (M. Jean-François Mancel, rapporteur spécial) ⁽¹⁾.

*
* *

La commission adopte, suivant l'avis favorable du rapporteur spécial, l'article 48 rattaché, sans modification.

*
* *

(1) Rapport n° 3110, annexe n° 6 : <http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2016/b3110-tIII-a6.asp>.

Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation

Article 49

Proportionnalité de la majoration de l'article L. 52-2 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre selon la durée de mariage ou de pacte civil de solidarité et de soins

Cet article a été rattaché aux crédits de la mission *Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation*, qui ont été examinés par la Commission le jeudi 22 octobre 2015 matin.

Il a fait l'objet d'un commentaire dans le rapport spécial relatif à cette mission et annexé au présent rapport général (M. Razzy Hammadi, rapporteur spécial) ⁽¹⁾.

*
* *

Suivant l'avis favorable du rapporteur spécial, la commission adopte l'article 49 rattaché, sans modification.

*
* *

Article 50

Extension de l'attribution du bénéfice de la campagne double aux anciens combattants d'Afrique du Nord aux pensions liquidées avant le 19 octobre 1999

Cet article a été rattaché aux crédits de la mission *Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation*, qui ont été examinés par la Commission le jeudi 22 octobre 2015 matin.

Il a fait l'objet d'un commentaire dans le rapport spécial relatif à cette mission et annexé au présent rapport général (M. Razzy Hammadi, rapporteur spécial) ⁽²⁾.

*
* *

Suivant l'avis favorable du rapporteur spécial, la commission adopte l'article 50 rattaché, sans modification.

(1) Rapport n° 3110, annexe n° 7 : <http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2016/b3110-tIII-a7.asp>.

(2) Rapport n° 3110, annexe n° 7 : <http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2016/b3110-tIII-a7.asp>.

*
* *

Article 51

**Création d'une allocation de reconnaissance des conjoints
et ex-conjoints survivants d'anciens supplétifs**

Cet article a été rattaché aux crédits de la mission *Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation*, qui ont été examinés par la Commission le jeudi 22 octobre 2015 matin.

Il a fait l'objet d'un commentaire dans le rapport spécial relatif à cette mission et annexé au présent rapport général (M. Razzy Hammadi, rapporteur spécial) ⁽¹⁾.

*
* *

Suivant l'avis favorable du rapporteur spécial, la commission adopte l'article 51 rattaché, sans modification.

*
* *

Après l'article 51

La commission est saisie de l'amendement II-AE 8 de M. François Rochebloine, portant article additionnel après l'article 51.

M. François Rochebloine. Cet amendement demande que soit réalisé un bilan de la réforme qui a remplacé l'aide différentielle au conjoint survivant par une aide complémentaire. Il s'agit de ma part d'une démarche constructive tendant à ce que nous disposions des éléments nécessaires à l'appréciation des effets de cette réforme.

M. Razzy Hammadi, rapporteur spécial. Cette réforme a été mise en place pour sécuriser juridiquement le dispositif de l'aide au conjoint survivant. Je ne suis pas hostile par principe à son évaluation car elle soulève des interrogations et je m'en remets donc à la sagesse de la Commission.

M. Joël Giraud. Cet amendement est le bienvenu. Il permettra de vérifier la réalité de l'apport du nouveau dispositif.

La commission rejette l'amendement II-AE 8.

(1) Rapport n° 3110, annexe n° 7 : <http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2016/b3110-tIII-a7.asp>.

*

* *

Économie

Article 52

Création d'un fonds de péréquation entre les chambres de commerce et d'industrie (CCI)

Cet article a été rattaché aux crédits de la mission *Économie*, qui ont été examinés par la Commission le jeudi 29 octobre 2015 après-midi.

Il a fait l'objet d'un commentaire dans le rapport spécial relatif à cette mission et annexé au présent rapport général (M. Jean-Louis Gagnaire, rapporteur spécial) ⁽¹⁾.

*

* *

La commission examine l'amendement II-CF 101 de Mme Monique Rabin.

Mme Monique Rabin. Il s'agit d'un amendement très important pour le réseau des chambres de commerce et d'industrie qui s'inscrit dans la droite ligne des travaux de la mission d'évaluation et de contrôle que j'ai conduite avec Mme Catherine Vautrin. Il vise en premier lieu à conférer une autonomie financière à CCI France pour qu'elle puisse jouer le même rôle que les autres têtes de réseaux consulaires. Je précise que cette autonomie financière est neutre pour l'État comme pour les chambres puisque le prélèvement direct sur le fonds de financement qu'il met en place vient simplement se substituer à la contribution des CCIR à la tête de réseau. Il a pour avantage de pallier le manque de visibilité de CCI France sur ses moyens. Renforcer le rôle de la tête de réseau va dans le sens de ce que souhaite la grande majorité des chambres régionales et territoriales qui, interrogées dans le cadre des travaux de la mission, se sont montrées favorables à cette réforme. Cet amendement vise ensuite à préciser les contours du fonds de péréquation qui est l'objet de l'article 52 pour en faire un fonds de modernisation, de rationalisation et de solidarité financière qui permettra aux chambres d'être encore plus innovantes et jouer le rôle de véritables « incubateurs du futur ».

Mme Marie-Christine Dalloz. Je tiens à préciser que si Mme Vautrin a conduit avec Mme Rabin les travaux de la mission d'évaluation et de contrôle, elle ne fait pas la même analyse que la rapporteure sur cet amendement auquel elle est opposée. Plus généralement, je me demande s'il appartient à la loi de régler le problème interne des chambres de commerce par ce fléchage de crédits vers CCI France et si nous ne devrions pas plutôt faire confiance aux chambres pour s'organiser.

(1) Rapport n° 3110, annexe n° 20 : <http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2016/b3110-tIII-a20.asp>.

Mme Monique Rabin. Il est exact que Mme Vautrin ne souscrit pas au fait de conférer des ressources directes à CCI France, proposition que j'ai défendue pendant les travaux de la mission. Par ailleurs, je précise que l'autonomie financière de CCI France serait indolore pour le réseau des CCI puisque la ressource qui lui est dédiée est indexée sur l'évolution de la taxe pour frais de chambre affectée au réseau. Ainsi, la ressource de CCI France pour 2016 passera de 23 à 20 millions d'euros, compte tenu de la baisse du plafond de la taxe affectée.

M. Jean-Louis Gagnaire, rapporteur spécial. Le législateur doit être un facilitateur. Je vous invite à vous rapprocher de vos chambres locales pour recueillir leur opinion sur cette proposition.

M. Dominique Lefebvre, président. Conforter CCI France va effectivement dans le sens de l'intérêt général.

La commission adopte l'amendement II-CF 101 (amendement II-323).

Elle examine ensuite les amendements II-CF 88 et n° II-CF 87 de M. Joël Giraud.

M. Joël Giraud. Le premier amendement vise à cibler le fonds de péréquation vers des projets de formation dans les territoires ruraux. Le second vise à permettre au fonds d'octroyer une aide exceptionnelle aux chambres en grande difficulté financière.

Mme Monique Rabin. Ce sont deux amendements très intéressants sur le fond qui s'inscrivent dans l'esprit de la mission d'évaluation et de contrôle.

M. Jean-Louis Gagnaire, rapporteur spécial. Bien que je sois plutôt favorable à cette initiative, je souhaite cependant le retrait de ces amendements dans la mesure où il convient de vérifier si leur objectif n'est pas déjà rendu possible par l'amendement que nous venons d'adopter.

Les amendements II-CF 88 et II-CF 87 sont retirés.

Suivant l'avis favorable du rapporteur spécial, la commission adopte l'article 52 rattaché, ainsi modifié.

*

* *

Article 53

Création de trois taxes affectées au financement de centres techniques industriels (CTI) et harmonisation de l'ensemble des taxes affectées aux CTI et aux comités professionnels du développement économique (CPDE)

Cet article a été rattaché aux crédits de la mission *Économie*, qui ont été examinés par la Commission le jeudi 29 octobre 2015 après-midi.

Il a fait l'objet d'un commentaire dans le rapport spécial relatif à cette mission et annexé au présent rapport général (M. Jean-Louis Gagnaire, rapporteur spécial) ⁽¹⁾.

*
* *

Suivant l'avis favorable de M. Jean-Louis Gagnaire, la commission adopte les amendements II-CF 98 (amendement II-322), II-CF 96 (amendement II-324), II-CF 100 (amendement II-325), II-CF 92 (amendement II-326), II-CF 91 (amendement II-327) et II-CF 94 (amendement II-328) de M. Christophe Caresche, l'amendement II-CF 149 (amendement II-329) de M. Jean-Louis Gagnaire, les amendements II-CF 97 (amendement II-330), II-CF 95 (amendement II-331) et II-CF 93 (amendement II-332) de M. Christophe Caresche, l'amendement II-CF 150 (amendement II-333) de M. Jean-Louis Gagnaire et l'amendement II-CF 99 (amendement II-335) de M. Christophe Caresche. Ces amendements visent notamment à maintenir le mode de gouvernance des centres techniques industriels tel qu'il existe actuellement et à leur conserver un droit de contrôle en matière de collecte des taxes qui leur sont affectées.

La commission adopte ensuite l'article 53 ainsi modifié.

*
* *

Article additionnel après l'article 53

Contribution sur les offres de parts sociales et de certificats mutualistes

Puis, suivant l'avis favorable de M. Jean-Louis Gagnaire, rapporteur spécial, la commission adopte l'amendement II-238 du Gouvernement.

*
* *

(1) Rapport n° 3110, annexe n° 20 : <http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2016/b3110-tIII-a20.asp>.

Égalité des territoires et logement

Article 54

Affectation de recettes au Fonds national d'aide au logement (FNAL)

Cet article a été rattaché aux crédits de la mission *Égalité des territoires et logement*, qui ont été examinés par la Commission le mercredi 28 octobre 2015 après-midi.

Il a fait l'objet d'un commentaire dans le rapport spécial relatif à cette mission et annexé au présent rapport général (M. Christophe Caresche, rapporteur spécial) ⁽¹⁾.

*

* *

La commission adopte l'article 54, sans modification.

*

* *

Article 55

Amélioration de la prise en compte de la situation financière des bénéficiaires d'aides personnelles au logement (APL)

Cet article a été rattaché aux crédits de la mission *Égalité des territoires et logement*, qui ont été examinés par la Commission le mercredi 28 octobre 2015 après-midi.

Il a fait l'objet d'un commentaire dans le rapport spécial relatif à cette mission et annexé au présent rapport général (M. Christophe Caresche, rapporteur spécial) ⁽²⁾.

*

* *

La commission examine d'abord l'amendement II-CF 82 du rapporteur spécial.

M. Christophe Caresche, rapporteur spécial. Je propose, par cet amendement, de porter à 280 % du loyer-plafond le seuil minimal de loyer pour l'application de la dégressivité de l'aide. Daniel Goldberg a déposé en commission des affaires économiques un amendement qui proposera quant à lui un seuil à 300 %. Nous souhaitons éviter de toucher excessivement les locataires du parc privé en zones tendues dont les loyers moyens atteignent facilement les 200 % du loyer-plafond.

(1) Rapport n° 3110, annexe n° 23 : <http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2016/b3110-tIII-a23.asp>.

(2) Rapport n° 3110, annexe n° 23 : <http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2016/b3110-tIII-a23.asp>.

Mme Marie-Christine Dalloz. L'amendement concerne donc essentiellement Paris. Au regard des 123 millions d'euros d'économies attendus de la mesure proposée par le Gouvernement, quel serait le coût de cet amendement ?

M. Razzy Hammadi. Par mon amendement II-CF 8, je suggère – plutôt que d'instaurer, comme le proposent nos collègues, des seuils qui peuvent créer de mauvaises surprises – d'exclure des réformes proposées à l'article 55 les allocataires n'ayant pas de patrimoine générant des revenus et qui résident dans les zones tendues, qui sont déjà définies par la loi.

M. Daniel Goldberg, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques. J'ai déposé un amendement très proche de celui du rapporteur spécial. Nos amendements prévoient ce seuil pour l'ensemble des zones. Je ne suis pas sûr, en effet, que le Gouvernement n'envisage pas des seuils différents pour les zones moins tendues. Or, les loyers-plafonds varient selon les zones. Pourquoi faudrait-il protéger davantage les zones tendues ?

M. le rapporteur spécial. Avec un seuil à 280 %, l'économie attendue par le Gouvernement en année pleine serait réalisée, car c'est précisément l'une des hypothèses qu'il retient dans son calcul.

M. Dominique Lefebvre, président. La discussion en séance publique des amendements, y compris peut-être d'amendements du Gouvernement, permettra de progresser sur cette question.

La commission adopte l'amendement II-CF 82 (amendement II-253).

Elle examine ensuite l'amendement II-CF 83 du rapporteur spécial (amendement II-256).

M. le rapporteur spécial. Il ne paraît pas nécessaire de modifier la loi s'agissant des jeunes travailleurs de moins de vingt-cinq ans, car elle n'ouvre actuellement qu'une simple possibilité de les aider. Je trouve pertinent, au contraire, de conserver cette potentialité d'ajustement des règles.

M. François Pupponi. En outre, des effets non évalués risquent de s'exercer sur d'autres dispositifs, de telle sorte qu'il faut continuer de permettre au pouvoir réglementaire de corriger lui-même les dérives éventuelles du dispositif.

Mme Marie-Christine Dalloz. Pourquoi établir une différence entre les jeunes en contrat à durée indéterminée (CDI) et ceux dont les contrats à durée déterminée (CDD) sont renouvelés ?

M. le rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques. J'ai déposé en commission des affaires économiques un amendement identique à celui du rapporteur spécial. Le Gouvernement souhaite supprimer les dispositifs particuliers s'adressant aux jeunes de moins de vingt-cinq ans qui ne sont pas en CDI, mais nous préférons maintenir ouverte cette

possibilité de prévoir de telles dérogations en faveur des jeunes en situation de précarité. À l'issue d'un CDD de quatre mois, un jeune bénéficie d'allocations de chômage mais ce sont ses ressources de l'année N, et non celles de l'année N - 2, souvent inexistantes, qui seront prises en compte. La ministre chargée du logement a rappelé les engagements du Gouvernement à cet égard. L'évaluation forfaitaire n'est pas un problème pour un jeune qui a une situation pérenne, mais nous devons prévoir les cas où le CDD n'est pas renouvelé.

La commission adopte l'amendement II-CF 83 (amendement II-256).

Elle examine ensuite l'amendement II-CF 84 du rapporteur spécial.

M. le rapporteur spécial. L'amendement procède à une clarification des dispositions relatives à l'outre-mer.

La commission adopte l'amendement (amendement II-257).

Elle examine ensuite l'amendement II-CF 8 de M. Razzy Hammadi.

M. Razzy Hammadi. Les simulations effectuées par le Gouvernement sur les plafonds seront bientôt connues et nous devons nous efforcer de communiquer clairement sur cette mesure afin d'être compris du plus grand nombre en attendant un dispositif stabilisé. Des députés siégeant sur tous les bancs de notre assemblée se sont exprimés en ce sens.

M. le rapporteur spécial. Je vous propose de retirer votre amendement pour que l'ensemble du dispositif puisse être débattu en séance.

M. le rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques. J'entends évidemment la préoccupation exprimée par Razzy Hammadi mais son amendement écarterait de la réforme les propriétaires d'une résidence secondaire, qui ne produit pas de revenus, dès lors qu'ils résident en zone tendue. Il faut surtout prendre garde aux situations particulières, comme celle d'un bien, situé en zone tendue ou non, hérité en indivision, ne générant aucun revenu et ne pouvant être vendu.

Mme Véronique Louwagie. Que recouvre exactement le terme de « patrimoine » employé par l'amendement ?

M. François Pupponi. Dans le souci d'éviter des effets pervers et la pénalisation de certaines personnes, nous allons approfondir la question de concert avec le Gouvernement. Mais je rappelle que la prise en compte du patrimoine dans l'assiette des ressources devrait se caler sur les règles du revenu de solidarité active (RSA). Il faut conserver une logique d'ensemble pour les minima sociaux.

La commission rejette l'amendement, puis elle adopte l'article 55, modifié.

*

* *

Article additionnel après l'article 55
**Affectation à l'Agence nationale de l'habitat de la totalité du produit
des astreintes administratives prononcée en matière de lutte
contre l'habitat indigne**

La commission examine l'amendement II-CL 14 de Mme Nathalie Appéré.

M. Marcel Rogemont. L'amendement propose d'affecter à l'Agence nationale de l'habitat la totalité du produit des astreintes administratives en matière de lutte contre l'habitat indigne.

M. Dominique Lefebvre, président. Le rapporteur spécial m'a fait savoir qu'il était défavorable à cet amendement afin de préserver la part des astreintes affectées au budget de l'État.

La commission adopte l'amendement (amendement II-258).

*

* *

Article 56
Création et financement du Fonds national des aides à la pierre (FNAP)

Cet article a été rattaché aux crédits de la mission *Égalité des territoires et logement*, qui ont été examinés par la Commission le mercredi 28 octobre 2015 après-midi.

Il a fait l'objet d'un commentaire dans le rapport spécial relatif à cette mission et annexé au présent rapport général (M. Christophe Caresche, rapporteur spécial) ⁽¹⁾.

*

* *

La commission examine l'amendement II-AC 5 de suppression de M. Marcel Rogemont.

M. Marcel Rogemont. La mise en place du FNAP est un démembrement de l'action de l'État. Les 150 millions d'euros de crédits résultant de l'amendement du Gouvernement que nous venons d'examiner serviront-ils à apurer une partie de la dette de l'État dans ce secteur ?

(1) Rapport n° 3110, annexe n° 23 : <http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2016/b3110-tIII-a23.asp>.

M. Dominique Lefebvre, président. Le rapporteur spécial m'a fait savoir qu'il était défavorable à cet amendement.

La commission rejette l'amendement.

Elle en vient à l'amendement II-AC 6 de M. Marcel Rogemont.

