

DOSSIER DE PRESSE

PROJET DE LOI
DE FINANCES
RECTIFICATIVE
2014

12 NOVEMBRE 2014

Sommaire

Les grands équilibres du projet de loi de finances rectificative 2014.....	3
Les principales mesures budgétaires	8
Les principales mesures fiscales	10
Renforcer les moyens destinés à la lutte contre la fraude, notamment pour ce qui concerne la TVA, dont les enjeux sont massifs et les acteurs multiples	11
Poursuivre l'effort de justice sociale	14
Dissuader la rétention de terrains constructibles et de logements dans les zones tendues	15
Rendre diverses taxes sur les entreprises non déductibles	16
Diverses autres mesures complètent le projet de loi de finances rectificative 2014.....	18

LES GRANDS ÉQUILIBRES
DU PROJET DE LOI
DE FINANCES
RECTIFICATIVE 2014

Les grands équilibres du projet de loi de finances rectificative 2014

Le projet de loi de finances rectificative pour 2014 permet d'améliorer l'équilibre des comptes publics, tout en poursuivant la mise en œuvre des priorités du Gouvernement en matière de soutien à l'activité et au pouvoir d'achat des salariés modestes, de lutte contre la fraude, et d'encouragement au logement.

Une poursuite de l'amélioration structurelle des comptes publics dans un contexte macroéconomique défavorable

Le projet de loi de finances rectificative s'inscrit dans un contexte macroéconomique qui demeure peu favorable, en France comme dans toute la zone euro. Les prévisions de croissance et d'inflation restent prudentes, à l'instar de celles retenues lors du dépôt du projet de loi de finances pour 2015 : 0,4% de croissance en 2014 et 0,5% d'inflation hors tabac. Le FMI et l'OCDE ont conforté la prévision de croissance du Gouvernement, jugée réaliste par le Haut Conseil des Finances Publiques.

La prévision de déficit public reste inchangée, à 4,4 % du PIB en 2014.

Comme indiqué lors du dépôt du PLF pour 2015, la dégradation du contexte macroéconomique limite le dynamisme des recettes publiques. Pour cette raison, le projet de loi de finances rectificative retient des prévisions en ligne avec celles qui ont été rendues publiques dans la documentation annexée au PLF pour 2015, sous-jacentes à la prévision de déficit public de 4,4 % pour 2014, inférieures de 6,1 Md€ à la prévision de la loi de finances rectificative de l'été. Le projet de loi de finances rectificative ajuste à la marge ces prévisions pour y intégrer les informations nouvelles qui ont pu apparaître depuis le 1^{er} octobre.

Parallèlement, **la croissance de la dépense publique est contenue à un niveau historiquement faible,** à seulement 1,4 % en 2014 en valeur. **La dépense publique progresserait à un rythme divisé par deux par rapport à la moyenne constatée entre 2002 et 2012,** soit de 16 milliards d'euros. La progression de la dépense publique serait encore ralentie par rapport à 2013, qui avait connu une hausse de seulement 1,9 % de la dépense en valeur. En 2014, le taux de croissance de la dépense publique en valeur serait donc inférieur au plus bas historique constaté en 1998.

Ce projet de loi de finances rectificative confirme la poursuite des efforts importants d'économies proposés par le Gouvernement et la maîtrise des objectifs de dépense. Ainsi, l'autorisation de dépense donnée par le Parlement est respectée et la norme de dépenses fixée à 276,9 milliards d'euros sera tenue dans le cadre des ajustements de crédits de fin de gestion. Compte tenu des économies complémentaires de 1,6 milliard d'euros proposées dans le premier collectif pour 2014, **la dépense de l'Etat hors charge de la dette et pensions devrait diminuer, en 2014, de 3,1 milliards d'euros par rapport à l'exécution 2013.** Cette dépense entame donc une diminution marquée en 2014, qui sera poursuivie sur la période 2015-2017.

Les dépassements anticipés sur le budget de l'Etat concernent principalement les opérations extérieures ainsi que certaines dépenses sociales, qui augmentent du fait de la dégradation de la conjoncture économique.

