

# Compte rendu

## Commission des affaires économiques

Mardi  
7 octobre 2014  
Séance de 16 heures 15

Compte rendu n° 2

– Projet de loi de finances pour 2015

– Examen pour avis de la première partie du projet de loi  
de finances pour 2015 (*M. François Pupponi, rapporteur  
pour avis*) ..... 2

**SESSION ORDINAIRE DE 2014-2015**

**Présidence**  
**de M. Henri Jibrayel**  
*Vice-Président*

Dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2015, la commission a examiné pour avis la première partie du projet de loi sur le rapport de M. François Pupponi.

**M. Henri Jibrayel, président.** Mes chers collègues, sur les quelque vingt amendements déposés dans le cadre de la saisine pour avis de la Commission des affaires économiques sur la première partie du projet de loi de finances (PLF) pour 2015, plusieurs ont été déclarés irrecevables pour divers motifs : six amendements de M. Joël Giraud, I-CE1 à I-CE6, qui concernent la seconde partie ; un amendement de M. Yves Daniel, I-CE7, qui se situe hors du champ de la saisine de la Commission ; un amendement de Mme Audrey Linkenheld, I-CE12, au titre de la loi organique relative aux lois de finances, car il tend à affecter une ressource à une dépense ; un amendement de Mme Béatrice Santais, I-CE8, également au titre de la loi organique relative aux lois de finances, car il constitue un « cavalier » budgétaire.

*La Commission passe à l'examen des articles dont elle est saisie.*

**Article 3 : Mise en place d'un crédit d'impôt pour la transition énergétique (CITE)**

*La Commission examine les amendements I-CE10 et I-CE11 de Mme Audrey Linkenheld, qui peuvent être soumis à une discussion commune.*

**Mme Audrey Linkenheld.** Ces deux amendements visent à encourager le recours à un conseiller en rénovation énergétique. Certes, le métier n'est pas encore défini comme tel, mais il devrait l'être afin de stimuler la filière de la rénovation énergétique tout en s'assurant que l'argent public qui y est injecté est utilisé au mieux par les particuliers.

Le premier consiste, lorsque le montant des travaux excède 4 000 euros, à diminuer de 30 % à 25 % le taux du crédit d'impôt si le propriétaire n'a pas fait appel à un conseiller en rénovation, tandis que le second tend à porter à 35 % le taux de ce même crédit d'impôt en cas de recours à un conseiller en rénovation énergétique.

**M. François Pupponi, rapporteur pour avis.** Je vous propose, chère collègue, de retirer le I-CE10 pour ne retenir que le I-CE11.

Il conviendra toutefois de vérifier que le fait que la profession de conseiller en rénovation énergétique n'a pas encore d'existence juridique ne pose pas de problème d'ordre constitutionnel. Mieux vaut en effet réglementer cette profession avant d'instaurer un avantage en lien avec elle.

*L'amendement I-CE10 est retiré.*

*La Commission adopte l'amendement I-CE11.*

*Puis elle émet un avis favorable à l'adoption de l'article 3 modifié.*

**Article 4 :** *Réforme du régime d'imposition des plus-values immobilières de cession de terrains à bâtir*

*La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 4 sans modification.*

**Article 5 :** *Aménagement de la réduction d'impôt sur le revenu en faveur de l'investissement locatif intermédiaire – Dispositif « Pinel »*

*La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 5 sans modification.*

**Article 6 :** *Incitation à la libération du foncier constructible et à la construction de logements par l'aménagement des droits de mutation à titre gratuit*

*La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 6 sans modification.*

**Article 7 :** *Application du taux réduit de 5,5 % de la TVA aux opérations d'accession sociale à la propriété réalisées dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville*

*La Commission examine l'amendement I-CE15 du rapporteur pour avis.*

**M. le rapporteur pour avis.** Le projet de loi de finances pour 2015 reprend une mesure que j'avais proposée dans le cadre du projet de loi de finances rectificative pour 2014, visant à étendre à l'ensemble des nouveaux quartiers prioritaires de la politique de la ville le taux réduit de TVA à 5,5 % applicable aux opérations d'accession sociale à la propriété. Tel que le texte est rédigé, seuls les territoires faisant l'objet d'un contrat de ville pourront bénéficier de ce taux réduit. Or tous les nouveaux quartiers prioritaires ne feront pas nécessairement l'objet d'un tel contrat : il ne faudrait pas qu'ils s'en trouvent pénalisés.