M. Marcel Rogemont. Nous proposons le report de la mise en application de cet article fin d'engager le dialogue et de renforcer la gouvernance du futur fonds. Si une collectivité territoriale veut accorder des aides à la pierre, elle le fera directement, et non via le FNAP, où elle ne disposera d'aucun pouvoir de décision. En réalité, les collectivités territoriales ne sont introduites dans le dispositif que pour réduire le rôle des organismes d'HLM alors qu'on est en train d'enterrer les modalités actuelles de financement du logement social.

M. Dominique Lefebvre, président. Le rapporteur spécial m'a fait savoir qu'il était défavorable à cet amendement qui revient, de fait, à supprimer la réforme proposée.

Mme Marie-Christine Dalloz. Je ne comprends pas si l'amendement demande un rapport ou s'il souhaite le report de la mesure ?

M. Dominique Lefebvre, président. En droit, cet amendement aurait le même effet que le précédent.

M. Jean-Louis Dumont. La négociation est encore en cours. Le dispositif proposé va permettre à Bercy, c'est-à-dire en fait au Trésor et à la direction du budget, de siphonner l'argent des organismes HLM, qui n'auront plus de pouvoir de décision. Il faut introduire de la clarté et de la responsabilité. Les organismes HLM l'ont fait en mutualisant leurs moyens et ils payent 70 % du fonctionnement du système national d'enregistrement qui permet de mesurer précisément les besoins en logements sociaux. Le Gouvernement peut exiger des organismes HLM qu'ils produisent des logements neufs en zones tendues. Mais il tente de masquer maladroitement le fait que Bercy vient prendre ces fonds et les gérer pour en faire tout autre chose, ce que nous ne souhaitons pas. Il faut dire clairement si le Gouvernement ne veut plus financer les aides à la pierre.

La commission rejette l'amendement.

Elle en vient à l'amendement II-AC 8 de M. Marcel Rogemont.

M. Marcel Rogemont. Nous nous opposons au détournement de l'intention première des aides à la pierre, qui est de financer de l'investissement, et non pas du fonctionnement, normalement pris en charge par le budget de l'État.

M. Dominique Lefebvre, président. Le rapporteur spécial m'a fait savoir que le projet de décret d'application répondra à la plupart des préoccupations exprimées par cet amendement et que les dépenses de fonctionnement listées par l'article 56 sont déjà prises en charge au titre des aides à la pierre.

La commission rejette l'amendement.

Elle en vient à l'amendement II-AC 10 de M. Marcel Rogemont.

M. Dominique Lefebvre, président. Le rapporteur spécial m'a fait savoir qu'il était défavorable à cet amendement.

La commission rejette l'amendement.

Enfin, elle adopte l'article 56, sans modification.

*
* *

Après l'article 56

La commission examine l'amendement II-AC 9 de M. Marcel Rogemont.

M. Marcel Rogemont. L'amendement vise à permettre de déduire de l'autofinancement qui sert de base à la cotisation des organismes HLM à la Caisse de garantie du logement locatif social les soldes nets reçus par un organisme HLM au titre de la mutualisation financière entre organisme afin de le laisser bénéficier du plein effet de ce dispositif incitatif à la construction et à la réhabilitation de logements sociaux.

M. Dominique Lefebvre, président. Le rapporteur spécial m'a fait savoir qu'il était défavorable à cet amendement.

La commission rejette l'amendement.

*
* *

Gestion des finances publiques et des ressources humaines

Article 57

Indemnisation des fonctionnaires victimes de l'amiante

Cet article a été rattaché aux crédits de la mission *Gestion des finances publiques et des ressources humaines – Fonction publique*, qui ont été examinés par la Commission le vendredi 30 octobre 2015 après-midi.

Il a fait l'objet d'un commentaire dans le rapport spécial relatif à cette mission et annexé au présent rapport général (M. Michel Pajon, rapporteur spécial)⁽¹⁾.

(1) Rapport n° 3110, annexe n° 28 : <http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2016/b3110-tIII-a28.asp>.

*

* *

Suivant l'avis favorable de M. Michel Pajon, rapporteur spécial, la commission adopte l'article 57 sans modification.

*

* *

Article additionnel après l'article 57

Mise en œuvre des mesures de revalorisation des régimes indemnitaires prévues par le protocole relatif à l'avenir de la fonction publique

Suivant l'avis favorable M. Michel Pajon, rapporteur spécial, la commission adopte l'amendement II-199 du Gouvernement.

*

* *

Article additionnel après l'article 57

Reconduite de l'expérimentation du contrôle par les caisses primaires d'assurance maladie des arrêts maladie des fonctionnaires

La commission examine l'amendement II-337 du Gouvernement.

Mme Marie-Christine Dalloz, présidente. La ministre nous a indiqué que la reconduite de l'expérimentation du contrôle par les caisses primaires d'assurance maladie des arrêts maladie des fonctionnaires proposée par cet amendement se justifie, car elle a été probante. Je note juste que l'exposé sommaire de l'amendement précise qu'il faut procéder à son évaluation...

Suivant l'avis favorable M. Michel Pajon, rapporteur spécial, la commission adopte l'amendement II-337 (amendement II-845).

*

* *

Outre-mer

Article additionnel après l'article 57

**Dotations territoriale pour l'investissement au profit des communes
et dotation globale d'autonomie de la Polynésie française**

Lors de sa réunion du mardi 27 octobre 2015 soir, à l'issue de l'examen des crédits de la mission Outre-mer, la commission, suivant l'avis favorable de M. Patrick Ollier, rapporteur spécial, adopte l'amendement II-180 du Gouvernement portant création d'un article additionnel rattaché à cette mission.

*

* *

Relations avec les collectivités territoriales

Article 58

Réforme de la dotation globale de fonctionnement (DGF) du bloc communal

Cet article a été rattaché aux crédits de la mission *Relations avec les collectivités territoriales*, qui ont été examinés par la Commission le jeudi 5 novembre 2015 matin. À l'issue de la discussion d'amendements de suppression de cet article, son examen a été réservé et renvoyé à la réunion de la commission du lundi 9 novembre 2015 après-midi.

Cet article 58 a fait l'objet d'un commentaire dans le rapport spécial relatif à cette mission et annexé au présent rapport général (Mme Christine Pires Beaune, rapporteure spéciale) ⁽¹⁾.

*

* *

M. le président Gilles Carrez. Cent quatre-vingt-dix-sept amendements ont été déposés aux articles 58 à 62, dont les deux tiers se concentrent sur l'article 58 qui a trait à la réforme de la DGF.

J'ai vraiment apprécié le travail accompli par Christine Pires Beaune et Jean Germain. Ils ont soulevé des questions pendantes depuis des années. Ma seule divergence de vues concerne la procédure retenue pour faire passer cette réforme – pour des raisons simples à comprendre, mais qui n'ont pas été suffisamment mises en exergue.

(1) Rapport n° 3110, annexe n° 40 : <http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2016/b3110-tIII-a40.asp>.

Tout d'abord, cette réforme entre en conflit avec la baisse des dotations aux collectivités qui, compte tenu de son ampleur, s'est portée sur la DGF. Afin de dégager en 2016 les 3,7 milliards d'euros nécessaires à la contribution au redressement des finances publiques, le Comité des finances locales (CFL) a décidé il y a trois ans d'assurer l'équilibre et de séparer l'exercice de répartition de la baisse de cette contribution au redressement des finances publiques de l'exercice de péréquation. Partant de l'idée que les 3,7 milliards d'euros à dégager représentaient un certain pourcentage des recettes réelles de fonctionnement de l'ensemble des collectivités, le CFL a proposé de définir la part respective de cette baisse de 3,7 milliards que devaient assumer les régions, les départements, les communes et leurs groupements. En outre, une sous-répartition a été assurée au sein des communes et des groupements, toujours à partir de leurs recettes réelles de fonctionnement. Une fois déterminé le montant de baisse de recettes de fonctionnement que chaque collectivité devait subir, la baisse a dû être concentrée sur le seul support reliant l'État aux collectivités locales, c'est-à-dire sur la DGF. Le niveau de la baisse étant fonction de l'importance du pourcentage de DGF dont disposent les collectivités en recettes réelles de fonctionnement, il peut être massif pour certaines collectivités, sans parler du problème des communes qui ne touchent pas du tout de DGF. Même si la réforme est favorable à un nombre plus important de communes, la diminution de dotation entre 2015 et 2016 rend leur communication très délicate. C'est pourquoi j'ai affirmé dès le départ qu'il ne fallait pas inscrire cette réforme en loi de finances.

En 2004, nous avons adopté une première réforme de la DGF visant à réduire l'écart de dotation de base entre les communes rurales et les grandes communes : du simple au triple, nous l'avons réduit du simple au double, la modulation du montant par habitant variant de 64 à 128 euros en fonction de la population de la commune. Mais nous avons eu soin de ne pas inscrire cette réforme en loi de finances. Car – seconde raison –, ce type de réforme, d'une complexité effroyable, nécessite des allers-retours entre l'Assemblée nationale et le Sénat. Nous avons besoin, pour nous déterminer, de simulations détaillées, ce dont nous ne disposons pas aujourd'hui. Ce n'est que lundi soir que nous nous sommes rendu compte que la répartition de la dotation de centralité en fonction de la population élevée à la puissance cinq était inopérante dans le cas de la métropole du Grand Paris (MGP). Il nous a donc fallu en catastrophe réaliser des simulations à la puissance quatre, à la puissance trois puis à la puissance deux, pour, en définitive, établir cette répartition proportionnellement à la population. Si l'on souhaite voir aboutir cette réforme, celle-ci doit pouvoir mûrir en donnant lieu à deux lectures. Je souscris donc très largement au rapport rédigé par nos collègues ainsi qu'aux orientations de la réforme, mais le support de la loi de finances me paraît inadapté.

Mme la rapporteure spéciale. Le président de la commission et moi-même nous sommes mis d'accord hier soir sur la méthode retenue : nous vous proposons de reporter la discussion des amendements à l'article 58, hors communes nouvelles. Nous ne discuterions ainsi ce matin que des communes nouvelles, puis des amendements relatifs aux articles 59 à 62, puisque nous

attendons l'amendement du Gouvernement relatif à la DGF pour 2016. À l'heure où je vous parle, nous ne connaissons que la DGF pour 2015 et son projet de réforme à compter de 2017, sous réserve que soit adopté l'amendement du Gouvernement prévoyant son report, mais nous n'avons pas encore voté de régime de DGF pour 2016.

Vous avez souligné, monsieur le président, la nécessité de la réforme. La mission que j'ai menée avec Jean Germain a été lancée il y a plus d'un an et la première de nos réunions s'est tenue dans le bureau de Mme Lebranchu en novembre 2014. Mme la ministre a rappelé hier soir les attermolements du Sénat. Lorsqu'on m'a proposé cette mission, j'ai souhaité la mener avec un sénateur, si possible de l'opposition, et nous avons même trouvé un candidat en la personne de Philippe Dallier. Puis la mauvaise politique a repris ses droits et le groupe majoritaire au Sénat a refusé que cette mission soit transpartisane, alors que cela aurait pu faciliter les choses. Cette affaire nous a tout de même fait perdre plus de trois semaines. Par la suite, Jean Germain et moi-même sommes venus présenter en commission des finances la première étape de notre rapport, consistant en un diagnostic et en des pistes de réforme que nous souhaitions approfondir avec le CFL. Mais nous avons eu beaucoup de mal à inscrire l'étude de ces pistes à l'ordre du jour de ce comité. Je le précise afin de relativiser la situation dans laquelle nous nous trouvons aujourd'hui.

Sur le fond, notre rapport n'a fait que confirmer le caractère indispensable de cette réforme. Comme vous l'avez rappelé, monsieur le président, la réforme de 2004 a rapporté du simple au double, de 64 à 128 euros, l'écart de montant moyen de dotation de base par habitant existant entre les petites communes et les grandes villes. Mais nous avons mis en évidence dans notre rapport que l'injustice de répartition résidait au sein même des strates. La réforme de 2004 a donc permis de faire un premier pas, mais vous ne vous êtes pas attaqués à ce que Charles de Courson et d'autres appellent « les rentes injustifiées de l'histoire ». Or, ce sont elles qui créent le plus d'injustices. C'est pourquoi il m'a semblé nécessaire de procéder au plus vite à cette nouvelle réforme.

Il est vrai que le contexte de baisse des dotations ne facilite pas la communication. Mais cet effort est demandé à toutes les communes, quelle que soit leur taille, et représente toujours 2 % de leurs recettes de fonctionnement. Même les communes très pauvres, très éloignées du potentiel financier moyen, devront contribuer à ce niveau.

Je terminerai sur une note positive. Le travail mené doit être poursuivi. Le Premier ministre a annoncé que nous avons plusieurs mois devant nous, l'objectif étant d'affiner l'architecture que nous nous apprêtons à voter dans le cadre du projet de loi de finances.

M. Dominique Lefebvre. Monsieur le président, vous nous proposez d'examiner ce matin les articles 59 à 62 et de reporter à lundi après-midi l'examen de l'article 58, ainsi que l'amendement gouvernemental qui détermine la répartition de la DGF en 2016 et qui doit encore être déposé, mais dont la ministre nous a décrit les principes hier soir en commission élargie.

M. le président Gilles Carrez. Le dépôt de l'amendement du Gouvernement, qui devrait normalement intervenir demain, entraînera la réouverture du délai de dépôt d'amendements pour les députés, jusqu'à la réunion que je prévois de convoquer lundi à quinze heures.

M. Dominique Lefebvre. Vous nous proposez donc de séparer l'examen de l'article 58 de celui des autres articles. Ils sont pourtant liés. Lorsque les amendements relatifs à la DGF de 2016 ont été rédigés, nous pensions que la réforme de cette dotation entrerait en vigueur l'an prochain, ce qui aurait pu améliorer la situation de communes ayant contribué au redressement des finances publiques alors même qu'elles étaient déjà en difficulté. Compte tenu du report de un an, non pas de l'adoption de la réforme, mais de sa mise en application, reste à savoir si celle-ci peut être ajustée à la marge. La ministre semble considérer que tout est dans tout et que, si l'on bouge le moindre curseur, le dispositif deviendra inopérant. Le débat mérite cependant d'avoir lieu.

Le propre de ceux qui gouvernent est d'assumer leurs responsabilités, que ce soit par choix ou sous la contrainte. Quant à nous, c'est par choix que nous procédons à cette réforme. Votre critique, monsieur le président, ne porte ni sur la nécessité, ni sur l'urgence, ni même sur l'architecture globale de la réforme, mais sur les raisons qui nous ont poussés à recourir au vecteur de la loi de finances. Vous savez pourtant bien qu'une loi ordinaire aurait eu de fortes chances de s'enterrer dans les sables mouvants de la procédure parlementaire et n'aurait en tout état de cause pas permis une application de la réforme au 1^{er} janvier 2016. Vous semblez nous reprocher d'avoir choisi une procédure nous permettant de tenir cet objectif, tout en considérant qu'il n'était pas tenable. Mais il a été dit, dans le même temps, que l'application, année après année, de la contribution au redressement des finances publiques supposait que ce travail d'ajustement dans la répartition des dotations soit engagé.

Si nous avons fait ce choix, c'est que les conditions d'adoption des lois de finances diffèrent de celles des lois ordinaires et qu'il n'existe pas, à ma connaissance, de catégorie de loi intermédiaire consacrée aux finances locales. Le recours à la loi de finances traduit notre détermination à nous donner l'ensemble des moyens possibles – y compris procéduraux – de faire aboutir cette réforme. Même s'il est difficile de faire passer une réforme de ce type par le biais de procédures contraignantes pour le Parlement, il n'y a qu'en loi de finances que le texte examiné dans l'hémicycle par l'Assemblée nationale est le texte initialement déposé par le Gouvernement et que nous ne sommes soumis à aucune contrainte d'adoption.

J'ai indiqué hier soir en commission élargie que l'une des difficultés de l'exercice était de n'examiner que maintenant un amendement censé entrer en vigueur le 1^{er} janvier prochain. Cela ne change quasiment rien pour une immense majorité de communes. Parmi les communes qui y gagnent, le problème ne se pose qu'à celles qui y gagnent moins qu'elles ne l'espéraient. Et, s'agissant des communes qui y perdent, j'ai fait valoir que l'on assistait parfois à cette période de l'année à des augmentations significatives de la contribution au redressement des finances publiques, de l'ordre de 20 à 40 %, et qu'elles n'avaient aucune visibilité sur leur dotation à terme, toutes choses égales par ailleurs. La ministre nous a indiqué qu'il nous reviendrait de déterminer les paramètres de sorte qu'elle ne pouvait nous dire à combien s'élèverait la DGF en 2020. En tant que président de communauté d'agglomération, je suis en train d'élaborer mon plan pluriannuel d'investissements et ma trajectoire financière à l'horizon de 2020. Or, personne n'est capable de me dire, toutes choses égales par ailleurs, quel sera le montant de la DGF de notre agglomération une fois la réforme adoptée. Je sais que cela est difficile, mais il aurait fallu en faire davantage en termes de calendrier pour rendre compréhensible et lisible cette réforme nécessaire.

Afin de marquer notre volonté de réforme, nous aurions intérêt à adopter l'article 58 dans des termes qui soient proches de ceux proposés par le Gouvernement. La « clause de revoyure » liée à la nouvelle carte des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) fera évoluer la donne, ce qui signifie que nous serons amenés dans le courant de l'exercice 2016 à ajuster les principes que nous aurons votés. Si les amendements de suppression de l'article 58, renvoyant soit à un texte propre, soit à l'adoption d'une nouvelle architecture une fois dessinée la nouvelle carte des EPCI, étaient adoptés, nous laisserions à nos successeurs le soin de régler le problème en 2018. Mais ce ne serait pas là œuvrer au service de l'intérêt des territoires et du pays.

M. le président Gilles Carrez. De précédentes réformes de la DGF ont été adoptées dans un climat consensuel, par le biais de lois spécifiques. Patrick Ollier se souvient de celle de 1993 dont lui et moi étions rapporteurs. Il n'est donc pas conforme à l'histoire parlementaire d'affirmer qu'une réforme de la DGF ne peut être opérée rapidement en dehors d'une loi de finances. Il est vrai que la réforme n'aurait pu s'appliquer dès 2016, mais nous l'avions dit dès le mois de juin au Comité des finances locales.