Ouvertures en M€	DA	PLFR 2	TOTAL fin de gestion
Opérations extérieures de la Défense (OPEX)	605		605
Masse salariale (hors OPEX)	540		540
Dispositifs de solidarité	54	501	556
<i>dont aides personnelles au logement</i>		70	70
<i>dont revenu de solidarité active</i>		130	130
<i>dont allocation adulte handicapé</i>		43	43
<i>dont aide médicale d'Etat</i>		155	155
<i>dont hébergement d'urgence (HU) et allocation temporaire d'attente (ATA)</i>	54	44	98
<i>dont hébergement des demandeurs d'asile (HU et ATA)</i>		59	59
Refus d'apurements communautaires (PAC)		352	352
Culture et communication	21		21
Politique de l'emploi	20		20
Justice	16		16
Autres	12	10	23
TOTAL crédits du budget général hors PIA	1 269	864	2 133

Leur financement est assuré par une mise à contribution de l'ensemble des ministères.

Annulations par ministères, en M€	DA	PLFR 2	TOTAL fin de gestion
Affaires étrangères et développement international	0	-53	-53
Affaires sociales, santé et droits des femmes	0	-21	-21
Agriculture, agroalimentaire et forêt	0	-34	-34
Culture et communication	-11	0	-11
Décentralisation et fonction publique	0	-11	-11
Défense	-572	0	-572
Écologie, développement durable et énergie	-118	-21	-138
Économie, industrie et numérique	-41	-6	-47
Éducation nationale, enseignement supérieur et recherche	-202	0	-202
Finances et comptes publics	-10	-168	-177
Intérieur	-83	-77	-160
Justice	-58	-15	-73
Logement, égalité des territoires et ruralité	0	-22	-22
Outre-mer	0	-22	-22
Services du Premier ministre	0	-68	-68
Travail, emploi et dialogue social	-174	-42	-216
Ville, jeunesse et sports	0	-9	-9
Dépenses du budget général*, hors dette	-1 269	-569	-1 838
Charge de la dette		-1 600	-1 600
Total crédits du budget général*	-1 269	-2 169	-3 438

L'engagement pris par le Gouvernement dès le mois d'avril de diminuer de 1,6 milliard d'euros les dépenses de l'État hors dette et pensions par rapport à la loi de finance initiale sera donc tenu.

en Md€	LFI 2014	LFR1	Norme de dépense	Prévision d'exécution fin 2014	Ecart à la norme	Ecart à la LFI
Dépenses du budget général, hors dette et pensions*	199,0	-1,6	197,4	197,0	-0,4	-2,0
Prélèvement sur recettes	74,4		74,4	74,8	0,4	0,4
<i>PSR - Collectivités territoriales</i>	54,2		54,2	54,3	0,1	0,1
<i>PSR - UE</i>	20,2		20,2	20,4	0,2	0,2
Plafond des ressources affectées aux opérateurs et organismes divers chargés de missions de service public	5,1		5,1	5,1	0,0	0,0
Total des dépenses de l'Etat, hors charge de la dette et pensions*	278,5	-1,6	276,9	276,9	0,0	-1,6
Charge de la dette	46,7	-1,8	44,9	43,3	-1,6	-3,4
Contributions au CAS "Pensions"	45,4	0	45,4	45,4	0,0	0,0
Total des dépenses de l'Etat, y compris charge de la dette et pensions*	370,6	-3,4	367,2	365,6	-1,6	-5,0

* Hors dotations du 2e programme d'investissement d'avenir et au Mécanisme européen de stabilité

Au total, le solde budgétaire de l'État pour 2014 est évalué à -88,2 milliards d'euros et -72,9 milliards d'euros hors dépenses exceptionnelles sans impact sur le solde public (nouveau programme d'investissements d'avenir et abondement du mécanisme européen de stabilité). Par rapport à la première loi de finances rectificative pour 2014, la révision à la hausse du déficit de l'Etat atteint 4,3 milliards d'euros compte tenu du contexte macroéconomique qui pèse de façon conséquente sur les recettes fiscales du budget général.