De plus, les contrats de ville pouvant être signés au-delà de 2015, il serait dommage que les nouveaux quartiers prioritaires attendent leur signature pour bénéficier du taux réduit de TVA, ce qui pourrait leur faire perdre un an, voire plus.

*La Commission adopte l'amendement.*

*Puis elle examine l'amendement I-CE16 du rapporteur pour avis.*

**M. le rapporteur pour avis.** L'amendement I-CE16 vise à maintenir l'avantage du taux réduit de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) à 5,5 % pour toute la durée de la convention passée avec l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) dans le cadre du nouveau

programme national de renouvellement urbain (NPNRU). Cet engagement doit être pris vis-à-vis des promoteurs et des acteurs du logement dans les quartiers faisant l'objet d'une convention ANRU.

Le bénéfice du taux réduit de TVA dans une zone de 500 mètres avait déjà été offert aux promoteurs, mais la loi avait été par la suite modifiée, ce qui avait bouleversé les permis de construire en cours. Afin d'éviter qu'une telle situation ne se répète, je propose de stabiliser la règle en en assurant la pérennité sur toute la durée de la convention ANRU.

*La Commission adopte l'amendement.*

*Puis elle émet un avis favorable à l'adoption de l'article 7 modifié.*

### **Après l'article 7**

*La Commission examine l'amendement I-CE17 du rapporteur pour avis.*

**M. Henri Jibrayel, président.** Il s'agit de prolonger le dispositif des zones franches urbaines (ZFU) jusqu'au 31 décembre 2015.

Chacun sait que le Gouvernement souhaite revenir sur tous les effets d'aubaine liés à ce dispositif. Toutefois, dans une période aussi difficile que celle que nous traversons, la suppression de ce dispositif porterait préjudice aux zones franches actuellement en croissance.

Le rapporteur pour avis et moi-même souhaitons rencontrer M. Christian Eckert, secrétaire d'État chargé du budget, et ouvrir le débat dans l'hémicycle sur sa prorogation éventuelle jusqu'en 2017.

**M. le rapporteur pour avis.** J'ajoute que nous déposerons des amendements relatifs aux exonérations de cotisations sociales lors de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2015, ainsi que des amendements relatifs aux impôts locaux lors de l'examen de la seconde partie du présent PLF.

*La Commission adopte l'amendement.*

*Puis elle examine l'amendement I-CE18 du rapporteur pour avis.*

**M. le rapporteur pour avis.** L'amendement I-CE18 vise à corriger une anomalie.

En effet, le législateur avait décidé, l'année dernière, de porter à 5,5 % la TVA portant sur les travaux relatifs au logement social, sauf en ce qui concerne les travaux d'agrandissement ou de surélévation et les opérations d'amélioration d'immeubles en vue de les transformer en logements locatifs sociaux – pour lesquels la TVA s'élève à 10 %.

Je propose d'étendre le taux de 5,5 % à tous les travaux visant à améliorer ou à créer des logements sociaux.

*La Commission adopte l'amendement.*

*Elle examine ensuite l'amendement I-CE19 du rapporteur pour avis.*

**M. le rapporteur pour avis.** Aux termes de la loi de finances pour 2014, les opérations visant à réaliser des logements intermédiaires bénéficient d'un taux de TVA réduit à 10 %, à condition que ces logements soient « intégrés dans un ensemble immobilier comprenant au minimum 25 % de logements sociaux. » Or ni la loi ni les décrets d'application n'ont défini la notion d'« ensemble immobilier », ce qui a bloqué la construction de logements intermédiaires, les permis de construire n'étant pas accordés en l'absence de décrets d'application précis.

L'amendement consiste donc à apprécier l'exécution de cette condition à l'échelle de la commune : les 25 % de logements sociaux pourront ainsi être réalisés au sein du même immeuble, d'un ensemble d'immeubles ou, à défaut, ailleurs dans la commune.

**M. Daniel Goldberg.** Cet amendement nous interpelle, car il signifie qu'un dispositif voté voici un an n'est toujours pas applicable, pour la simple raison que les différents ministères concernés n'ont pas réussi à s'entendre sur la définition du terme « ensemble immobilier ». Ce ne sont pas seulement les 25 % de logements sociaux qui s'en trouvent bloqués : ce sont aussi les logements intermédiaires, dont le prix est compris entre celui du logement social et celui du marché.