D'autre part, que ce soit en 1993 ou en 2004, le travail préparatoire, associant majorité et opposition, a été effectué au sein même du CFL. Pourquoi ne pas en avoir fait autant cette fois-ci ? Ce comité réunit des élus qui ont l'habitude de travailler ensemble et qui ne sont pas aussi conservateurs qu'on veut bien le dire.

Mme la rapporteure spéciale. Vous n'étiez pas présent, monsieur le président, mais chaque fois que nous nous sommes adressés au CFL, il nous a répondu qu'il ne voulait pas d'une réforme de la DGF tant que le Gouvernement ne reviendrait pas sur la baisse des dotations.

Mme Marie-Christine Dalloz. Le Parlement vient de vivre une semaine hors normes. Alors que l'article 58 est à l'ordre du jour de ce matin, nous ne pouvons en parler, faute d'avoir reçu l'amendement du Gouvernement. Vous ne cessez de reculer, qu'il s'agisse de l'allocation aux adultes handicapés, de la demi-pension des veuves ou de la DGF des collectivités territoriales : c'est ubuesque ! Jusqu'où ira-t-on ? Nous ne pouvons pas continuer à travailler dans de telles conditions. Cette impréparation terrorise nos concitoyens et tétanise le pays !

La ministre nous a annoncé hier soir le versement de 117 millions d'euros supplémentaires de dotation de solidarité rurale (DSR). Ayant procédé à des simulations, je me suis aperçue que toutes les communes de ma circonscription – des plus rurales qui soient – y perdaient systématiquement au change. Si la perte est claire la première année, je souhaiterais disposer d'une simulation sur la durée. Il est inadmissible que nous n'ayons aucune visibilité au-delà de 2016 et que nous ne puissions nous forger aucune idée quant à l'évolution de cette dotation.

Le Gouvernement et la majorité semblent avoir oublié qu'a été adoptée une loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe), qui fait évoluer l'ensemble des paramètres en cause. Les préfets réunissant tous les quinze jours des commissions départementales de coopération intercommunale, nous sommes en train de modifier complètement le périmètre de l'intercommunalité. L'alinéa 31 de l'article 58 dispose qu'*« un ensemble intercommunal est constitué d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre et de ses communes membres au 1^{er} janvier de l'année de répartition de cette dotation »*. Or, vous oubliez que, en 2016, tous les paramètres auront évolué. Comment établir une dotation qui soit juste au 1^{er} janvier alors que le périmètre de toutes les collectivités évoluera l'an prochain ?

Vous n'avez pas non plus pris en compte – et c'est là votre plus grande erreur – l'interférence entre la contribution des collectivités au redressement des finances publiques, de 3,7 milliards d'euros par an, et la réforme de la DGF. Vous aurez beau expliquer aux communes dont la DGF se maintient au même niveau qu'elles vont gagner plus grâce à la réforme, alors même qu'elles y ont perdu du fait de leur contribution au redressement des finances publiques, c'est totalement illisible et incompréhensible.

Sur la forme, vous dites vous être concertés avec le CFL. Mais quand les associations d'élus, qui sont indépendantes, ont-elles été consultées ? Qu'on ne respecte pas le Parlement, c'est une chose. Mais les associations d'élus ont aussi leur mot à dire. De plus, il conviendrait que vous compreniez enfin la nécessité d'évaluer l'impact des mesures que vous proposez. Hier soir, la majorité n'a cessé d'adopter des amendements qui font bouger les lignes sans avoir aucunement mesuré l'effet de ces mesures. Une telle situation est inédite.

Enfin, si l'amendement du Gouvernement est déposé demain soir, je refuse de faire travailler ma collaboratrice samedi et dimanche, estimant que nos assistants ont droit à des congés de repos. Sachant qu'il faut déposer des amendements lundi avant quinze heures, mais que le président de la commission doit avoir le temps d'en étudier la recevabilité, je trouve cela scandaleux.

M. Joël Giraud. Nous nous apprêtons à examiner les amendements relatifs aux communes nouvelles. Or, certains d'entre eux ont été déposés à l'article 58 et d'autres après cet article. Il me paraîtrait souhaitable que les différentes formations politiques parviennent à adopter des amendements consensuels au sein de cette commission, sachant que tout le monde s'est à peu près exprimé dans le même sens sur tous les bancs à propos de deux sujets. Le premier concerne la nécessité de proroger le délai au 31 mars, voire au 1^{er} juillet 2016, sachant que nous n'avons toujours en main aucune simulation. Cela pose notamment problème dans les communes concernées par la bonification de DGF, c'est-à-dire dans les communes de 1 000 à 10 000 habitants qui, n'ayant pas une ingénierie fort développée, sont soumises à une ingénierie d'État peu productive, parce qu'accaparée par d'autres enjeux. Le second a trait à l'élargissement de communes nouvelles après le 1^{er} janvier 2016, qui risque d'entraîner la remise en cause des garanties accordées aux communes initialement regroupées.

M. François Pupponi. Il conviendrait que nous exigions du Gouvernement qu'il accompagne l'amendement qu'il déposera demain de simulations de son impact. Car il a beau jeu de nous dire qu'il propose un retour à la situation antérieure, mais quelle est-elle, compte tenu de la baisse des dotations et de la montée de la péréquation ? Il est problématique de voter un amendement sans en connaître les conséquences.

M. le président Gilles Carrez. Le mécanisme reste le même qu'en 2015, avec une augmentation de 117 millions d'euros pour la DSR et de 180 millions pour la dotation de solidarité urbaine (DSU). Les écrêtements portant sur le complément de garantie et la compensation part salaires (CPS) devront donc être calibrés pour arriver à ce résultat. Viendront s'ajouter par ailleurs les dotations inhérentes aux changements d'intercommunalités, ainsi que celles liées à l'augmentation de la population, le cas échéant.

Reste enfin une hypothèque considérable sur la métropole du Grand Paris. À première vue en effet, et d'après les chiffres qui nous ont été transmis lundi soir, il me semble que la règle qui s'y appliquera ne sera pas la règle commune et sera différente de ce qui a été adopté dans l'article 12 de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM). En effet, la dotation d'intercommunalité ne prendra pas en compte les communes isolées – ce qui est le cas de Paris –, et le calcul de la DGF s'opérera de la même façon que lorsque ce sont des intercommunalités qui fusionnent, ce qui est le cas à Marseille puisque toutes les communes sont déjà intégrées dans une intercommunalité.

La règle, dans ces cas, est que l'on fusionne les intercommunalités et que l'on retient pour le calcul de la DGF celle de l'intercommunalité la mieux dotée, sans pouvoir excéder 105 % de la moyenne pondérée des intercommunalités existantes. À ceci près que la MGP sera composée de quelques intercommunalités et de nombreuses communes isolées, ce qui nous rapproche d'un processus de fusion-absorption. Voilà deux jours j'ai eu, sur le sujet, des échanges très techniques avec la direction générale des collectivités locales (DGCL), mais je suis sûr d'avoir raison.

M. François Pupponi. J'abonde d'autant plus dans votre sens que la création de la métropole et la reconfiguration de la carte intercommunale en grande couronne aura des conséquences sur le Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC), puisque certaines intercommunalités qui étaient contributrices vont fusionner avec des intercommunalités qui en bénéficiaient.

M. le président Gilles Carrez. Sur ce point, la ministre de la décentralisation a hier soir été très claire et a précisé que les calculs de prélèvement et de reversement ne se feraient pas au niveau de la MGP mais au niveau des établissements publics territoriaux (EPT). Il semblerait que ça ne change pas grand-chose, mais je voudrais le vérifier.

M. François Pupponi. Cela change beaucoup de choses, au contraire ! Clichy-Montfermeil, qui, l'année dernière, bénéficiait du FPIC à hauteur de 1,5 million d'euros, intègre cette année un EPT qui ne touchera que 600 000 euros, alors qu'il contribuait l'an dernier au FPIC pour un montant de 3,5 millions d'euros. Cela signifie que Clichy est perdante, tandis que les autres communes de l'EPT vont économiser 3,5 millions d'euros. Des régulations s'imposent donc, ce qui est difficile en l'absence de simulations. J'entends que la réforme est reportée, mais, en votant une mesure dont on ne sait pas évaluer les conséquences, nous risquons de nous retrouver, en janvier ou février, lorsque les dotations vont tomber, devant de graves anomalies.

M. le président Gilles Carrez. Cela fait six mois que je répète qu'on ne peut d'un côté vider de toute substance les compétences de la métropole au 1^{er} janvier 2016 et, de l'autre, ne pas maîtriser ce maelstrom financier. La cohérence aurait voulu que les deux réformes s'effectuent en même temps au 1^{er} janvier 2017, mais la majorité n'a pas pris ses responsabilités. Dont acte.

M. Patrick Ollier. Je siége à l'Assemblée nationale depuis un certain temps, mais c'est la première fois que l'on me demande de voter, sur une réforme aussi importante, un chèque en blanc. Je m'y refuse et ai été très choqué par les propos tenus hier soir sur les communes « riches », sachant que la Cour des comptes a bien souligné dans son rapport que les communes de 50 000 à 100 000 habitants ont connu une baisse plus importante de leurs recettes, liée à la diminution conjuguée de la DGF, des recettes fiscales et des produits d'exploitation. Malgré toutes ces bonnes intentions, il me semble donc que le

Gouvernement, connaissant pertinemment le calendrier de l'examen du PLF et ayant lu le rapport de la Cour des comptes, aurait pu anticiper.

Ce n'est pas le principe de la réforme que nous remettons en cause. Nous sommes conscients qu'elle est nécessaire et qu'il faut un dispositif plus juste. Ce qui est choquant, c'est la manière dont procède le Gouvernement. Pourquoi ne pas avoir engagé la concertation avec l'Association des maires de France (AMF) et les autres associations d'élus ? Pourquoi ce préjugé négatif à l'encontre des maires ? Les maires sont favorables à une évolution ; encore faut-il leur en parler au lieu de procéder à la hache. Comment en effet voter à l'aveugle les budgets communaux ?

La méthode est donc inacceptable. Quant au fond, c'est encore un chèque en blanc qu'on nous demande pour la MGP, puisque nous n'avons pas l'ordonnance financière concernant son fonctionnement, alors qu'elle va être mise en place au 1^{er} janvier. Je rejoins Gilles Carrez lorsqu'il attire notre attention sur le cas des communes isolées. Les nouvelles mesures auront pour elles des conséquences extrêmement graves, dont personne n'a mesuré l'ampleur, et l'on agit une fois de plus à l'aveugle, instaurant d'emblée des situations de déficit, par manque d'anticipation. Il aurait fallu mieux évaluer les interactions entre la réforme de la DGF et celle du FPIC, car, si nous sommes pour la solidarité et pour la péréquation, nous nous y opposons avec colère lorsque vous changez les règles du jeu et qu'elle devient une punition. En agissant comme vous le faites, vous allez appauvrir des communes créatrices de richesses et d'emplois, donc de croissance.

Mme la rapporteure spéciale. Je ne peux laisser dire qu'il n'y a pas eu de concertation. Je vous renvoie au rapport de la mission, dans lequel la liste de toutes les auditions que nous avons menées n'occupe pas moins de quatre pages. Nous avons auditionné toutes les associations d'élus, plusieurs fois même pour les principales d'entre elles.

M. Patrick Ollier. Je parlais du Gouvernement, madame Pires Beaune.

M. Dominique Lefebvre. On peut s'accorder sur le fait que, sur des sujets aussi complexes, la démarche transpartisane aurait sans doute été préférable, et chacun devra en tirer des leçons pour l'avenir. Mais on sait le sort qui a été fait par la majorité sénatoriale à la proposition du Gouvernement qui l'invitait à rejoindre la mission confiée à Christine Pires Beaune. Et sans doute est-ce pour cela que l'opposition est quelque peu gênée, d'autant que, si elle a l'intention de revenir au pouvoir en 2017, j'aimerais savoir comment elle entend faire passer la dépense publique de 57 à 50 % du PIB, en écartant de cet effort, à due proportion, les collectivités locales dont le budget représente 20 % de la dépense publique...

M. le président Gilles Carrez. ... et 40 % de la dépense pilotable !

M. Dominique Lefebvre. Cela implique de tailler soit dans les dépenses de l'État, soit dans celles de la protection sociale. C'est une question qui nous concerne tous, et nous devons être pragmatiques face à une situation assez simple :

nous avons voté un montant de DGF pour 2016, ce qui est l'essentiel. Nous sommes en désaccord sur le vote de l'article 58, que vous ne voulez pas adopter et dont nous pensons, au contraire, qu'il constitue une base de discussion, avec une clause de revoyure à l'automne. Le moment sera alors venu de décider si la réforme est mise en œuvre ou abandonnée.

La commission est saisie des amendements de suppression II-CF 123 de M. Gilles Carrez et II-CF 341 de M. Patrick Ollier.

M. le président Gilles Carrez. Si je demande la suppression de cet article, c'est que je souhaite que la réforme de la DGF fasse l'objet d'une loi spécifique, quitte à ce que celle-ci soit examinée selon la procédure accélérée. Cette loi, qui reprendrait les travaux de Christine Pires Beaune, pourrait être examinée par le Sénat au premier trimestre, puis par notre assemblée avant l'été, et pourrait entrer en application au 1^{er} janvier 2017. Il s'agit donc d'une proposition constructive.

M. Patrick Ollier. La démonstration faite par le président Gilles Carrez est pleine de bon sens, et la majorité aurait intérêt à se rallier à cette position constructive, qui propose que nous travaillions de concert et dans la concertation.

Suivant l'avis défavorable de la rapporteure spéciale, la commission rejette les amendements II-CF 123 et II-CF 341.

M. le président Gilles Carrez. Mes chers collègues, puisque nous ne disposons pas de l'amendement du Gouvernement concernant la répartition de la DGF pour 2016, je propose que nous réservions l'examen et le vote des amendements à l'article 58 sur lesquels il peut avoir une incidence, pour les examiner lundi après-midi. Dans l'attente, je suggère toutefois, pour la bonne avancée de nos travaux, que nous nous penchions, sans les voter, sur les amendements concernant les communes nouvelles.

Mme la rapporteure spéciale. Au 1^{er} janvier 2015 existaient vingt-cinq communes nouvelles, dont treize créées à cette date, les douze autres existant déjà sous le régime de la loi de réforme des collectivités territoriales (RCT). Pour l'ensemble de ces communes, l'application du dispositif de garantie de non-baisse a représenté 122 000 euros, auxquels s'ajoutent 516 000 euros, versés à vingt communes au titre du bonus de 5 %, et 276 600 euros de dotation de consolidation, soit un total de 915 000 euros pris sur l'enveloppe de la DGF et répartis entre ces vingt-cinq communes nouvelles, ce qui représente en moyenne 36 600 euros par commune.

À ce jour, l'AMF a dénombré cinquante-quatre communes nouvelles supplémentaires ; par ailleurs, on compte 242 projets près d'être finalisés et 437 en cours d'élaboration.

Partant, se posent plusieurs questions, et en premier lieu celle des délais. Il me semble en effet qu'il faudrait accorder un délai supplémentaire aux projets en cours, afin de pouvoir aider en particulier les petites communes, qui étaient les premières visées par le dispositif des communes nouvelles. Recentrer le dispositif sur les petites communes implique ensuite de définir des seuils en termes de population. Enfin, compte tenu des incidences financières qu'aura la création de ces communes nouvelles supplémentaires sur celles qui existent déjà, il importe de savoir s'il est soutenable de maintenir le bonus de 5 % ainsi que la dotation de consolidation. Pour ce qui concerne cette dernière, je propose de la réserver aux communes nouvelles dont la population est égale ou inférieure à 15 000 habitants, ce qui correspond au seuil retenu dans la loi NOTRE.

M. Jacques Pélissard. Je suis d'accord avec la rapporteure spéciale pour proroger les délais de création des communes nouvelles. Il me semble par ailleurs qu'il faut fixer un plafond afin d'éviter que de trop grosses communes choisissant de se regrouper en commune nouvelle ne viennent siphonner l'enveloppe de la DGF. Je suggère donc que les avantages fiscaux attribués aux communes nouvelles soient réservés à celle dont le nombre d'habitants est inférieur ou égal à 50 000. Il me semble ensuite qu'il faut élever le plafond de 10 000 habitants qui avait été retenu pour pouvoir bénéficier de certains avantages à 15 000 ou 20 000 habitants. En effet, nombre de communes nouvelles voient le jour au sein de communautés de communes, laissant le bourg-centre isolé si sa population est supérieure à 10 000 habitants. Cela ne me paraît pas sain, dès lors que celui-ci continue à assumer l'essentiel des charges de centralité de l'intercommunalité.

Mme Estelle Grelier. Je suis également d'accord sur la nécessité de proroger les délais de création des communes nouvelles. Mon amendement propose aussi de limiter le bénéfice des avantages octroyés aux communes nouvelles qui se constituent à l'échelle d'une intercommunalité. En effet, elles conservent dans ce cas non seulement les dotations de toutes les communes, mais également celle de l'intercommunalité, ce qui représente un avantage financier considérable. Mon amendement propose donc de limiter dans le temps cet avantage financier.

M. Joël Giraud. Je suis favorable à la proposition de la rapporteure spéciale consistant à réserver aux communes de moins de 15 000 habitants la dotation de consolidation. Ce seuil, retenu par la loi NOTRE, correspond à une réalité de terrain.

Je crois par ailleurs qu'il faut maintenir la bonification de 5 % pour les communes nouvelles en passe de voir le jour, dans la mesure où il s'agit souvent de communes qui n'auront pas achevé leurs délibérations au 31 décembre, tout simplement parce qu'elles n'ont pas obtenu des services de l'État l'ensemble des simulations qu'elles avaient demandées.