LES PRINCIPALES MESURES BUDGÉTAIRES

Le projet de loi de finances rectificative 2014 comporte plusieurs articles portant ajustement de taxes affectées :

- La taxe d'aéroport est ainsi augmentée pour permettre aux aérodromes petits et moyens de faire face à leurs dépenses régaliennes de sécurité et de sûreté ;
- La taxe sur les nuisances sonores aériennes voit ses tarifs modifiés afin de garantir une meilleure adéquation des recettes affectées aux aérodromes, aux dépenses qu'ils exposent en faveur des riverains ;
- L'assiette de la taxe sur le résultat des entreprises ferroviaires est élargie afin d'assurer l'équilibre du compte d'affectation spéciale (CAS) « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs ». Une taxe additionnelle sur les résultats de la SNCF est par ailleurs créée pour la seule année 2014 afin de compenser le manque à gagner de recettes de ce CAS.

Par ailleurs, les mesures budgétaires de ce collectif comportent quatre articles qui prévoient l'octroi de la garantie de l'Etat :

- En faveur de l'Agence française de développement qui consentira un prêt au « Fonds vert pour le climat » constitué dans le cadre des Nations-Unies, concrétisant ainsi un engagement de la France dans la lutte contre le changement climatique ;
- En faveur de l'UNEDIC, de façon à lui permettre d'emprunter pour couvrir ses besoins de financement ;
- En faveur de l'Union des entreprises et des salariés pour le logement (UESL) et l'Association Foncière Logement afin de poursuivre le programme de construction et de réhabilitation de logements locatifs sociaux, notamment intermédiaires ;
- Enfin, en faveur du Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA), afin de contenir la hausse des primes d'assurance qu'il acquitte dans le cadre de l'entrée en vigueur d'un nouveau régime international de responsabilité civile en cas de dommage nucléaire.

LES PRINCIPALES MESURES FISCALES

En matière fiscale, ce projet de loi de finances rectificative 2014 s'inscrit dans la cohérence de l'action menée par le gouvernement en matière de lutte contre la fraude, de renforcement de l'équité de notre système fiscal, et de soutien à l'activité et au pouvoir d'achat.

Renforcer les moyens destinés à la lutte contre la fraude, notamment pour ce qui concerne la TVA, dont les enjeux sont massifs et les acteurs multiples

Amplification des moyens de lutte contre la fraude

Depuis 2012, plus de 70 mesures de lutte contre la fraude ont été adoptées, dont plusieurs spécifiques à la TVA : l'extension de la flagrance fiscale en cas de non-respect des obligations déclaratives, mais surtout les dispositions destinées à lutter contre les fraudes dites en carrousel qui impliquent d'agir le plus tôt possible avant que leurs auteurs ne disparaissent. Désormais, l'administration dispose d'un pouvoir de contrôle de l'attribution des numéros de TVA intracommunautaires et la mise en œuvre de l'auto-liquidation dans le secteur de la construction permet de prévenir le problème à la racine.

Conformément aux annonces faites à l'occasion du dernier comité national de lutte contre la fraude, la priorité en matière de fraude à la TVA est donnée à l'intensification des moyens de détection et d'intervention, notamment grâce au déploiement des outils de data-mining et à une coopération accrue tant en interne, qu'au niveau européen (système Eurofisc).

Parallèlement, il est proposé dans le présent collectif de renforcer et de compléter l'arsenal juridique de l'administration fiscale concernant certaines activités identifiées comme très « fraudogènes ». En plus de leur effet dissuasif, **ces mesures devraient rapporter plus de 150 M€ en année pleine.**

Lutte contre la fraude à la TVA sur les véhicules d'occasion

Une fraude importante à la TVA est constatée dans le commerce intracommunautaire des véhicules d'occasion ; elle s'appuie sur une utilisation abusive du régime de TVA sur la marge, réservé aux seuls biens d'occasion n'ayant pas ouvert droit à déduction. L'objectif recherché par les opérateurs est d'imposer à la TVA, en France, la revente d'un véhicule ayant déjà ouvert un droit à déduction à l'étranger, non pas sur le prix de vente total, mais sur la seule marge bénéficiaire.

Cette fraude permet de céder à un particulier un véhicule, par exemple de haut de gamme, à un prix largement minoré dès lors que la cession ne subit quasiment aucune TVA. Cette distorsion de concurrence est dénoncée par les fédérations professionnelles qui se constituent partie civile lors des procès pour escroquerie.