Si l'amendement est de nature à lever rapidement l'obstacle et à permettre le lancement des opérations actuellement bloquées, il convient toutefois de préciser le périmètre du dispositif. Alors que le Gouvernement proposait l'année dernière de prendre pour référence l'immeuble, plusieurs d'entre nous ont marqué leur préférence, soit pour l'« ensemble immobilier », notion qui reste à définir, soit pour la zone d'aménagement concerté (ZAC). Il nous est aujourd'hui suggéré d'étendre le périmètre à la commune ; je veux bien le voter, mais j'en déposerai un autre en séance publique, visant à retenir un périmètre de 300 mètres autour des logements sociaux.

Quoi qu'il en soit, il faut que le Gouvernement définisse enfin la notion d'« ensemble immobilier », en vigueur depuis la loi de finances pour 2014.

**Mme Audrey Linkenheld.** Je m'inquiète quelque peu des conséquences de cet amendement, même si je comprends l'intention qui le sous-tend.

En effet, il ne faut pas oublier que la philosophie du logement intermédiaire consiste à adosser celui-ci au logement social, au sein du même immeuble, du même lot ou de la même ZAC, en vue de favoriser la mixité sociale à une échelle géographique réduite. Or, en proposant l'échelle de la commune, l'amendement risque de diluer cet objectif : pensez à une commune comme Paris, ou même comme Lille ! Il pourrait aboutir à concentrer les logements intermédiaires dans des quartiers éloignés de ceux qui reçoivent du logement social.

J'ai assurément confiance dans les intentions du Gouvernement : toutefois, j'ai appris à être prudente. Une fois l'amendement voté, comment parer à d'éventuelles conséquences négatives dans certaines communes ? Je me rappelle les débats sur la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) : d'aucuns ont montré, sur divers bancs, qu'ils avaient une vision pour le moins « souple » de la mixité sociale...

**M. le rapporteur pour avis.** Le risque existe, je l'admets. Il n'en reste pas moins vrai que l'« ensemble immobilier » n'a toujours aucune définition juridique. La ZAC en a une, assurément, mais, en l'absence de ZAC, où construire 25 % de logement sociaux pour débloquer des constructions de logements intermédiaires ?

Il sera toujours possible de rectifier l'amendement, en précisant, par exemple, que le périmètre sera celui de la ZAC lorsqu'il en existe une, celui de la commune dans le cas contraire. Je vous rappelle que nous avons eu peu de temps pour rédiger des amendements, puisque nous n'avons eu connaissance du texte que la semaine dernière, et que la loi en vigueur est, à ce jour, inapplicable.

**Mme Audrey Linkenheld.** Il est possible de recourir à d'autres périmètres qui ont déjà une définition juridique : la parcelle, la ZAC, le lot, le permis d'aménager. Celui de la commune n'interviendrait alors qu'en dernier ressort. Si l'on ne prévoit pas de périmètres intermédiaires, on ouvre la porte à toutes les dérives.

**M. Philippe Kemel.** L'amendement tel qu'il est rédigé permettrait tout à fait de conduire des politiques d'équilibre et de mixité sociale dans des communes de la taille de la mienne, qui compte 18 000 habitants.

**M. Daniel Goldberg.** Il avait été proposé, lors de l'examen du PLF pour 2014, de lier les deux permis de construire. Le problème, c'est qu'il n'est pas toujours possible de mener conjointement les deux opérations. Je m'en remets à la sagesse du rapporteur pour avis pour prévoir d'éventuels paliers.

Il convient en tout cas d'ouvrir le débat dans le cadre du PLF pour 2015 : en effet, si le problème n'est pas réglé au plan juridique, aucun logement intermédiaire ne sortira en 2015, alors que des projets auraient pu démarrer dès le milieu de l'année 2014.

La Commission doit alerter le Gouvernement qui, manifestement, n'a pas su faire preuve de la célérité nécessaire pour définir ce qu'est un « ensemble immobilier ».

**M. le rapporteur pour avis.** C'est un amendement d'appel, je le reconnais : adoptons-le tout en sachant que la commission des finances peut le rejeter ou que le Gouvernement peut, en séance, le modifier, s'y opposer ou demander son retrait. Il est symboliquement important, cependant, que nous appelions solennellement son attention sur le fait que le logement intermédiaire est bloqué parce que la loi n'est pas applicable, ainsi que nous l'ont confirmé hier les acteurs du logement intermédiaire que nous avons auditionnés.