Quant au délai de prorogation de ce bonus, s'il faut permettre aux communes qui n'ont pu « publier les bans » en temps voulu de régulariser malgré tout leur situation, on doit éviter les effets d'aubaine. Je suggère donc de fixer la date limite au 31 mars, ce qui est également la date limite de vote des budgets communaux. Au-delà, nous perdons cette concomitance avec le vote du budget. Quant à prolonger le délai d'un an, c'est au risque de voir adopté alors une nouvelle mesure de prorogation de ce délai, ce qui serait ridicule.

Je suis enfin entièrement d'accord avec Estelle Grelier sur l'avantage exorbitant dont bénéficient les communes qui se constituent à l'échelle d'une intercommunalité. Le supprimer permettrait de maintenir le bonus de 5 % pour les communes nouvelles dont la population est inférieure ou égale à 15 000 habitants et qui seront créées au plus tard le 31 mars 2016. Je doute d'ailleurs qu'il y en ait 437.

M. le président Gilles Carrez. Vous êtes donc unanimes à vouloir empêcher le cumul du bonus et de la dotation d'intercommunalité. S'agissant des délais, en revanche, certains suggèrent le 30 juin, d'autres le 31 mars.

Mme la rapporteure spéciale. Procédons par étapes pour avoir des chances de parvenir à un consensus. Tâchons dans un premier temps de nous entendre sur l'extension du délai accordé pour la constitution de communes nouvelles, soit jusqu'au 31 mars, soit jusqu'au 30 juin, soit jusqu'au 31 décembre 2016. Je propose pour ma part le 30 juin 2016.

M. Jacques Péliissard. Je suggérais quant à moi de prolonger le délai de un an, mais les arguments de Joël Giraud m'ont convaincu. Je suis par ailleurs assez séduit par l'idée de faire coïncider ce délai avec le calendrier budgétaire des communes. Cela étant, je n'ai pas d'objection sur son extension à six mois.

M. le président Gilles Carrez. La date du 31 mars a en effet l'avantage de coïncider avec la date limite de vote du budget des communes.

Mme Estelle Grelier. Pour ma part, j'ai déposé un amendement qui fixe l'échéance au 1^{er} avril ! J'accepte cependant de me rallier au choix de la rapporteure spéciale. Je m'interrogeais par ailleurs sur la nécessité que des délibérations soient prises avant le 31 décembre. Retenons-nous une condition de ce genre ?

Mme la rapporteure spéciale. Je songeais à proposer une telle condition, mais, à la fin de l'examen du projet de loi de finances, nous serons déjà le 18 décembre... Fixons du moins une date qui ne soit pas trop lointaine, comme celle du 30 juin, pour que ne soient concernés que les projets qui ont déjà émergé.

M. le président Gilles Carrez. Retenons donc la date du 30 juin, si celle-ci a la préférence de Mme la rapporteure spéciale.

M. Joël Giraud. Pour contenir les coûts, réservons la bonification.

Pour que les montants des enveloppes budgétaires restent raisonnables, fixons la date limite au 30 juin, mais décidons qu'il ne sera pas possible de bénéficier de la bonification au-delà du 31 mars. C'est un peu radical, mais cela évitera les effets d'aubaine. Les « mariages » resteraient donc autorisés avec maintien de la DGF jusqu'au 30 juin, il n'y aurait plus de bonification au-delà du 31 mars.

Mme la rapporteure spéciale. Tenons-nous-en à la date du 30 juin, la délibération devant être prise avant le 31 mars, car il ne faut pas oublier la phase ultérieure de l'arrêté préfectoral.

M. le président Gilles Carrez. Passons maintenant à la question des seuils de population.

Mme la rapporteure spéciale. Peut-être peut-on passer sur les sujets sur lesquels il y a consensus, comme la dotation de compensation. J'avais moi-même déposé un amendement visant à supprimer la dotation de consolidation quand l'EPCI se transforme en commune nouvelle, puisqu'il y a double bonification, double avantage. Je vous ai donné le montant tout à l'heure : 276 000 euros, pour quelques communes seulement – très peu de communes, sur les vingt-cinq, sont issues d'un EPCI. Sommes-nous d'accord pour considérer que, à partir du 1^{er} janvier prochain, il n'y aura plus de dotation de consolidation pour les EPCI qui se transforment ?

M. Jacques Péliissard. C'est raisonnable, effectivement. Je suis tout à fait d'accord avec cette proposition. Puisque nous partageons, madame la rapporteure spéciale, la paternité, et la maternité, de la loi, modifions-la ensemble !

Mme la rapporteure spéciale. J'en viens à la question du seuil de population qui concerne les communes, mais non les EPCI. Maintenons-nous le bonus de 5 % ? Je vous le rappelle, j'ai demandé un chiffrage. Nous savons que cinquante-quatre communes naîtront le 1^{er} janvier, et c'est une enveloppe fermée dont le montant baisse qui est concernée, mais, à ce stade, je n'ai pas de chiffres précis sur ce bonus de 5 %.

M. Joël Giraud. Je suis favorable au maintien du bonus, tout en sachant très bien quelles sont les conséquences. C'est d'ailleurs pourquoi je préférerais la date du 31 mars. Le maintien du bonus ne créera cependant pas de spectaculaires effets d'aubaine et restera finançable dès lors que les délibérations devront être prises avant le 31 mars. Le nombre de bénéficiaires sera sensiblement inférieur aux 427 rapprochements annoncés tout à l'heure. Dans mon secteur géographique, par exemple, personne n'ira jusqu'aux fiançailles !

M. Jacques Pélissard. Dans mon département, de nombreuses communes nouvelles sont en voie de constitution, mais ce n'est pas le bonus qui a déclenché ce mouvement. Pour ma part, je n'ai pas de position très arrêtée sur la question de son maintien. Je relève simplement que beaucoup de petites communes nouvelles de moins de 1 000 habitants se sont constituées en communes nouvelles, et elles n'ont pas de bonus de 5 %.

Mme la rapporteure spéciale. Gardons le bonus de 5 % pour les communes qui se créent et qui comptent plus de 1 000 habitants et moins de 10 000 : nous sommes d'accord pour ne pas toucher aux bornes fixées par la loi.

Reste une question sur laquelle nous ne serons peut-être pas d'accord. Aujourd'hui, la loi dispose qu'une commune nouvellement créée est exonérée de la contribution au redressement des finances publiques pendant trois ans à compter de sa création.

M. Jacques Pélissard. Ce point essentiel a joué un rôle de déclencheur pour plusieurs communes, qui avaient parallèlement conçu et rédigé un projet de territoire sous la forme d'une charte. Conservons cette exonération, tout d'abord instaurée en loi de finances pour 2014. Sinon, nous risquons de briser ce mouvement dont je vous rappelle l'importance non seulement pour les communes, mais aussi pour l'État : un seul compte de gestion, un seul compte administratif, un seul budget, une seule série de délibérations, là où il y en avait plusieurs, cela allège tout le contrôle. Il s'agit d'une rationalisation pour l'État autant que pour les communes. Maintenons donc cette mesure d'encouragement instaurée dès la loi de finances pour 2014.

Mme la rapporteure spéciale. J'avais déposé un amendement qui avait effectivement pour objet de la maintenir pour les communes qui se créent jusqu'au 30 juin. Nous ajoutons tout de même une condition : il faut avoir délibéré avant le 31 mars. Je vous propose d'en rester là pour les communes.

M. Jacques Pélissard. Il faut également aborder la question du plafonnement à 50 000 habitants. Voyez l'exemple de Cherbourg, commune très bien gérée – l'ancien maire est remarquable : cinq communes, qui étaient déjà une communauté urbaine, forme la plus aboutie de la mutualisation intercommunale, se transforment en commune nouvelle de 81 000 habitants. Celle-ci va siphonner une partie de l'enveloppe normée ! Il serait donc raisonnable de prévoir un nombre d'habitants plafond.

M. le président Gilles Carrez. J'approuve Jacques Pélissard. On ne peut pas viser plusieurs objectifs à la fois. En l'occurrence, il s'agit de créer des communes nouvelles à partir du plus grand nombre possible de toutes petites communes. Tenons-nous-en à cela.

Mme la rapporteure spéciale. Je suis d'accord pour limiter l'effet d'aubaine, puisqu'il s'agit de cela, mais un seuil de 50 000 habitants me paraît un peu élevé. Prenons donc le seuil de 15 000 habitants, qui figure dans la loi NOTRe. Ce serait cohérent.

M. Jacques Pélissard. Peut-être me suis-je mal fait comprendre. Je propose de fixer à 50 000 habitants le plafond au-delà duquel il n'y a pas d'exonération de l'effort pour le redressement des finances publiques. Le seuil de 10 000 habitants me paraît trop bas et nous expose au risque de trouver des communes-centres isolées au milieu de forêts de communes nouvelles. Personne ne voudra se marier avec une commune centre dont la taille prive de l'exonération en question.

M. le président Gilles Carrez. Proposez-vous donc de faire passer ce seuil de 10 000 habitants à 15 000 habitants ?

M. Jacques Pélissard. De 10 000 à 20 000, monsieur le président.

Mme la rapporteure spéciale. Je ne suis pas d'accord. Le seuil que vous voulez remonter joue pour le bonus de 5 %. Nous sommes d'accord pour maintenir ce bonus offert aux communes nouvelles comptant de 1 000 à 10 000 habitants, nous l'avons dit tout à l'heure : il me semble dangereux d'aller plus loin.

En revanche, je suis d'accord avec vous, cher collègue Pélissard, pour considérer qu'il faut fixer un seuil au-delà duquel il n'est pas possible d'être exonéré de la contribution au redressement des finances publiques. Puisque la philosophie de la loi est bien d'inciter les petites communes à se regrouper, retenons le seuil de 15 000 habitants inscrits dans la loi NOTRe, cela me semble cohérent.

M. le président Gilles Carrez. Cela me paraît raisonnable et plus logique.

M. Jacques Pélissard. Je pensais pour ma part que 50 000 était un plafond, mais qu'il fallait monter le seuil, sans toucher à la bonification de 5 % entre 1 000 et 10 000 habitants.

Mme la rapporteure spéciale. Chacun déposera évidemment les amendements qu'il veut. Je déposerai pour ma part des amendements sur les points sur lesquels un consensus s'est dégagé.

M. le président Gilles Carrez. Tous les points ont fait consensus, sauf le dernier, mais je sens qu'une majorité de collègues sont quand même favorables au relèvement du seuil de 10 000 à 15 000 – mais pas au-delà.

Il nous faut maintenant évoquer l'amendement II-552 du Gouvernement, que nous examinerons lundi, en séance publique, mais dont nous connaissons la teneur : il s'agit de reporter l'application de la réforme au 1^{er} janvier 2017.

M. Joël Giraud. Nous n'avons pas épuisé le sujet des communes nouvelles. J'ai déjà évoqué la question des communes qui adhèrent à une commune nouvelle qui s'est déjà formée, faisant ainsi perdre le bénéfice de la garantie de DGF pour toutes les communes. Par l'amendement II-CF 139, je proposais que, pendant les trois années suivant leur création, les communes nouvelles conservent le bénéfice de cette garantie. Il me semble que l'intention du législateur n'était pas de l'annuler lorsqu'une commune supplémentaire rejoint la commune nouvelle.

Mme la rapporteure spéciale. Je veux bien défendre un tel amendement, et vous ne vous êtes pas trompé sur l'intention du législateur. Il ne s'agit cependant pas d'offrir une prime supplémentaire et d'ouvrir une nouvelle période de trois ans à compter de la date où une autre commune rejoint la commune nouvelle. Par exemple, si la commune nouvelle existe depuis deux ans, il lui reste un an de garantie : cette durée reste inchangée.

M. le président Gilles Carrez. La discussion et le vote des autres amendements à l'article 58 sont donc réservés.

*

* *

Pour discuter des amendements à l'article 58, précédemment réservés, la commission a poursuivi l'examen de cet article lors de sa réunion du lundi 9 novembre 2015 après-midi.

Mme la rapporteure spéciale. Les créations de communes nouvelles seront possibles jusqu'au 30 juin 2016, les délibérations devant intervenir avant le 31 mars 2016. Par ailleurs, nous proposons de mettre fin à la dotation de consolidation pour les EPCI qui se transforment en commune nouvelle à compter du 1^{er} janvier ; de conserver le bonus de 5 % pour les communes nouvelles créées à partir du 1^{er} janvier et qui comptent entre 1 000 et 10 000 habitants ; de mettre fin à l'exonération de la contribution au redressement des finances publiques pour les communes nouvelles de plus de 15 000 habitants ; de conserver, enfin, aux communes nouvelles le bénéfice de la garantie de DGF pendant trois ans même si leur périmètre s'étend.

La commission examine l'amendement II-CF 434 de la rapporteure spéciale.

Mme la rapporteure spéciale. Cet amendement relatif aux communes nouvelles reprend les dispositions que je viens d'énumérer, et qui ont fait consensus jeudi.

Il vise, comme je viens de le dire, à proroger jusqu'au 30 juin 2016 la possibilité de profiter des avantages financiers – exonération de contribution au redressement des finances publiques pour 2017, garantie de stabilité de la dotation forfaitaire, majoration de 5 %, garantie de stabilité des dotations de péréquation –

liés à la création de communes nouvelles, sous réserve que des délibérations concordantes soient prises par les conseils municipaux concernés avant le 31 mars.

L'amendement tend cependant à fixer à 15 000 habitants le seuil au-delà duquel les communes nouvelles ne sont pas exonérées de l'effort pour le redressement des finances publiques et à réserver aux communes nouvelles de 1 000 à 10 000 habitants le bénéfice de la majoration de 5 %.

La commission adopte l'amendement II-CF 434 (amendement II-1130).

La commission examine ensuite l'amendement II-CF 437 de la rapporteure spéciale.

Mme la rapporteure spéciale. Cet amendement tend à exclure du bénéfice des dotations de péréquation verticale – DSU, DSR, dotation nationale de péréquation (DNP) – et horizontale – FPIC – les communes qui font l'objet d'un arrêté de carence au titre de la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU). Il a toutefois été légèrement modifié depuis jeudi : il ne concerne plus les communes dont le potentiel financier par habitant est inférieur à 75 % du potentiel financier moyen de leur strate démographique.

Il existe aujourd'hui 218 communes carencées. Au moins une vingtaine d'entre elles ne reçoivent de toute façon aucune dotation de péréquation. D'autres n'atteignent pas le seuil de 75 %. Mais certaines, et non des moindres, seront affectées : Menton, Grasse, par exemple. Souvent, les sommes qu'elles reçoivent ne sont pas importantes : c'est plutôt une mesure de principe.

M. le président Gilles Carrez. Je persiste à considérer qu'il s'agit là d'une mesure de défiance : ce n'est pas ainsi que nous restaurerons le lien de confiance avec les communes dont il est question, et qui sont confrontées à des difficultés très importantes. Je ne me fais pas le porte-parole des maires concernés, puisque ma commune n'est pas carencée, mais je peux vous dire que partir de 5 % de logements sociaux pour arriver à 10 % au bout de vingt ans représente un effort considérable.

Il ne faut pas balayer d'un revers de la main les difficultés de ces communes, et ce n'est pas en multipliant les sanctions que l'on résoudra leurs problèmes, mais plutôt en les aidant. Lorsqu'elles sollicitent l'État, que ce soit pour débloquer des contentieux ou pour accélérer des procédures – d'expropriation, par exemple –, il est bien souvent aux abonnés absents. Elles ont alors l'impression de ne pouvoir compter sur aucun soutien, et d'être au contraire sanctionnées en permanence pour des raisons idéologiques plutôt que pratiques. De ce point de vue, je déplore cet amendement.

M. Patrick Ollier. Le problème n'est pas le stock, mais le flux. Si une commune comptant un stock extrêmement faible de logements sociaux accomplit un effort magistral de construction – en flux, donc –, pourquoi la sanctionner ? Ma commune de 80 000 habitants affichait un taux de 18 % de logements sociaux

quand je suis devenu maire ; aujourd'hui, douze ans plus tard, j'en suis à 25 %. Pour cela, j'ai dû faire adopter une délibération imposant 30 % de logements sociaux dans tous les nouveaux projets de construction. Ma commune n'étant pas carencée, je ne suis pas concerné par la mesure proposée, mais j'imagine les efforts colossaux auxquels doivent consentir mes collègues maires de communes carencées, dont certains vont se trouver exposés à des sanctions alors même qu'ils ont un comportement vertueux en la matière. Il me semble donc, madame la rapporteure, que cet amendement peut revêtir un aspect brutal et injuste dans certains cas, et je suggère que vous y apportiez les ajustements qui permettraient de supprimer cet inconvénient.

M. Hugues Fourage. Je ne suis pas tout à fait d'accord avec ce que vient de dire Patrick Ollier. Avant qu'une commune soit déclarée carencée, une procédure est mise en œuvre, et c'est seulement dans le cas où elle ne respecte pas les accords conclus avec les services de l'État qu'elle fait l'objet d'un arrêté de carence. Par ailleurs, j'ai bien conscience de la problématique relative au foncier, mais il y a d'autres moyens que la construction pour faire des logements sociaux : il y a, par exemple, la réhabilitation ou les logements conventionnés.

M. le président Gilles Carrez. Monsieur Fourage, je peux vous donner plusieurs exemples de communes où, dans le cadre de la procédure de carence, le préfet a mis en œuvre le droit de préemption et même le transfert du permis de construire – une nouveauté de la loi pour l'accès au logement et un urbanisme rénové (ALUR) – pour faire, en fin de compte, beaucoup moins bien que le maire auquel il s'est ainsi substitué ! Il faudrait songer à carencer l'État aussi, car il n'est pas admissible qu'il s'arroge les prérogatives des maires pour finalement faire moins bien qu'eux.

Mme la rapporteure spéciale. J'aurais dû préciser qu'une commune est carencée quand elle ne respecte pas les objectifs de flux – il ne s'agit pas du stock, monsieur Ollier. Je vous donnerai les chiffres, et vous pourrez constater que la DNP revenant à certaines communes ne représente que 0,007 % de leurs recettes réelles de fonctionnement : ne pas percevoir cette dotation ne va donc pas changer grand-chose pour elles.