Pour lutter contre cette distorsion de concurrence frauduleuse, il est donc proposé de subordonner l'application du régime de la marge ainsi que la délivrance du certificat fiscal (quitus fiscal) exigé pour pouvoir immatriculer la voiture en France à la justification du

régime de TVA appliqué par le vendeur initial étranger titulaire du certificat d'immatriculation.

Cette obligation nouvelle ne contraindra en aucun cas les entreprises qui ne fraudent pas et qui détiennent déjà la facture d'origine puisqu'elles s'approvisionnent directement auprès du fournisseur communautaire. En revanche, pour les personnes qui ont recours à des officines de facturation, la fraude apparaîtra immédiatement et le certificat sera refusé.

Par ailleurs, ce dispositif complète utilement la solidarité de paiement en cas d'application abusive du régime de TVA sur la marge déjà instituée par le collectif de l'été 2012.

Lutte contre la fraude à la TVA réalisée par les sociétés éphémères dans le domaine de la construction

Dans certains secteurs, dont celui de la construction, on constate la création d'entreprises à caractère éphémère constituées dans le seul but de réaliser, sur une courte période, un important volume d'affaires, puis de disparaître sans s'acquitter de la TVA.

Pour entraver l'action de l'administration fiscale, ces entreprises éphémères se placent en effet sous le régime simplifié d'imposition qui leur permet de n'être soumises qu'à une obligation déclarative annuelle.

Cette situation se traduit par des pertes budgétaires importantes et introduit de fortes distorsions de concurrence au détriment des entreprises qui respectent, elles, leurs obligations.

Il est donc proposé que les entreprises nouvelles (ainsi que les entreprises qui reprennent une activité après une période de cessation temporaire) soient soumises au dépôt de déclarations de TVA selon une fréquence mensuelle ou trimestrielle.

Afin de ne pas alourdir les charges administratives pesant sur les entreprises, cette obligation sera limitée dans le temps (l'année de création et l'année suivante) et au seul secteur de la construction (soit 17 % des 100 000 entreprises qui se créent chaque année et qui font le choix de relever du régime simplifié d'imposition). En outre, les entreprises concernées pourront conserver le régime simplifié d'imposition en matière de bénéficiaire et pourront donc toujours opter pour la tenue d'une comptabilité simplifiée.

La mesure proposée s'inspire de ce qui a été mis en œuvre en Allemagne ou en Belgique.

Lutte contre la fraude dans le domaine de la vente en ligne

Le caractère dématérialisé du commerce en ligne facilite certaines fraudes et les rend plus complexes à détecter et à combattre.

A titre illustratif, le recours aux sites Internet d'échanges de biens ou de services permet aisément de dissimuler une activité d'achat-revente ou par exemple de location saisonnière, les acteurs étant plus difficilement identifiables (utilisation de « pseudo », lien entre une adresse de serveur informatique et personne physique ou morale réalisant l'activité). Le volume de leur activité peut aussi être éclaté sur plusieurs sites Internet. Il est ainsi devenu nécessaire de disposer d'un outil de détection plus efficace et réactif.

Le droit de communication permet aux agents de la direction générale des finances publiques (DGFIP), et à ceux de la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI), d'obtenir des documents et renseignements détenus par certaines personnes.

Il convient désormais de moderniser ce droit et de l'adapter. D'une part, il doit pouvoir être exercé par voie électronique (et non pas seulement par courrier ou sur place). D'autre part, le développement de la vente en ligne commande de doter l'administration de moyens de détection des contribuables fraudeurs portant sur des personnes non identifiées, dans le respect des prescriptions de la loi du 6 janvier 1978 dite « informatique et libertés ».

Poursuivre l'effort de justice sociale

Concourir dès maintenant au financement d'un nouveau dispositif de soutien au pouvoir d'achat des travailleurs modestes et d'incitation à l'activité, plus lisible et plus efficace.

Conformément aux annonces du Président de la République et du Premier ministre, ce nouveau dispositif sera opérationnel au 1^{er} janvier 2016.