*La Commission adopte l'amendement.*

*Puis elle examine l'amendement I-CE20 rectifié du rapporteur pour avis.*

**M. le rapporteur pour avis.** Cet amendement vise à créer, en Île-de-France, une taxe sur les transactions dont le prix de référence est supérieur à 10 000 euros le mètre carré de surface habitable – et non 7 500 euros comme d'aucuns le préconisaient.

Si l'objet est bien la création d'une contribution de solidarité urbaine, il n'est toutefois pas possible, sous peine d'irrecevabilité, de flécher l'utilisation de cette taxe dans la première

partie du PLF. L'amendement tendant à créer le fonds alimenté par cette contribution sera donc déposé en seconde partie.

*La Commission adopte l'amendement.*

**Article 8 : Suppression de taxes de faible rendement**

*La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 8 sans modification.*

**Article 17 : Prélèvement exceptionnel sur les chambres de commerce et d'industrie (CCI)**

*La Commission examine l'amendement I-CE9 de M. Joël Giraud.*

**M. Joël Giraud.** Le PLF pour 2015, qui prévoit un prélèvement exceptionnel sur les fonds de roulement constitués par les chambres de commerce et d'industrie (CCI), n'a pas prévu les cas où ces fonds de roulement sont partiellement gagés en vue d'investissements déjà engagés en 2014.

Prenons l'exemple d'une CCI ayant constitué un fonds de roulement de 2 millions d'euros pour en consacrer, avec l'accord de sa tutelle, 1,5 million à un investissement dans un centre de formation géré par elle : si le prélèvement exceptionnel vise la totalité des 2 millions, elle ne disposera plus des fonds nécessaires pour mener à bien l'opération, sur laquelle elle ne peut non plus revenir puisque les ordres de service sont signés.

C'est pourquoi notre amendement vise à exonérer du prélèvement exceptionnel la partie du fonds de roulement expressément constituée en vue d'un investissement déjà engagé en 2014.

**M. le rapporteur pour avis.** Il en est de même des collectivités territoriales qui cherchent à prendre des mesures d'équilibre budgétaire sans casser l'investissement public. La difficulté vient de ce que le PLF a inscrit une série de recettes issues de ces prélèvements sur fonds de roulement des CCI : il m'est donc difficile d'émettre un avis favorable à un amendement qui vient rompre l'équilibre du budget tel qu'il nous est présenté.

**M. Joël Giraud.** Le débat ouvert par cet amendement est différent de celui qui concerne les collectivités locales, puisqu'il ne vise pas des investissements à venir mais des investissements déjà engagés. Comment justifier un prélèvement exceptionnel qui prenne pour base un chiffre supérieur au montant effectivement disponible ? Il nous revient d'alerter le Gouvernement et nos collègues sur cette situation absurde, d'autant plus injuste que les chambres consulaires rurales seront le plus frappées, car c'est souvent à elles que les régions – c'est notamment le cas de la mienne – demandent de réaliser des CFA à leur place. Il est donc très important que nous puissions défendre dès demain cet amendement devant la commission des finances, en nous prévalant d'un avis favorable de notre commission. Le risque est, soit

que des entreprises ne soient pas payées pour les travaux qu'elles auront commencé de réaliser, soit que des CCI se retrouvent sous tutelle pour déséquilibre budgétaire, alors même qu'elles auront agi avec l'aval de leur tutelle.

**Mme Laure de La Raudière.** J'estime, comme M. Giraud, que le cas est différent de celui des collectivités locales, car ce prélèvement exceptionnel aura pour conséquences non seulement de diminuer les investissements à venir, mais aussi de grever rétroactivement les investissements déjà engagés, et dont les montants correspondants auront déjà été dépensés. Le groupe UMP votera cet amendement.

**Mme Audrey Linkenheld.** Ne serait-il pas plus simple de distinguer clairement le fonds de roulement des provisions effectuées en vue de réaliser de gros investissements ?

**M. Joël Giraud.** Dans le plan comptable des CCI, le fonds de roulement inclut les provisions.

**M. le rapporteur pour avis.** Cet amendement m'avait, dans un premier temps, inspiré un avis favorable. Je rappelle, cela dit, que le prélèvement exceptionnel ne sera opéré que sur les CCI disposant de plus de 120 jours de fonds de roulement. J'admets toutefois qu'un fonds de roulement plus important puisse être indispensable à la réalisation d'investissements engagés en 2014, voire en 2013.