M. Patrick Ollier. C'est une question de principe.

La commission adopte l'amendement II-CF 437 (amendement II-1131).

Puis elle étudie l'amendement II-CF 436 de la rapporteure spéciale.

Mme la rapporteure spéciale. Cet amendement garantit que lorsqu'une commune nouvelle est rejointe par une ou plusieurs communes supplémentaires, le bénéfice de la garantie de maintien du niveau de la DGF est sauvegardé, sans que cette extension en prolonge la durée d'application de trois ans à compter de la date de création initiale de la commune nouvelle.

La commission adopte l'amendement II-CF 436 (amendement II-1132).

En conséquence, les amendements II-CF 109 de M. Gilles Carrez, II-CF 400 de M. Nicolas Sansu, II-CF 127, II-CF 146, II-CF 116, II-CF 128, II-CF 147 et II-CF 115 de M. Joël Giraud, II-AE 75 de Mme Estelle Grelier et II-CF 139 de M. Joël Giraud tombent.

Suivant l'avis défavorable de la rapporteure spéciale, la commission rejette ensuite successivement les amendements II-CE 32 et II-CE 33 de M. François Pupponi.

Elle est ensuite saisie de l'amendement II-CF 240 de M. Charles de Courson.

M. Charles de Courson. J'avais déposé toute une série d'amendements portant sur des questions de principe, afin de donner l'occasion au Gouvernement de s'expliquer, par exemple sur les raisons qui l'avaient conduit à retenir la somme de 75 euros par habitant pour la part forfaitaire de la nouvelle DGF, plutôt que les 90 euros initialement proposés par Mme la rapporteure spéciale.

Mme la rapporteure spéciale. Cette proposition ne figure pas dans mon rapport. Sur cette question comme sur les autres, nous avons six mois devant nous pour débattre sereinement, au vu des simulations que nous aurons reçues.

M. Charles de Courson. Il serait plus cohérent que le Gouvernement aille au bout de sa logique, et retire lui aussi la réforme au profit d'un texte spécifique, ainsi que le CFL le lui avait demandé à l'unanimité – à votre abstention près, madame la rapporteure, si j'ai bonne mémoire. Si nous retirons tous nos amendements, à quoi servent nos travaux ?

M. le président Gilles Carrez. Il vous sera toujours loisible, monsieur de Courson, comme à tous nos collègues, de les défendre en séance.

Les amendements II-CF 240, II-CF 239, II-CF 236, II-CF 242, II-CF 241 et II-CF 237 de M. Charles de Courson sont retirés.

La commission est ensuite saisie de l'amendement II-CF 165 de M. Joël Giraud.

M. Joël Giraud. Je veux simplement appeler l'attention de notre commission sur le fait que la suppression de la notion de superficie risque de créer de sérieux problèmes dans les communes à forte superficie, qui sont souvent des communes de montagne, mais parfois aussi des communes insulaires. Pour elles, la réforme risque de se traduire par une division par quatre ou cinq de la DGF.

Cela dit, je retire l'amendement, ainsi que le suivant.

Les amendements II-CF 165 et II-CF 166 sont retirés.

L'amendement II-CF 238 de M. Charles de Courson est retiré, de même que les amendements II-CF 397, II-CF 142, II-CF 143 et II-CF 191 de M. Joël

Giraud, II-CF 243, II-CF 249 et II-CF 250 de M. Charles de Courson, II-CF 164 de M. Joël Giraud, II-CF 392 et II-CF 255 de M. Charles de Courson, II-AE 26 de Mme Estelle Grelier et II-CF 251 de M. Charles de Courson.

La commission en vient ensuite à l'amendement II-CF 118 de M. Joël Giraud.

M. Joël Giraud. Cet amendement vise à supprimer certaines scories du dispositif, qui posent un problème dont le Gouvernement est au demeurant conscient.

En effet, la répartition pour les charges de centralité se fait par référence à la « population DGF ». Dans les zones touristiques, si un bourg-centre de 8 000 habitants et un autre de 6 000 habitants, sans résidences secondaires, voisinent avec un village de 125 âmes comptant 20 000 lits touristiques, ce qui équivaut à 10 000 habitants en « population DGF », c'est ce petit village qui va devenir le bourg-centre au sens de la loi, et donc bénéficiaire de la dotation de centralité alors même qu'il ne supporte aucune charge de centralité. Ainsi, les nouveaux bourgs-centres de la vallée de la Tarentaise seraient Courchevel et Méribel-les-Allues, ceux du Guillestrois, Risoul et Vars, et celui du massif des Écrins, Puy-Saint-Vincent.

L'amendement II-CF 118 a pour objet de redistribuer la charge de centralité en fonction de la réalité du niveau de population permanente.

Mme la rapporteure spéciale. Le Gouvernement a bien conscience de l'anomalie que vous soulignez, monsieur Giraud, mais je pense que nous ferions bien de profiter des six mois dont nous disposons pour étudier sérieusement cette question au moyen de simulations – car ce qui est vrai chez vous ne l'est pas forcément ailleurs, notamment pour les communes touristiques littorales.

M. Joël Giraud. Si j'ai voulu exposer cet amendement, c'est parce qu'il me semble que les simulations qui vont être réalisées sur les stations de sports d'hiver, pour aboutir selon toute vraisemblance à un effondrement des bourgs-centres actuels, risquent de provoquer de violentes réactions.

Mme la rapporteure spéciale. Je partage votre avis sur la nécessité d'ouvrir un débat sur la question que vous avez évoquée, mais je pense que ce n'est pas le moment et que dans l'immédiat, nous devons en rester au texte sans aucune exception.

J'en profite pour vous demander, monsieur le président, si nous pouvons avoir en séance une discussion sur la constitution du groupe de travail que j'ai évoqué. J'aimerais être soutenue sur ce point, car je suis persuadé que c'est la bonne méthode pour avancer. Nous ne serons pas nous-mêmes en mesure d'effectuer les simulations.

M. le président Gilles Carrez. Il faudrait en effet que ce soit le Gouvernement qui propose la constitution de ce groupe de travail, et qu'il s'engage sur ce point.

L'amendement est retiré.

L'amendement II-CF 256 de M. Charles de Courson est également retiré.

La commission examine l'amendement II-AE 64 de Mme Estelle Grelier.

Mme Estelle Grelier. Cet amendement, que je vais retirer, vise à moderniser le critère de l'effort fiscal en proposant de pondérer la DGF par le rapport entre, d'une part, l'ensemble des cotisations de taxe foncière et de taxe d'habitation des contribuables locaux et, d'autre part, le revenu médian par habitant.

L'amendement est retiré.

Les amendements identiques II-CF 252 de M. Charles de Courson et II-AE 65 de Mme Estelle Grelier sont également retirés.

La commission examine l'amendement CF 253 de M. Charles de Courson.

M. Charles de Courson. Cet amendement tend à supprimer la disposition selon laquelle une commune qui ne perçoit pas de dotation forfaitaire en 2015 voit sa dotation forfaitaire divisée par deux en 2016.

M. Olivier Dussopt. Il me semble que le Gouvernement a déposé un amendement visant précisément à revenir sur le caractère contre-péréquateur de la mesure qui consiste à rendre de la DGF à des communes à DGF nulle ou négative. Cet amendement prévoirait ainsi que, lorsque la contribution d'une commune au redressement des finances publiques excède le montant des dotations versées par l'État, le prélèvement est effectué sur les douzièmes.

M. le président Gilles Carrez. Je me suis laissé dire qu'il existait un doute sur la constitutionnalité d'un tel prélèvement, puisqu'il est opéré sur la fiscalité d'une collectivité locale pour réduire le déficit de l'État. Quoi qu'il en soit, à cette heure, l'amendement que vous évoquez, monsieur Dussopt, n'a pas été déposé par le Gouvernement.

Mme la rapporteure spéciale. Pourtant, en 2015, un prélèvement a bien été effectué sur les recettes de fiscalité directe d'une cinquantaine de communes et d'un nombre un peu moins important d'EPCI.

M. Charles de Courson. À ce propos, monsieur le président, je m'étonne qu'un amendement du Gouvernement prévoit un financement, pour moitié, par redéploiement et, pour l'autre moitié, par un abondement voté en première partie.

M. le président Gilles Carrez. Cet abondement se fait à partir des variables d'ajustement, selon une méthode aujourd'hui éprouvée puisque l'on procède ainsi depuis une vingtaine d'années.

L'amendement est retiré.

La commission se penche sur les amendements II-CF 190 et II-CF 199 de M. Dominique Baert.

M. Dominique Baert. Ces deux amendements, que je m'apprête à retirer, visent, pour le premier, à revoir le critère de l'effort fiscal et, pour le second, à resserrer les bornes du « tunnel » destiné à lisser les effets de la réforme, en les abaissant de plus ou moins 5 % à plus ou moins 1 %.

Les deux amendements sont retirés.

La commission examine ensuite, en discussion commune, les amendements identiques II-CF 257 de M. Charles de Courson et II-AE 66 de Mme Estelle Grelier, ainsi que les amendements identiques II-CF 263 de M. Charles de Courson et II-AE 67 de Mme Estelle Grelier.

M. Charles de Courson. Le premier de mes deux amendements vise à revoir les contributions respectives des communes et des EPCI à l'effort de redressement. Le second a trait au mode de calcul des recettes réelles de fonctionnement.

Mme Estelle Grelier. Les intercommunalités sont en effet confrontées à deux problèmes. Tout d'abord, elles participent à hauteur de 30 % à l'effort de redressement financier demandé au bloc communal. Or, elles estiment que leur contribution devrait plutôt se situer aux alentours de 23 %. D'autre part, et j'insiste sur ce point, les attributions de compensation sont prises en compte dans les recettes réelles de fonctionnement, de sorte que ces dernières sont surestimées de 9,3 ou 9,4 milliards d'euros. Cette double injustice pénalise fortement les intercommunalités, et c'est pourquoi nous avons déposé ces amendements d'alerte.

M. Charles de Courson. Ce système décourage en effet l'intercommunalité, puisque, faute d'avoir déduit les attributions de compensation des recettes réelles de fonctionnement des intercommunalités, on demande chaque année à ces dernières un effort supplémentaire supérieur d'un tiers à celui qui est demandé aux communes. Ce problème est, du reste, indépendant de la réforme. En tout état de cause, nous proposons que l'effort soit réparti entre les communes et les intercommunalités au prorata des recettes réelles de fonctionnement effectives.

Les amendements sont retirés.

La commission examine l'amendement II-CF 264 de M. Charles de Courson.

M. Charles de Courson. Cet amendement tend à supprimer la disposition qui répartit la minoration du montant de la dotation forfaitaire entre les communes au prorata des recettes exceptionnelles.

L'amendement est retiré.

Les amendements II-AE 30, II-AE 69 et II-AE 28 de Mme Estelle Grelier sont retirés.

La commission examine l'amendement II-CF 258 de M. Charles de Courson.

M. Charles de Courson. Il s'agit de modifier les modalités de la répartition dérogatoire de la dotation au sein de l'ensemble intercommunal en prévoyant que cette répartition relève d'une délibération à la majorité des deux tiers et non plus d'une délibération à l'unanimité.

L'amendement est retiré.

L'amendement II-AE 29 de Mme Estelle Grelier est retiré.

La commission en vient à l'amendement II-CE 34 de M. François Pupponi.

M. François Pupponi. Cet amendement a pour objet de supprimer l'extension du nombre des communes éligibles à la DSU « cible ».

Mme la rapporteure spéciale. Cet amendement entre dans le champ de la DGF 2017, puisque, pour 2016, la DSU « cible » n'est pas modifiée. Je vous propose donc de le retirer en attendant la discussion qui aura lieu en séance publique.

L'amendement est retiré.

La commission examine ensuite l'amendement II-CF 399 de M. Joël Giraud.

M. Joël Giraud. Afin de tenir compte du redécoupage et des fusions de cantons intervenus dans le cadre de la réforme territoriale, il convient de rendre éligibles à la fraction « bourgs-centres » de la DSR les communes dont la population représente au moins 5 %, et non plus 15 %, de la population cantonale.

Mme la rapporteure spéciale. L'an dernier, nous avons gelé la carte cantonale, de sorte que les communes qui étaient éligibles, avant la réforme cantonale, à la fraction « bourgs-centres », le demeurent, ainsi que les bureaux centralisateurs. Je précise que la DGF 2017 ne touche pas à la fraction « bourgs-centres », car nous n'avons pas pu, au sein du CFL, nous mettre d'accord sur ce point ni définir ce qu'est un bourg-centre.

L'amendement est retiré.

Les amendements II-CF 168 et II-CF 144 de M. Joël Giraud, II-CF 259 et II-CF 260 de M. Charles de Courson, II-CF 198 de M. Joël Giraud et II-CF 394 de M. Charles de Courson sont retirés.

Puis la commission examine les amendements II-CF 197 et II-CF 188 de M. Dominique Baert.

M. Dominique Baert. L'amendement II-CF 197 vise à desserrer légèrement la contrainte d'intégration imposée aux EPCI, mais je suppose que cette préoccupation sera prise en considération lors de l'examen de la réforme. Quant à l'amendement II-CF 188, il vise à intégrer le versement transport dans le calcul du coefficient d'intégration fiscale (CIF). Cette modification technique substantielle méritera également d'être examinée en séance publique.

Mme la rapporteure spéciale. Si vous maintenez votre second amendement en séance, j'émettrai un avis défavorable, mais je souhaite qu'il y soit discuté, car le CIF mérite effectivement d'être rénové.

M. Dominique Baert. Je prends acte de cette ouverture, madame la rapporteure spéciale, et je retire donc bien volontiers cet amendement, temporairement.

Les amendements sont retirés.

La commission est saisie de l'amendement II-1111 du Gouvernement.

Mme la rapporteure spéciale. Cet amendement, dont j'ai pris connaissance ce matin, tend à compléter les mécanismes de garantie dont bénéficient les communes dans le cadre de la DGF 2017. Mais, ce qui vaut pour les parlementaires valant également pour le Gouvernement, je demanderai à celui-ci de le retirer. Pour l'heure, j'émetts un avis défavorable.

La commission rejette l'amendement.

L'amendement II-CF 406 de M. Joël Giraud est retiré.

Suivant l'avis favorable de la rapporteure spéciale, la commission adopte l'amendement II-552 du Gouvernement.

En conséquence, les amendements II-CF 426 de la rapporteure spéciale et II-AE 63 de Mme Estelle Grelier tombent.

La commission adopte l'article 58 modifié.

*

* *

Après l'article 58

La commission examine l'amendement II-CE 35 de M. François Pupponi.

M. François Pupponi. Il s'agit de mettre un terme à une anomalie vieille de dix ans. Avec les conventions ANRU, nous incitons des communes à réaliser des projets de rénovation urbaine : elles détruisent donc des logements et, pendant un certain temps, perdent de la population, ce qui leur fait perdre également des recettes fiscales et de la DGF. Le problème, après la reconstruction des logements, est qu'ils ne retrouvent pas les recettes fiscales, car les bailleurs sociaux bénéficient d'exonération. L'idée serait donc de figer la DGF du premier jusqu'au dernier jour de la convention de rénovation urbaine : un bilan serait fait une fois le programme terminé.

Certaines communes, après avoir perdu quelques centaines d'habitants, passaient sous le seuil de 10 000 et perdaient le bénéfice de la DSU. Il n'en fallait pas moins gérer une population presque aussi nombreuse, dont la situation sociale ne s'était pas améliorée.

Mme la rapporteure spéciale. J'ai demandé qu'on me donne plus d'informations, mais la proposition faite ne me paraît pas inintéressante. Il existe cependant déjà un mécanisme de sortie « en sifflet », sur trois ans, qui devrait permettre, au moins, de régler certains cas. J'invite donc François Pupponi à retirer son amendement, pour le redéposer en vue de la séance publique.

M. François Pupponi. N'oublions pas l'anomalie fiscale. Des logements imposés sont détruits. De nouveaux sont construits au même endroit et exonérés, la perte de recettes pour la commune n'étant pas compensée. C'est une double peine ! Le jour où on rase un logement vieux de quarante ans construit par un bailleur social, qui procure des recettes fiscales, pour en construire un neuf, celui-ci est exonéré pendant vingt-cinq ans, et la perte n'est compensée qu'à hauteur de 17 %. Je veux bien retirer mon amendement pour le redéposer en vue de la séance publique, mais nous n'aurons pas plus d'éléments d'information d'ici là.

M. Dominique Lefebvre. La proposition de François Pupponi règle-t-elle le problème ? Dans ma commune, qui compte plus de 60 000 habitants et construit chaque année entre 500 et 800 logements, je suis soumis au système de recensement annuel par l'INSEE qui choisit des îlots – pas forcément les bons ou les mauvais. Un jour, l'INSEE a tiré au sort l'îlot où, dans le cadre d'un programme de rénovation urbaine, 400 logements étaient démolis. En plus se posent des problèmes particuliers liés au fait que les mêmes mécanismes de recensement ne s'appliquent pas à toutes les communes. Votre solution, cher collègue, aurait figé la DGF, mais est-ce la bonne ? Ma commune a connu un

creux une année, parce que l'INSEE avait choisi le quartier de la Croix-Petit, mais l'année suivante, c'est reparti à la hausse, ce n'était pas figé.

M. François Pupponi. Je ne parle pas d'un cas particulier, je parle des communes qui font des opérations ANRU et qui démolissent et reconstruisent, pour les mêmes populations. Le manque à gagner est assez considérable.

Mme la rapporteure spéciale. Je maintiens ma demande de retrait. Redéposez l'amendement pour la séance publique, cher collègue. Je propose en outre que la garantie de sortie en sifflet de trois ans puisse, dans ce cas spécifique, être allongé.

M. Dominique Lefebvre. Pendant des années, des décrets fixaient la population au 1^{er} janvier, avec un nombre d'habitants fictifs. Je trouve que la bonne formule serait d'attribuer au nombre de logements démolis une population x qui s'additionne à la population réelle.

M. le président Gilles Carrez. C'est ce que nous faisons en ville nouvelle, pour les constructions nouvelles.

L'amendement II-CE 35 est retiré.

*

* *

Article additionnel après l'article 58

Desserrement des règles d'attribution de la dotation politique de la ville

La commission examine, en discussion commune, les amendements II-CE 36 et II-CE 37 de M. François Pupponi.

M. François Pupponi. Il s'agit de la dotation de développement urbain (DDU), transformée l'année dernière en dotation politique de la ville (DPV). Nous proposons d'en assouplir les règles d'utilisation, en investissement ou en fonctionnement. Aujourd'hui, les montants sont souvent mobilisés en investissement, mais les relations avec les préfets sont très compliquées. Nous proposons que la DPV puisse, dès lors qu'un contrat de ville est signé, financer les actions dudit contrat. Actuellement, les règles ne le permettent pas. Le contrat s'inscrit pourtant dans la nouvelle architecture de la politique de la ville ! C'est une espèce d'incohérence de la part de l'État. Levons ce blocage.

Mme la rapporteure spéciale. Je suis défavorable à l'amendement II-CE 36. Outre qu'il a pour conséquence que la DPV pourrait servir en fonctionnement et non plus seulement en investissement, il écarte vingt communes de la liste des bénéficiaires, qui en compte actuellement 120.

Quant au second amendement, qui ne fait qu'affecter une partie des sommes au fonctionnement, j'y suis plutôt favorable.

L'amendement II-CE 36 est retiré.

La commission adopte l'amendement II-CE 37 (amendement II-757).

*

* *

Article 59

Création d'un fonds d'aide à l'investissement local

Cet article a été rattaché aux crédits de la mission *Relations avec les collectivités territoriales*, qui ont été examinés par la Commission le jeudi 5 novembre 2015 matin.

Il a fait l'objet d'un commentaire dans le rapport spécial relatif à cette mission et annexé au présent rapport général (Mme Christine Pires Beaune, rapporteure spéciale)⁽¹⁾.

*

* *

La commission adopte l'article 59 sans modification.

*

* *

Article 60

Répartition des concours de la mission *Relations avec les collectivités territoriales*

Cet article a été rattaché aux crédits de la mission *Relations avec les collectivités territoriales*, qui ont été examinés par la Commission le jeudi 5 novembre 2015 matin.

Il a fait l'objet d'un commentaire dans le rapport spécial relatif à cette mission et annexé au présent rapport général (Mme Christine Pires Beaune, rapporteure spéciale)⁽²⁾.

*

* *

La commission adopte l'article 60 sans modification.

(1) Rapport n° 3110, annexe n° 40 : <http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2016/b3110-tIII-a40.asp>.

(2) Rapport n° 3110, annexe n° 40 : <http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2016/b3110-tIII-a40.asp>.

*

* *

Article 61

Règles de répartition des dispositifs de péréquation horizontale

Cet article a été rattaché aux crédits de la mission *Relations avec les collectivités territoriales*, qui ont été examinés par la Commission le jeudi 5 novembre 2015 matin.

Il a fait l'objet d'un commentaire dans le rapport spécial relatif à cette mission et annexé au présent rapport général (Mme Christine Pires Beaune, rapporteure spéciale)⁽¹⁾.

*

* *

La commission examine l'amendement II-CF 430 de la rapporteure spéciale.

Mme la rapporteure spéciale. L'article 61 concerne le Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC), ce fameux fonds de péréquation horizontale.

Le Premier ministre l'a clairement annoncé au Sénat : la réforme de la DGF n'aura pas lieu en 2016. Il vous sera proposé de l'appliquer à partir de 2017. J'ai toujours indiqué très clairement, notamment dans mes rapports d'étape, ou en conclusion des diaporamas que j'ai pu présenter à l'Assemblée nationale et au Sénat, qu'une pause dans la progression de la péréquation financière pourrait être envisagée. Cependant, puisque la réforme de la DGF ne s'appliquera pas en 2016, je propose de revenir sur la limitation de la progression du FPIC. Visons donc un prélèvement équivalent à 2 % des recettes fiscales, soit 1,15 milliard d'euros.

M. le président Gilles Carrez. Je suis totalement opposé à cet amendement. Franchir une marche de 220 millions d'euros posera déjà d'énormes problèmes. Il faut savoir que le FPIC consiste en un transfert à hauteur de plus de 40 % de la région francilienne vers la province. Nous le savions au moment de la création du FPIC, mais cela ne peut fonctionner que si les efforts demandés à chaque étape ne sont pas insurmontables. Or, en termes de progression du FPIC, nous avons vraiment atteint les limites – de nombreux collègues l'ont déjà dit hier soir en commission élargie.

Passer de 780 millions d'euros à 1 milliard d'euros, soit une marche de 220 millions d'euros, est déjà très difficile, pour ne pas dire impossible. Imaginez donc ce qu'il en est d'une marche de 370 millions d'euros !

(1) Rapport n° 3110, annexe n° 40 : <http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2016/b3110-tIII-a40.asp>.

Par ailleurs, Mme la ministre nous a assuré que, comme en 2015, la DSU et la DSR augmenteraient sensiblement : la DSU progressera de 117 millions d'euros et la DSR de 180 millions. Dans ces conditions, une telle augmentation des ressources du FPIC ne me paraît pas raisonnable.

M. Patrick Ollier. Nous avons bien compris que Mme la rapporteure spéciale souhaitait cette marche de 370 millions d'euros. Pour notre part, nous avons déposé des amendements visant à un gel, tant pour ceux qui contribuent que pour ceux qui reçoivent. Cette position n'est pas simplement celle de leurs auteurs, mais aussi celle du syndicat Paris Métropole, car les conséquences de votre proposition sont insupportables pour nos communes.

N'oublions pas que l'application de certains des critères retenus, qui ne sont guère en prise avec les réalités, entraîne de très graves injustices en ce qui concerne les contributions. Pourquoi ne pas travailler à leur refonte dans le cadre d'une mission d'information de la commission des finances ? Nous nous donnerions le temps de tout remettre à plat en 2016, et de mener un travail objectif avec les associations de maires.

À l'époque où j'étais au Gouvernement, je me suis battu pour l'instauration du FPIC. À l'époque, une commune que je connais bien, voisine de la mienne, contribuait à hauteur de 1 million d'euros, puis les critères ont changé et elle contribue aujourd'hui, quatre ans plus tard, à hauteur de 5 millions d'euros. Je ne comprends pas comment des personnes aussi bien informées et compétentes que vous ne comprennent pas que l'affolement de cette machine a des conséquences dramatiques pour certaines communes, quand bien même cela en arrange d'autres. La justice, madame la rapporteure spéciale, ce n'est pas seulement d'aider certains, c'est aussi de prendre conscience des effets pervers dont pâtissent les contributeurs.

M. Marc Goua. C'est très dur, d'être riche !

M. le président Gilles Carrez. Ce n'est pas la question, monsieur Goua. La contribution d'une commune qui n'était pas riche du tout est passée de 185 000 euros en 2012 à 2 millions d'euros. Et un point de fiscalité rapporte 117 000 euros ! Comment faites-vous, dans cette situation ? Avec une dépense par habitant inférieure d'un tiers à la moyenne de la strate ! À un moment, ça suffit !

M. Patrick Ollier. La réaction de Marc Goua donne l'impression d'un retour à la lutte des classes. C'est incroyable ! Examinons sérieusement les critères et leurs conséquences. Une commune « riche », c'est une commune qui a les moyens d'offrir des services à la population. Cette proposition aura pour conséquences de supprimer ces services, ce qui est très préjudiciable pour les Français qui ont l'habitude d'en bénéficier.

Je souhaite donc que Mme la rapporteure spéciale retire son amendement. La marche de 220 millions d'euros, nous pouvons l'accepter, pas celle de 370 millions d'euros.

M. François Pupponi. Ce débat sur le FPIC et la marche à monter est lié à l'amendement du Gouvernement sur la réforme de la DGF.

En plus, il y a un problème francilien et marseillais. Dans le brouillard actuel, je pense qu'il ne faut pas prendre de décision. Attendons les simulations. L'année dernière, le territoire métropolitain marseillais payait environ 30 à 40 millions d'euros de FPIC. Demain, le même territoire va encaisser 30 millions d'euros de FPIC ! Cela signifie que les 30 millions d'euros payés auparavant par ce territoire le seront désormais par d'autres. La loi de finances dispose que les communes éligibles à la DSU ne contribueront plus au FPIC, soit une centaine de contributeurs en moins. Certaines situations deviendront complètement absurdes.

Au sein de la métropole du Grand Paris, c'est très compliqué. Les premières simulations démontraient que la commune de Levallois-Perret économiserait, l'an prochain, 4,5 millions d'euros, alors que celle de Clichy-sous-Bois perdrait 200 000 euros de FPIC.

M. Patrick Ollier. Il y a des communes de Seine-Saint-Denis qui perdent 30 millions d'euros.

M. François Pupponi. Attendons d'examiner l'amendement déposé par le Gouvernement et avisons ensuite : un gel ou pas de gel ? une marche ou une demi-marche ? Tout cela s'inscrit dans un contexte global. Bien entendu, le FPIC, qui est une dotation de péréquation, permettra aux communes les plus en difficulté d'amortir la baisse des dotations due à l'effort demandé.

Se pose aussi un problème de répartition du FPIC. Demain, de nouvelles intercommunalités toucheront le FPIC, parce que des communes pauvres les rejoignent. Par exemple, ma commune va intégrer une intercommunalité qui, l'an dernier, payait du FPIC ; l'an prochain, elle en percevra ! Des communes riches comme Roissy-en-France seraient donc susceptibles de toucher le FPIC, qui n'est pas fait pour ça !

M. Dominique Lefebvre. Je comprends la logique de l'amendement de Mme la rapporteure spéciale. Mais on peut aussi adopter la logique inverse : puisque la réforme ne sera pas appliquée en 2016, restons-en à ce qui a été voté il y a plusieurs années.

J'ai lu, hier soir, l'intéressant rapport du Gouvernement sur le FPIC. Il montre bien qu'il s'agit d'un mécanisme de péréquation horizontale fortement redistributeur, mais aussi que les conséquences d'une réforme peuvent être fortes.

À ce stade, il me semble que, tant que nous ne savons pas comment sera répartie la DGF en 2016, nous ne disposons pas de toutes les informations nécessaires pour nous prononcer sur le FPIC.

Mme Marie-Christine Dalloz. Votre position, monsieur le président, me paraît pleine de bon sens. La DGF sera sans doute gelée en 2016 : il faut que le FPIC suive la même ligne. Tenons-nous-en donc à la situation actuelle.

On parle de solidarité, de péréquation. Mais j'ai, pour ma part, le sentiment qu'il y a souvent une sorte de prime à la mauvaise gestion : ceux qui ont été vigilants et qui ont maîtrisé leurs dépenses de fonctionnement sont appelés à verser des contributions – ce qu'ils ne peuvent plus faire aujourd'hui – à d'autres qui n'ont pas eu la même prudence.

Gelons le FPIC aujourd'hui, et remettons à plat l'ensemble du système de redistribution horizontale. Prenons garde à ne pas créer de véritables dérives.

M. Marc Goua. Il n'est pas question ici d'un problème de volume, mais d'un problème de critères de répartition du FPIC. Il avait été décidé d'aller vers plus de solidarité. Pour ma part, je plaide depuis longtemps pour une réforme des bases fiscales, devenues totalement aberrantes.

Les anomalies sont extrêmes : dans certaines villes, la population paie très peu d'impôts locaux, et elle utilise les équipements de la ville d'à côté, alors que ses revenus sont en moyenne plus importants... Dans ma commune, les habitants consacrent 10 % en moyenne de leurs revenus aux impôts locaux ; dans la commune d'à côté, c'est 2 % – car le montant de l'impôt varie, mais aussi les revenus moyens.

Il faut donc tout remettre à plat. Une étude avait été faite sur les mécanismes de solidarité : ni la DGF ni la DSU ne parviennent à de vrais résultats. J'entends ce que dit Patrick Ollier sur les services à la population, mais, avec 31 % de demandeurs d'emploi dans la commune, on voit les choses autrement !

Certaines anomalies ont été citées, d'autres ont déjà été corrigées. En tout cas, il me semble que ce sont les critères qui sont à revoir, plutôt que l'enveloppe.

Mme la rapporteure spéciale. Le rapport sur le FPIC nous est en effet parvenu hier soir : je l'ai lu très attentivement et vous conseille de faire de même. J'ai notamment retenu ce chiffre : 42 % des territoires détiennent 90 % du potentiel fiscal agrégé.

Le FPIC est un dispositif de solidarité, adopté par une précédente majorité, qui avait été, je crois, soutenue par l'opposition de l'époque. Le rapport du Gouvernement confirme que c'est aujourd'hui le meilleur dispositif de péréquation dont nous disposons ; il indique aussi que le FPIC est soutenable pour les territoires contributeurs. Le plafond fixé par la loi ne profite d'ailleurs aujourd'hui qu'à six communes ou ensembles intercommunaux.

J'accepte de retirer mon amendement pour le redéposer en séance publique, mais à condition que nous ne votions pas non plus le gel. Nous pouvons nous mettre d'accord, tous, pour ne rien voter aujourd'hui.

M. le président Gilles Carrez. C'est bien ce que nous proposons.

Mme la rapporteure spéciale. En revanche, je ne peux pas vous laisser dire, madame Dalloz, que le FPIC accorde une prime à la mauvaise gestion. C'est

faux. Le FPIC est un mécanisme de redistribution des richesses, selon les charges plus ou moins grandes subies par les communes. Les critères sont peut-être à revoir, mais cette philosophie est juste et doit être conservée. Et les territoires bénéficiaires n'ont pas à subir la tutelle des territoires contributeurs.

L'amendement II-CF 430 est retiré.

Les amendements II-CF 64 du président Gilles Carrez, II-CF 200 de M. Patrick Ollier, II-CE 38 de M. François Pupponi et II-CF 203 de M. Patrick Ollier sont également retirés.

M. le président Gilles Carrez. Compte tenu des annonces du Gouvernement, les amendements suivants deviennent également sans objet. En particulier, j'ai rédigé un amendement en pensant que le FPIC serait calculé au niveau de la métropole ; mais j'ai appris cette nuit que le FPIC serait calculé au niveau des EPT.

Les amendements II-CF 63 du président Gilles Carrez, II-CF 202 de M. Patrick Ollier, II-CE 40 de M. François Pupponi, II-CF 65 du président Gilles Carrez, II-CF 201 de M. Patrick Ollier et II-CE 39 de M. François Pupponi sont retirés.

La commission examine l'amendement II-CF 431 de la rapporteure spéciale.

Mme la rapporteure spéciale. Cet amendement concerne les règles de répartition du FPIC, et plus précisément les délais pour délibérer en cas de modification de la répartition.

Les élus constatant que la règle de l'unanimité ne fonctionnait plus, nous avons voté l'an dernier une nouvelle règle, suivant laquelle la répartition libre devait être décidée par délibérations concordantes de l'organe délibérant de l'EPCI, à la majorité des deux tiers, et de l'ensemble des conseils municipaux, avant le 30 juin de l'année de répartition. Malheureusement, cette règle ne fonctionne pas mieux : une seule commune peut bloquer la répartition.

Il faut garder à l'esprit que le FPIC est une recette communale et intercommunale : il n'est donc pas possible de priver une commune d'une part du FPIC contre sa volonté.

Nous proposons donc de revenir sur le délai laissé aux communes pour délibérer : à défaut d'une délibération dans les délais prévus, c'est-à-dire deux mois à compter de la notification du FPIC, la répartition est réputée approuvée.

M. le président Gilles Carrez. Voici ce qui est arrivé cette année dans ma communauté d'agglomération : nous avons reçu à la mi-juin la circulaire nous indiquant qu'il nous fallait délibérer avant le 30 juin. Au Perreux-sur-Marne, le conseil municipal tombait le 25 juin, nous avons délibéré ; mais Nogent-sur-

Marne n'a délibéré que le 4 juillet. Le préfet a alors cru bon de refuser notre répartition, et il a fallu batailler pendant quinze jours avant de parvenir à une solution de bon sens.

M. François Pupponi. Il faut en effet assouplir les règles pour éviter d'en arriver à des situations absurdes, voire ubuesques.

Je veux néanmoins appeler votre attention sur le fait que le FPIC est un fonds de péréquation : il doit normalement aller aux communes les plus en difficulté, pour rééquilibrer les inégalités qui existent au sein d'un EPCI. Or, si nous n'y prenons pas garde, dans certaines intercommunalités, des communes riches toucheront le FPIC, contre l'avis des communes pauvres – car ces dernières sont parfois, dans des intercommunalités de plus en plus vastes, largement minoritaires.

M. le président Gilles Carrez. Avec l'élargissement du périmètre des intercommunalités, on en arrive à ce paradoxe que des communes pauvres qui touchaient le FPIC ne le touchent plus, mais apportent leur pauvreté à d'autres, et permettent ainsi à des riches de payer moins.

M. François Pupponi. C'est exactement cela. Nous avons exonéré les communes qui touchent la DSU « cible » de la participation au FPIC, et c'est une très bonne chose. Mais le mécanisme actuel peut s'avérer parfaitement contre-péréquateur, puisque les communes riches d'une intercommunalité rejointe par des communes pauvres économisent le FPIC qu'elles ont payé l'année dernière.

Il faudrait à tout le moins faire en sorte que les communes n'économisent pas ce qu'elles ont dépensé l'an dernier ! Ces communes riches ne doivent pas être les gagnantes de la réforme. L'amendement va dans le bon sens, j'en suis d'accord, mais il faut veiller à ne pas créer d'anomalies supplémentaires.

M. le président Gilles Carrez. Il faut aussi savoir faire confiance au bon sens des élus : des élus responsables, travaillant ensemble, arrivent à des accords sensés. Et plus on est proche du terrain, mieux on connaît la réalité des ressources des uns et des autres.

M. François Pupponi. Je comprends votre point de vue, mais il faut aussi prévoir des garde-fous solides, car il n'en va malheureusement pas toujours ainsi.

M. Dominique Lefebvre. À mon sens, la solution au problème qui vient d'être très clairement exposé peut se régler dans le cadre d'une délibération spécifique à l'échelle intercommunale.