**M. Philippe Kemel.** Il conviendrait en tout cas, par souci de précision, de substituer, au deuxième alinéa, le mot « provisionnée » au mot « constituée ».

**M. Joël Giraud.** Volontiers.

*La Commission adopte l'amendement ainsi rectifié.*

*L'amendement I-CE14 de M. Joël Giraud est retiré.*

*Puis la Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 17 modifié.*

**Article 18 : Réforme de la taxe pour frais de chambre d'agriculture**

*La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 18 sans modification.*

**Article 25 : Modification des recettes du compte d'affectation spéciale Développement agricole et rural (CAS DAR)**

*La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 25 sans modification.*



*Puis la Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'ensemble des dispositions dont elle est saisie, ainsi modifiées.*

**M. le rapporteur pour avis.** Demain, les amendements adoptés seront proposés en commission des finances au nom de la commission des affaires économiques.

Nous espérons que la commission des finances accepte de les intégrer aux siens : malheureusement, elle l'a refusé.

C'est pourquoi ils seront présentés en séance publique au nom de la commission des affaires économiques.

**Mme Laure de La Raudière.** Le groupe UMP soutient la démarche de la commission des affaires économiques visant à examiner pour avis le PLF 2015 et à défendre des amendements devant la commission des finances, puis en séance publique.

Nous souhaiterions, plus généralement, que notre commission soit saisie de tous les articles relatifs à la fiscalité des entreprises.

Nous regrettons, par ailleurs, d'avoir eu si peu de temps pour examiner le PLF, ce qui explique au passage le faible nombre d'amendements par rapport à celui des articles dont notre commission a été saisie.

**M. Daniel Goldberg.** Je suis d'accord avec Mme de La Raudière et avec vous, monsieur le président.

Je tiens à remercier le rapporteur pour avis d'avoir été à l'écoute des députés qui ont présenté des amendements.

Je souhaite que notre Commission se saisisse des articles 41, 52, 53 et 54 de la seconde partie, qui ont trait au logement.

**M. Henri Jibrayel, président.** C'est le cas.

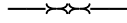
**M. Daniel Goldberg.** Il convient également de repenser le travail préparatoire à l'examen du projet de loi de finances : en dépit de l'opiniâtreté du président Brottes et de M. Pupponi, la situation est très insatisfaisante. Je continue de prôner un examen conjoint du PLF par la Commission des finances et les commissions compétentes pour les thèmes sur lesquels elles travaillent toute l'année, à l'exception des mois d'octobre et de novembre.

**M. Henri Jibrayel, président.** Le président Brottes s'apprête à écrire au président Carrez en ce sens.

**M. Daniel Goldberg.** Il faut porter ce débat devant la Conférence des présidents.

**M. le rapporteur pour avis.** Ce sera un long et difficile combat... Toutefois, nous avons d'ores et déjà la possibilité de déposer des amendements à chaque projet ou proposition de loi comportant des dispositions fiscales ou budgétaires. Peu importe qu'ils soient systématiquement écartés au titre de l'article 40 de la Constitution : nous avons tout loisir de les redéposer ensuite lors de l'examen du PLF ou d'un collectif.

**M. Henri Jibrayel, président.** Je prends note de toutes ces observations et souligne que nous sommes dans une année d'expérimentation.



## **Membres présents ou excusés**

### **Commission des affaires économiques**

Réunion du mardi 7 octobre 2014 à 16 h 15

*Présents.* - Mme Michèle Bonneton, M. Dino Cinieri, M. Yves Daniel, Mme Jeanine Dubié, Mme Marie-Hélène Fabre, M. Daniel Fasquelle, M. Joël Giraud, M. Daniel Goldberg, Mme Pascale Got, M. Henri Jibrayel, M. Philippe Kemel, Mme Laure de La Raudière, M. Jean-Luc Laurent, Mme Annick Le Loch, M. Jean-Pierre Le Roch, Mme Audrey Linkenheld, M. Hervé Pellois, M. François Pupponi, Mme Béatrice Santais, M. Lionel Tardy, M. Fabrice Verdier

*Excusés.* - M. Dominique Potier, M. Bernard Reynès