Je prends l'exemple de ma communauté d'agglomération, Cergy-Pontoise, qui a bénéficié, vous le savez, d'une modification du mode de calcul des potentiels fiscaux dans les communautés d'agglomération issues des syndicats d'agglomérations nouvelles. Quand Cergy-Pontoise était contributrice, l'intercommunalité avait pris en charge une partie de la contribution, en lieu et

place des communes ; quand elle est devenue bénéficiaire, la responsabilité collective a fait que nous avons gardé la même clef de répartition. J'ajoute que Cergy-Pontoise fait partie des communautés d'agglomération prenant en charge certaines dépenses qui demeurent souvent à la charge des communes.

Il est donc important d'avoir un dispositif viable. Or, la règle de l'an dernier – adoptée en raison de la présence, désormais, de conseillers minoritaires dans les conseils communautaires – mène à un système très fragile. Toute mesure dérogoire à la loi suppose l'unanimité des conseils municipaux – se prononçant à la majorité simple. Il suffit donc qu'une commune refuse la répartition pour tout faire échouer !

Ce système devra nécessairement évoluer : je ne peux pas dépendre du droit de veto de l'une des communes de Cergy-Pontoise – n'importe laquelle, comptant entre 500 et 62 000 habitants – pour répartir le FPIC entre l'intercommunalité et les communes. Il faudra trouver d'autres solutions.

M. le président Gilles Carrez. Encore un petit exemple à propos des règles : dans notre communauté d'agglomération, nous avons toujours voulu avoir des minoritaires. Mais, à la suite des élections municipales, la règle a fait disparaître les minoritaires...

Faisons, je le redis, confiance au bon sens des élus !

M. François Pupponi. Je prends l'exemple de la communauté d'agglomération Clichy-sous-Bois-Montfermeil, qui touchait en 2015 1,5 million d'euros au titre du FPIC, répartis en un tiers pour l'intercommunalité, un tiers pour Clichy-sous-Bois, un tiers pour Montfermeil. Or, le futur ensemble dans lequel va rentrer cette communauté d'agglomération payait l'an dernier 8,5 millions d'euros ; l'arrivée de Clichy-sous-Bois et de Montfermeil va permettre à la nouvelle entité de toucher, au titre du FPIC, 600 000 euros. Les communes riches de la nouvelle entité vont donc économiser 8,5 millions d'euros ; Clichy-sous-Bois et Montfermeil, qui, l'an dernier, touchaient 1,5 million d'euros, ne vont plus toucher que moins de 600 000 euros. Le FPIC n'est pas fait pour cela ! Il n'est pas là pour appauvrir les pauvres et enrichir les riches !

Il faut donc fixer des règles pour que Clichy-sous-Bois et Montfermeil récupèrent au moins ce qu'ils touchaient l'année dernière. Quant à ceux qui étaient contributeurs, je ne demande pas qu'ils payent plus, mais au moins qu'ils n'économisent pas ce qu'ils payaient !

On peut bien sûr, monsieur le président, imaginer que tout le monde se mette d'accord. Mais, s'il n'y a pas d'accord, les pauvres auront moins et les riches beaucoup plus. Ce n'est pas là l'objectif d'une dotation de péréquation.

Mme la rapporteure spéciale. Je vous propose d'en revenir à l'amendement, qui tend seulement à assouplir les délais de délibération dans le cas d'une répartition libre. D'autres amendements portent sur les questions soulevées

par François Pupponi – qui sont de bonnes questions. Je vous rappelle que nous avons retiré les amendements concernant la progression, ou le gel, du FPIC.

*La commission **adopte** l'amendement II-CF 431 (**amendement n° 762**).*

*L'amendement II-AE 31 **tombe**.*

La Commission examine, en discussion commune, les amendements II-AE 50, II-AE 70, II-AE 45, II-AE 42, II-AE 72, II-AE 48, II-AE 47 et II-AE 35, de Mme Estelle Grelier.

Mme Estelle Grelier. Certains de ces amendements proposent des assouplissements, soit des délais, soit des conditions de délibération. D'autres portent sur les conditions de reversement du FPIC aux communes, tendant par exemple à considérer le revenu médian plutôt que le revenu moyen, ou encore la réalité des charges supportées par les communes, selon un dispositif que nous avons travaillé avec l'Assemblée des communautés de France (AdCF). Enfin, je propose qu'une commune recevant la DSU mais membre d'une intercommunalité qui serait, elle, contributrice au FPIC, soit exonérée de sa contribution au FPIC, dans la mesure où un accord local le permet.

J'entends que chacun de ces amendements pourrait faire l'objet de longs débats.

M. le président Gilles Carrez. Nous pouvons tout à fait débattre de l'assouplissement des modalités de vote. Mais, compte tenu des incertitudes où nous nous trouvons, en particulier sur les périmètres intercommunaux d'appréciation du FPIC, il ne paraît pas raisonnable de débattre des amendements qui modifient ses règles de répartition. On retrouve la discussion que nous avons eue tout à l'heure sur la progression ou le gel du FPIC.

Mme Marie-Christine Dalloz. Absolument. Nous n'avons aucune étude d'impact !

M. Patrick Ollier. J'abonde dans votre sens, monsieur le président. La réforme de la carte intercommunale, de la DGF et des modalités de péréquation vont provoquer de véritables bouleversements. Je ne comprends pas comment nous pouvons aborder ces problèmes – qui, je le reconnais, sont d'importance – sans disposer d'une vision d'ensemble. Je renouvelle donc ma proposition que la commission des finances consacre un rapport, ou une mission d'information, à l'ensemble de ce sujet – y compris aux critères de répartition du FPIC, qu'il faut revoir. Cessons d'essayer d'appliquer des emplâtres sur une jambe de bois ; nos erreurs auraient des conséquences graves. Essayons de régler, globalement, le problème.

Mme la rapporteure spéciale. Ces amendements portent en effet notamment sur les critères de répartition du FPIC. Nous devons débattre de ces

sujets, mais pas aujourd'hui : je suggère donc à Estelle Grelier de retirer ses amendements, pour les redéposer en vue de la séance publique.

M. le président Gilles Carrez. J'approuve cette suggestion. Nous ne sommes pas en mesure de tenir ce débat ce matin.

M. Patrick Ollier. Madame la rapporteure spéciale, il faut un débat global, sur tous les aspects du problème, en séance publique.

Mme la rapporteure spéciale. Chacun des amendements d'Estelle Grelier pose des questions intéressantes. Vous avez raison sur un point, monsieur Ollier, c'est que, lorsque l'on touche à un critère, les conséquences peuvent être considérables, et qu'il est absolument nécessaire de disposer de simulations. C'est pourquoi je recommande, à ce stade, le retrait de ces amendements.

Mme Estelle Grelier. J'accepte votre proposition, madame la rapporteure spéciale, mais je veux souligner l'importance et la réalité des difficultés rencontrées par nos collectivités territoriales.

Je redis ici, fortement, vigoureusement, que des communes en grande difficulté, éligibles à la DSU mais membres d'intercommunalités qui vivent des subsides d'entreprises pétrolières – car il en existe –, deviennent aujourd'hui contributrices au FPIC. C'est, j'y insiste, un problème grave ! Nous ne sommes pas en mesure de prendre des décisions ce matin, monsieur le président, c'est vrai, mais un débat sur les dysfonctionnements du FPIC est indispensable. Car cette mesure, qui était plutôt une bonne mesure, produit dans certains cas des effets contre-productifs.

Peut-être pouvons-nous néanmoins discuter dès maintenant des amendements qui tendent à assouplir les règles relatives, par exemple, à l'établissement d'une nouvelle répartition du FPIC.

M. le président Gilles Carrez. En effet.

Mme la rapporteure spéciale. Absolument.

L'amendement II-AE 50 est retiré.

Mme Estelle Grelier. L'amendement II-AE 70 a trait à un combat quelque peu incroyable qu'Olivier Dusopt et moi-même menons depuis longtemps : la loi précise déjà que les majorités qualifiées des deux tiers de l'organe délibérant de l'EPCI à fiscalité propre s'entendent à partir du décompte des suffrages exprimés, et non des membres. Pourtant, les circulaires gouvernementales n'ont pas changé !

Cela doit vous paraître quelque peu décalé, car le sujet est de bien moindre ampleur que d'autres, mais nous n'arrivons pas à nous faire entendre.

Mme la rapporteure spéciale. En effet, l'amendement est satisfait par le droit en vigueur : l'article L. 2121-20 du code général des collectivités territoriales, qui a été rendu applicable aux organes délibérants des EPCI, prévoit d'ores et déjà que « *les délibérations sont prises à la majorité absolue des suffrages exprimés* ».

Il y a visiblement une confusion, qui provient d'une mauvaise appréciation de la jurisprudence applicable. En effet, le jugement du tribunal administratif de Lille du 16 décembre 2004, auquel il est parfois fait référence, et qui s'appuyait sur des travaux préparatoires à la loi de 1999, a été annulé par un arrêt de la cour administrative d'appel de Douai en date du 11 mai 2006.

Je vous propose donc de retirer cet amendement et de le redéposer en vue de la séance publique, afin d'obtenir du Gouvernement une réponse très précise sur ce point. Les circulaires de la DGCL, qui font toujours référence à cette jurisprudence qui n'est plus correcte, doivent simplement être modifiées.

Mme Estelle Grelier. C'est une discussion que nous avons avec le Gouvernement depuis la loi MAPTAM. Les considérants des circulaires de la DGCL, des circulaires préfectorales, n'ont toujours pas changé ! Je veux bien retirer l'amendement, mais il faut résoudre le problème : si le Gouvernement se contente d'affirmer que l'amendement est satisfait – comme je l'ai déjà entendu plusieurs fois –, cela ne suffira pas. Oui, l'amendement est déjà satisfait par la loi. Que faut-il donc faire pour changer un considérant de la DGCL ? Faut-il vraiment en arriver à faire perdre son temps à la commission des finances sur ce point mineur ?

Mme la rapporteure spéciale. Je suis en tout point d'accord avec vous. Si la réponse du Gouvernement n'est pas satisfaisante, je soutiendrai votre amendement lorsqu'il sera mis au vote.

L'amendement II-AE 70 est retiré.

Les amendements II-AE 45, II-AE 42, II-AE 72, II-AE 48 sont également retirés.

Mme Estelle Grelier. L'amendement II-AE 47 porte sur les modalités de fixation libre des prélèvements au titre du FPIC. Il tend à permettre un ajustement libre, à la majorité qualifiée du seul conseil communautaire.

M. Dominique Lefebvre. On pourrait donc agir contre l'avis d'une commune.

Mme la rapporteure spéciale. Une telle règle ne serait pas constitutionnelle : le FPIC va aux communes et à l'EPCI. On ne peut pas priver une commune de cette recette.

M. François Pupponi. Mais toutes les communes sont-elles obligées de s'exprimer ?

Mme la rapporteure spéciale. C'est l'amendement que nous avons adopté tout à l'heure : si elles ne s'expriment pas dans un délai très court, leur avis est réputé favorable. Mais on ne peut pas écrire que les communes ne seront pas consultées.

M. François Pupponi. Toutes les communes doivent-elles vraiment être consultées ?

M. le président Gilles Carrez. C'est en effet une règle constante de la jurisprudence : chaque commune doit émettre un avis.

M. François Pupponi. Alors il ne faut plus que le FPIC soit une recette communale !

Mme la rapporteure spéciale. Faire du FPIC une recette uniquement intercommunale poserait d'autres problèmes...

M. Dominique Lefebvre. Cette jurisprudence naît de l'article 72 de la Constitution, c'est-à-dire du principe de libre administration des collectivités territoriales, et des conséquences que l'on en tire en termes d'autonomie financière.

Mais on prend de l'argent aux communes contributrices sans leur demander leur avis ! Ensuite, la loi fixe la répartition des fonds redistribués entre les communes et l'EPCI ; et il faut l'accord des communes pour y déroger. Vous en appelez à la confiance dans la responsabilité des élus locaux, monsieur le président ; mais, à Cergy-Pontoise, j'ai treize communes, et il suffit que celle de 500 habitants refuse la clef de répartition pour que tout soit annulé, pour que l'on ne puisse plus adapter les ressources du FPIC à la réalité locale.

Plutôt que l'unanimité des conseils municipaux, je préférerais par exemple une majorité qualifiée des conseils municipaux.

M. le président Gilles Carrez. On pourrait imaginer des majorités très qualifiées, en alliant les critères du nombre de communes et celui de la population – entre autres possibilités.

Mme Estelle Grelier. Je précise que cette série d'amendements est construite en allant du plus simple au plus contraignant... Ainsi, l'un des amendements prévoit qu'en cas d'unanimité du conseil communautaire – cela existe encore –, il n'est pas nécessaire de demander l'avis de chaque commune. On me dit que ce ne serait pas constitutionnel, mais l'idée est de s'assurer qu'il y a un consensus, sans que l'unanimité soit nécessaire, celle-ci étant de plus en plus difficile à obtenir depuis que l'on a fait entrer dans les conseils communautaires des oppositions très rétives à l'intercommunalité.

J'aimerais finalement savoir lequel de ces amendements recueille votre assentiment.

Mme la rapporteure spéciale. L'amendement II-AE 42, qui vise à élargir les possibilités d'aménager la répartition du FPIC à la majorité des deux tiers, me paraît par exemple intéressant.

M. Dominique Lefebvre. Il faudrait tout de même tester tout cela. Aujourd'hui, on peut, au sein d'une intercommunalité, transférer des compétences contre l'avis d'une commune, à la majorité qualifiée. Et ce qui est possible pour des transferts de compétences ne le serait pas pour des transferts de ressources financières ? La libre administration me paraît autant affectée dans un cas que dans l'autre.

Le Conseil constitutionnel a donc bien accepté que des majorités qualifiées puissent aller contre l'avis de communes.

Les amendements II-AE 47 et II-AE 35 sont retirés.

Les amendements II-AE 73 de Mme Estelle Grelier, II-CF 433 de la rapporteure spéciale, II-AE 52 et II-AE 41 de Mme Estelle Grelier sont également retirés.

La commission examine l'amendement II-CF 428 de la rapporteure spéciale.

Mme la rapporteure spéciale. Deux cent dix-huit communes sont dites carencées, car elles ne respectent pas leurs obligations en matière de construction de logements sociaux. Parmi ces communes, toutes ne perçoivent pas des dotations de péréquation. Cet amendement vise à exclure du bénéfice du FPIC les communes carencées. Il paraît logique de priver de la solidarité intercommunale les communes qui ne jouent pas le jeu. Je le répète, quelques communes seulement sont concernées.

M. le président Gilles Carrez. Une fois encore, au travers de cet amendement, vous défendez une position de principe. Mais, en pratique, les obligations issues de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) sont parfois impossibles à mettre en œuvre pour les communes concernées.

Lorsque je suis devenu maire en 1992, la commune comptait 5 % de logements sociaux ; aujourd'hui, nous sommes à 10 %. Nous avons toujours tenu nos engagements, mais nous avons connu une période pendant laquelle la commune était carencée. Le problème a été résolu avec la préfecture en bonne intelligence. Je suis certain que nous allons de nouveau être en carence dans deux ans. Pour atteindre les 25 % requis dans le délai, il faudrait, dans une ville qui respecte pourtant une proportion de logements sociaux de 35 %, produire 220 logements sociaux, alors que, faute de terrains, le rythme de construction ne peut pas dépasser 150 à 170 logements.

Le problème vient de ce qu'on raisonne en stock et non pas en flux. J'insiste, il faut accepter de regarder les réalités. Certaines communes de bonne foi font tous les efforts pour atteindre l'objectif. J'avais proposé à Cécile Dufлот les clefs de la mairie, tout en lui assurant qu'elle ferait moins bien que moi pour persuader les habitants. Il n'est pas toujours facile de se faire comprendre des citoyens. En rendant les choses encore plus difficiles, on prend le risque de blocages.

J'aimerais que, de temps en temps, ce point de vue soit entendu.

Mme la rapporteure spéciale. Je m'engage à donner la liste des quelques communes visées par cet amendement. Celles-ci touchent des sommes non négligeables alors que leur effort est parfois nul.

La commission adopte l'amendement II-CF 428 (amendement II-760).

Les amendements II-AE 32, II-AE 71, II-AE 33, II-AE 46, II-AE 43, II-AE 44 et II-AE 49, de Mme Estelle Grelier, tombent.

La commission examine en discussion commune les amendements II-AE 34 de Mme Estelle Grelier et II-CE 42 de M. François Pupponi.

M. François Pupponi. Cet amendement modifie les règles de majorité pour déroger à la répartition des attributions au titre du FPIC. Il prévoit que cette répartition peut être fixée par délibération d'au moins deux tiers des conseils municipaux des communes membres représentant au moins 50 % de la population de l'ensemble intercommunal ou d'au moins 50 % des communes membres représentant au moins deux tiers de la population de l'ensemble intercommunal.

M. Dominique Lefebvre. Je ne comprendrais pas que le Gouvernement nous oppose l'inconstitutionnalité de cette mesure alors qu'elle ne vaut pas pour le transfert des compétences qui porte pourtant atteinte à la libre administration des collectivités. Je suis favorable à cet amendement.

Mme la rapporteure spéciale. Je propose de soumettre cet amendement au vote.

L'amendement II-AE 34 est retiré.

La commission adopte l'amendement II-CE 42 (amendement II-761).

Les amendements II-AE 37 et II-AE 36 de Mme Estelle Grelier sont retirés.

La commission est saisie de l'amendement II-CE 41 de M. François Pupponi.

M. François Pupponi. Cet amendement fait écho à l'amendement de la rapporteure spéciale sur les communes carencées. Il vise à ne pas priver d'attribution au titre du FPIC des communes bénéficiaires de la DSU, sauf accord

local. Avec le développement des grandes intercommunalités, de plus en plus de communes éligibles à la DSU seront isolées dans l'espace intercommunal.

M. le président Gilles Carrez. Cet amendement est très dépendant de la définition des ensembles intercommunaux. Il doit donc connaître le même sort que les autres.

Mme la rapporteure spéciale. Je vous propose de discuter de cet amendement en séance. Il est pertinent si les règles de majorité pour déroger à l'attribution du FPIC évoluent, conformément à l'amendement que nous avons adopté. En revanche, si les règles en vigueur sont maintenues, la commune bénéficiaire de la DSU pourra toujours s'opposer à la nouvelle répartition proposée puisque l'accord de toutes les communes est requis.

L'amendement II-CE 41 est retiré, ainsi que l'amendement II-CE 43 du même auteur.

La commission adopte l'article 61 modifié.

*
* *

Après l'article 61

La commission examine l'amendement II-AE 54 de Mme Estelle Grelier.

Mme Estelle Grelier. Les attributions de compensation versées par les intercommunalités sont figées alors que les bases imposables sont évolutives. Cet amendement vise à autoriser les intercommunalités dès lors que leur panier de recettes évolue à la baisse, à diminuer les attributions de compensation, en vertu d'un accord local.

Mme la rapporteure spéciale. Je ne suis pas favorable à cet amendement, qui risque de placer les communes dans une position difficile. L'effondrement de ses bases imposables peut mettre l'EPCI en difficulté, mais les communes peuvent elles aussi être en situation délicate.

L'amendement II-AE 54 est retiré, ainsi que les amendements II-AE 53 et II-AE 55 du même auteur.

La commission est saisie de l'amendement II-CF 247 de M. Éric Woerth.

Mme Marie-Christine Dalloz, présidente. Cet amendement prévoit une minoration du prélèvement au titre du FPIC pour les collectivités engagées dans les programmes d'investissement.

Afin de soutenir l'économie locale, il propose d'introduire dans le code général des collectivités territoriales une disposition permettant aux collectivités

contributrices de déduire du prélèvement les intérêts d'emprunts souscrits en supplément pour leur permettre de continuer à investir malgré la pression constante des prélèvements.

Mme la rapporteure spéciale. J'exprime le même avis défavorable que l'an dernier. Je suis opposée à toute disposition qui vient minorer l'assiette du prélèvement au titre du FPIC.

L'amendement II-CF 247 est retiré.

La commission examine l'amendement II-CF 246 de M. Éric Woerth.

Mme Marie-Christine Dalloz, présidente. Cet amendement a pour objet de restreindre l'utilisation des ressources du FPIC aux seules dépenses d'investissement des communes et intercommunalités bénéficiaires. En effet, la diminution de la DGF, principalement supportée par l'échelon communal et intercommunal, va entraîner une diminution substantielle de l'investissement public.

Mme la rapporteure spéciale. Le FPIC est une recette de fonctionnement pour les communes qui le perçoivent. En outre, contrôler l'emploi des attributions du fonds par les communes bénéficiaires s'apparente à une mesure de tutelle. J'y suis très défavorable.

L'amendement II-CF 246 est retiré.

Les amendements II-AE 68 et II-AE 74 de Mme Estelle Grelier sont retirés.

*

* *

Article additionnel après l'article 61

Rapport au Parlement sur l'utilisation des ressources du Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC)

La commission examine l'amendement II-CF 248 de M. Éric Woerth.

Mme Marie-Christine Dalloz, présidente. Cet amendement demande la remise d'un rapport annuel au Parlement sur l'utilisation des ressources du FPIC. Celui-ci permettrait d'éclairer le débat qui doit avoir lieu en commission des finances en nous épargnant les discussions insuffisamment documentées.

Mme la rapporteure spéciale. J'y suis d'autant plus favorable qu'un rapport sur ce sujet a été présenté cette année. Il suffira de l'actualiser et de l'adapter aux nouveaux schémas intercommunaux et aux métropoles.

La Commission adopte l'amendement II-CF 248 (amendement II-758).

*

* *

Article 62

**Abaissement du plafond de cotisation au
Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT)**

Cet article a été rattaché aux crédits de la mission *Relations avec les collectivités territoriales*, qui ont été examinés par la Commission le jeudi 5 novembre 2015 matin.

Il a fait l'objet d'un commentaire dans le rapport spécial relatif à cette mission et annexé au présent rapport général (Mme Christine Pires Beaune, rapporteure spéciale)⁽¹⁾.

*

* *

La commission est saisie de l'amendement II-CF 427 de suppression de la rapporteure spéciale.

Mme la rapporteure spéciale. L'article 62 prévoit de réduire les recettes du Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) en faisant passer le plafond du taux de la cotisation qui lui est versée par les employeurs territoriaux de 1 % de la masse salariale à 0,8 %. La ministre a d'ores et déjà annoncé dans la presse qu'elle était prête à ramener ce plafond à 0,9 %.

Nous proposons d'aller plus loin et de supprimer cet article au motif que les dépenses liées au programme des formations, qui est élaboré longtemps à l'avance, sont déjà engagées pour une part. En outre, le CNFPT a pris l'engagement d'offrir des formations gratuites aux collectivités territoriales, financées sur ses réserves qui ne sont pas négligeables – environ 40 millions d'euros.

Enfin, nous leur avons demandé d'assurer la formation des apprentis afin que les collectivités puissent, demain, faire davantage appel à eux. Ces engagements doivent être formalisés dans un contrat d'objectifs et de moyens. Si les objectifs ne sont pas respectés, nous pourrions envisager de revoir les recettes à la baisse.

M. Hugues Fourage. Je souscris pleinement à l'argumentation de la rapporteure spéciale. Même avec un taux à 0,9 %, le fonds de roulement pourrait être mis en difficulté à moyen terme par la gratuité des formations qui étaient jusque-là payantes. J'ajoute que le CNFPT est prêt à prendre en formation les personnes en contrat d'accompagnement dans l'emploi.

(1) Rapport n° 3110, annexe n° 40 : <http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2016/b3110-tIII-a40.asp>.

Cette démarche me semble correspondre à une bonne orientation des finances publiques. Certes, les finances du CNFPT ne sont pas réduites, mais l'institution apporte un plus aux collectivités. La gratuité est de nature à encourager les collectivités territoriales à s'engager dans la formation.

La réforme territoriale va accroître les besoins de formation. Ce n'est donc pas le moment de diminuer les crédits du CNFPT, bien au contraire.

La commission adopte l'amendement II-CF 427 (amendement II-759).

En conséquence, l'article 62 est supprimé.

*

* *

Après l'article 62

La commission examine l'amendement II-425 du Gouvernement.

Mme la rapporteure spéciale. Je découvre cet amendement. Je m'en remets donc à la sagesse de la Commission.

Mme Marie-Christine Dalloz, présidente. Je ne suis pas sûre de comprendre comment cet amendement s'articule avec les schémas départementaux de lecture publique.

M. Hugues Fourage. Cet amendement recouvre deux sujets : l'investissement pour les bibliothèques et médiathèques ainsi que la participation au fonds d'achat de livres.

La commission rejette l'amendement.

Puis elle examine l'amendement II-CF 183 de M. Éric Alauzet.

M. Éric Alauzet. Cet amendement prévoit la remise d'un rapport au Parlement sur les modalités de l'amortissement des syndicats intercommunaux à vocation unique dont les investissements sont erratiques ou ponctuels.

L'amortissement a pour objet de préserver l'épargne de la collectivité afin que celle-ci puisse assurer l'autofinancement de certains projets. Or, dans le cas qui m'a été soumis, une collectivité qui fait des investissements sur un ou deux ans et qui n'en fera plus avant quinze ou vingt ans – pour un réseau d'assainissement – se trouve à devoir prélever les habitants à la fois pour rembourser les emprunts et pour financer l'amortissement, sans avoir la possibilité, puisqu'elle a cette seule compétence, de dépenser l'argent qu'elle collecte. On aboutit donc à une surimposition des ménages qui permet presque, le moment venu, de payer cash le renouvellement de l'équipement obsolète. Il faut étudier la logique d'amortissement pour ces collectivités pour lesquelles ce dernier est moins justifié ou doit être adapté à leur situation.

Mme Marie-Christine Dalloz, présidente. Rares doivent être les communes à connaître cette situation, car, avec la baisse des dotations, les collectivités territoriales revoient les délais d'amortissement. Certaines collectivités ne peuvent plus assumer la dotation aux amortissements parce qu'elles n'ont plus de capacité d'autofinancement.

Mme la rapporteure spéciale. Je vous demande de retirer votre amendement ; dans le cas contraire, j'y serais défavorable. La commission des finances a confié à la Cour des comptes une enquête sur les syndicats intercommunaux. En outre, dans les nouveaux schémas intercommunaux, figure l'objectif de rationalisation et de suppression des syndicats. Le rapport que vous proposez ne me semble pas opportun au regard de ce calendrier.

Les départements versent aujourd'hui aux communes et aux EPCI des subventions d'équipement qu'ils sont tenus d'amortir. De leur côté, les communes et EPCI qui reçoivent ces subventions sont eux aussi tenus de les amortir. On pourrait, par une simple modification de l'instruction comptable, améliorer le fonctionnement et l'épargne brute des conseils départementaux en supprimant l'obligation d'amortissement de ces subventions, qui ne sont pas des dépenses obligatoires.

L'amendement II-CF 183 est retiré.

*
* *

Santé

Article additionnel après l'article 62

Apurement de la situation financière des victimes de l'amiante

Lors de sa réunion du lundi 2 novembre 2015 soir, à l'issue de l'examen des crédits de la mission Santé, la commission examine l'amendement II-446 du Gouvernement.

M. le président Gilles Carrez. Cet amendement régularise donc la situation financière des victimes de l'amiante en leur accordant la remise des sommes dont elles demeurent redevables.

La commission adopte l'amendement II-446 du Gouvernement.

*

* *

Solidarité, insertion et égalité des chances

Article 63

Financement de la partie « socle » du revenu de solidarité active (RSA) en faveur des jeunes actifs

Cet article a été rattaché aux crédits de la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances*, qui ont été examinés par la Commission le mercredi 28 octobre 2015 matin.

Il a fait l'objet d'un commentaire dans le rapport spécial relatif à cette mission et annexé au présent rapport général (M. Gaby Charroux, rapporteur spécial) ⁽¹⁾.

*

* *

Suivant l'avis favorable du rapporteur spécial, la commission adopte l'article 63 rattaché sans modification.

*

* *

Sport, jeunesse et vie associative

Article additionnel après l'article 63

Prorogation du prélèvement sur les mises des jeux de loterie

Lors de sa réunion du lundi 26 octobre 2015 soir, à l'issue de l'examen des crédits de la mission Sport, jeunesse et vie associative, la commission examine l'amendement II-CF 62 du rapporteur spécial, portant article additionnel après l'article 63.

M. Régis Juanico, rapporteur spécial. En proposant de prolonger jusqu'en 2024 le prélèvement sur les mises des jeux de loterie afin d'abonder les ressources financières dédiées, au sein du Centre national pour le développement du sport (CNDS), au renforcement de l'héritage sportif des grands événements sportifs internationaux, l'amendement entend soutenir le dossier de candidature de la ville de Paris aux Jeux olympiques et paralympiques de 2024.

(1) Rapport n° 3110, annexe n°45 : <http://www.assemblee-nationale.fr/14/budget/plf2016/b3110-III-a45.asp>.

M. François Rochebloine. Je suis tout à fait en accord avec cette démarche, d'autant que la décision du Comité international olympique (CIO) interviendra en 2017 et qu'il a été difficile de mettre en place ce prélèvement en 2010.

*La commission **adopte** l'amendement II-CF 62 (**amendement II-210**).*

*

* *

*Au cours de sa séance du lundi 9 novembre 2015 après-midi, la Commission **adopte** l'ensemble du projet de loi de finances pour 2016 **ainsi modifié**.*

LISTE DES RAPPORTS SPÉCIAUX ANNEXÉS AU RAPPORT GÉNÉRAL SUR LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2016

Rapports spéciaux PLF 2016	Rapporteurs	Date de la réunion de la commission des finances ⁽¹⁾
1. Action extérieure de l'État	M. Pascal TERRASSE	Lundi 26 octobre 19 heures 30
2. Action extérieure de l'État : Tourisme	M. Éric WOERTH	Lundi 26 octobre 19 heures 30
3. Administration générale et territoriale de l'État	M. Romain COLAS	Mardi 27 octobre 20 heures 15
Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales : 4. Politiques de l'agriculture ; <i>Développement agricole et rural</i> 5. Sécurité alimentaire	M. Charles de COURSON M. Éric ALAUZET	Jeudi 29 octobre 00 heures 15
6. Aide publique au développement ; <i>Prêts à des États étrangers</i>	M. Jean-François MANCEL	Lundi 19 octobre 22 heures 15
7. Anciens combattants, mémoire et liens avec la Nation	M. Razzy HAMMADI	Jeudi 22 octobre 11 heures 15
8. Conseil et contrôle de l'État	M. Philippe VIGIER	Jeudi 29 octobre 22 heures
Culture : 9. Création ; transmission des savoirs et démocratisation de la culture 10. Patrimoines	M. Pierre-Alain MUET M. Jean-François LAMOUR	Lundi 2 novembre 19 heures
Défense : 11. Préparation de l'avenir 12. Budget opérationnel de la défense	M. François CORNUT-GENTILLE M. Jean LAUNAY	Mercredi 21 octobre 19 heures 30
13. Direction de l'action du Gouvernement ; <i>Publications officielles et information administrative</i>	Mme Marie-Christine DALLOZ	Jeudi 29 octobre 22 heures
Écologie, développement et mobilité durables : 14. Prévention des risques ; Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer 15. Sécurité et affaires maritimes, pêche et aquaculture 16. Énergie, climat et après-mines ; <i>Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale</i> 17. Transports aériens et météorologie ; <i>Contrôle et exploitation aériens</i>	M. Hervé MARITON M. Jean-Claude BUISINE M. Marc GOUA M. Jean-Claude FRUTEAU	Jeudi 5 novembre 19 heures 30

(1) La commission des finances s'est réunie à l'issue de la commission élargie au cours de laquelle le ou les ministres ont été auditionnés, sauf pour la mission Relations avec les collectivités territoriales.

Rapports spéciaux PLF 2016	Rapporteurs	Date de la réunion de la commission des finances ⁽¹⁾
18. Transports routiers, fluviaux et maritimes ; <i>Aides à l'acquisition de véhicules propres</i> 19. Infrastructures de transports collectifs et ferroviaires ; <i>Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs</i>	M. Alain RODET M. Olivier FAURE	Jeudi 5 novembre 19 heures 30
Économie : 20. Développement des entreprises ; <i>Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés</i> 21. Commerce extérieur 22. Statistiques et études économiques stratégie économique et fiscale ; <i>Accords monétaires internationaux</i>	M. Jean-Louis GAGNAIRE Mme Monique RABIN M. Joël GIRAUD	Jeudi 29 octobre 18 heures 30
23. Égalité des territoires et logement : Égalité des territoires et logement	M. Christophe CARESCHE	Mercredi 28 octobre 18 heures 30
24. Engagements financiers de l'État	M. Victorin LUREL	Jeudi 29 octobre 23 heures 15
25. Enseignement scolaire	M. Alain FAURÉ	Mardi 20 octobre 19 heures 45
Gestion des finances publiques et des ressources humaines : 26. Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local ; Facilitation et sécurisation des échanges 27. Conduite et pilotage des politiques économique et financière 28. Fonction publique ; Provisions 29. Politique immobilière de l'État ; Gestion du patrimoine immobilier de l'État	M. Camille de ROCCA SERRA Mme Karine BERGER M. Michel PAJON M. Jean-Louis DUMONT	Vendredi 30 octobre 17 heures
30. Immigration, asile et intégration	M. Laurent GRANDGUILLAUME	Jeudi 22 octobre 17 heures 30
31. Justice	M. Étienne BLANC	Mercredi 21 octobre 23 heures 30
32. Médias, livre et industries culturelles ; <i>Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien, des systèmes et des infrastructures de télécommunications de l'État ; Avances à l'audiovisuel public</i>	M. Jean-Marie BEFFARA	Lundi 2 novembre 19 heures
33. Outre-mer	M. Patrick OLLIER	Mercredi 28 octobre 00 heures 30
34. Politique des territoires	M. Michel VERGNIER	Mardi 3 novembre 20 heures 15
35. Politique des territoires : Ville	M. Dominique BAERT	Mardi 3 novembre 20 heures 15
36. Pouvoirs publics	M. Marc LE FUR	Jeudi 29 octobre 22 heures

Rapports spéciaux PLF 2016	Rapporteurs	Date de la réunion de la commission des finances ⁽¹⁾
Recherche et enseignement supérieur : 37. Recherche 38. Enseignement supérieur et vie étudiante	M. Alain CLAEYS M. François ANDRÉ	Mercredi 21 octobre 12 heures
39. Régimes sociaux et de retraite ; Pensions	M. Yves CENSI	Vendredi 30 octobre 17 heures
40. Relations avec les collectivités territoriales ; Avances aux collectivités territoriales ;	Mme Christine PIRES BEAUNE	Jeudi 5 novembre 9 heures 30
41. Remboursements et dégrèvements	Mme Eva SAS	Jeudi 29 octobre 23 heures 15
42. Santé ; Avances aux organismes de sécurité sociale	M. Claude GOASGUEN	Lundi 2 novembre 22 heures 30
Sécurités : 43. Police, gendarmerie, sécurité routière, <i>Contrôle de la circulation et du stationnement routiers</i> 44. Sécurité civile	M. Yann GALUT M. Patrick LEBRETON	Jeudi 29 octobre 11 heures 30
45. Solidarité, insertion et égalité des chances	M. Gaby CHARROUX	Mercredi 28 octobre 11 heures 15
46. Sport, jeunesse et vie associative	M. Régis JUANICO	Lundi 26 octobre 22 heures 45
47. Travail et emploi ; Financement national du développement et de la modernisation de l'apprentissage	M. Christophe CASTANER	Vendredi 30 octobre 11 heures 45
48. Participations financières de l'État ; Participation de la France au désendettement de la Grèce ; Avances à divers services de l'État ou organismes gérant des services publics	M. Guillaume BACHELAY	Jeudi 29 octobre 22 heures