Pour contribuer à son financement, il est proposé dès le présent projet de loi de finances rectificative de supprimer la prime pour l'emploi au titre des revenus perçus en 2015 **ce qui dégagera un gain budgétaire de 1 940 M€ à compter de 2016, et contribuera au financement du nouveau dispositif mis en place.**

Cette suppression est bien entendue sans effet sur l'année 2015 au cours de laquelle la PPE sera versée au titre des revenus perçus en 2014, et permettra au nouveau dispositif de prendre le relais dès le 1^{er} janvier 2016.

Dissuader la rétention de terrains constructibles et de logements dans les zones tendues

Trop de nos concitoyens souffrent encore de difficultés pour se loger et le Gouvernement, en complément des mesures proposées dans le projet de loi de finances pour 2015, propose deux mesures ciblées sur les zones tendues, là où la demande de logement est supérieure à l'offre disponible.

Il s'agit en premier lieu de recentrer la majoration de taxe foncière des terrains constructibles, introduite en loi de finances pour 2013 et dont les terrains faisant l'objet d'une exploitation agricoles ont été exonérés, sur les zones les plus tendues pour y décourager la rétention foncière.

Il est également proposé, dans les zones tendues et pour les collectivités qui le souhaitent, de majorer la taxe d'habitation sur les logements meublés mais non affectés à une résidence principale.

En effet, dans ces zones tendues, les logements existants doivent être prioritairement consacrés à l'habitation principale.

Il est donc essentiel, dans ces communes, d'inciter à l'affectation des logements à la résidence principale et donc d'imposer relativement plus fortement les autres logements à la mesure de l'impact social négatif provoqué par le manque de logements disponibles : perte de pouvoir d'achat induite par les loyers élevés, installation des ménages modestes et moyens dans les zones périphériques par étalement urbain, pollution environnementale induite par les transports entre zones tendues et zones de résidence, coûts en infrastructures de transport en commun.

La taxe est assise sur le montant de la taxe d'habitation, son taux est de 20% et elle est établie au nom de la personne qui dispose du logement, redevable de la taxe d'habitation, qu'il soit propriétaire ou locataire.

Toutefois, les personnes contraintes de disposer d'un deuxième logement proche de l'endroit où elles exercent leur activité professionnelle bénéficient d'un dégrèvement. Il en est de même des personnes de condition modeste qui s'installent durablement dans une maison de retraite ou un établissement de soins de longue durée ainsi que, plus généralement, de toute autre personne établissant qu'elle ne peut, pour une cause étrangère à sa volonté, affecter son logement à un usage d'habitation principale.

Le produit de la taxe sur les logements sous-occupés (environ 150 M€) est versé au budget des communes, qui peuvent choisir de ne pas l'appliquer.

Les communes concernées sont celles dans laquelle a été instituée la taxe sur les logements vacants (non meublés).

Rendre diverses taxes sur les entreprises non déductibles

Ce sera le cas de la taxe de risque systémique acquittée par le secteur bancaire, puis de la contribution au fonds de résolution unique européen (FRU) qui est amenée à s'y substituer progressivement.

Afin que les contribuables ne soient plus à l'avenir mis à contribution en cas de défaillance bancaire, la directive européenne sur la résolution des crises bancaires (BRRD) prévoit la mise en place dans chaque Etat membre d'un fonds de résolution, abondé par des contributions prélevées sur le secteur bancaire. Ces fonds de résolution ont pour objectif de couvrir les coûts d'une défaillance bancaire, selon une approche assurantielle, en épargnant ainsi les finances publiques.

Le fonds de résolution sera abondé sur une base nationale en 2015. En 2016, un Fonds de résolution unique (FRU) est mis en place pour tous les Etats membres participant à l'Union bancaire. Le FRU sera abondé sur une période de 8 ans entre 2016 et 2023. Les contributions levées au niveau national en 2015 seront transférés au FRU en janvier 2016. En cas de sinistre bancaire et d'utilisation des ressources du FRU, des contributions supplémentaires seront levées afin de rétablir la cible de préfinancement du FRU, fixée à 1 % du total des dépôts couverts des établissements couverts par le FRU (55 Mds€ environ).

Par ailleurs, les banques françaises sont actuellement assujetties à la taxe de risque systémique (TRS) qui est destinée également à compenser le coût des crises bancaires.

La TRS ayant été instituée pour faire participer le secteur bancaire au coût de la crise financière et la contribution au FRU ayant une vocation assurantielle, il ne serait pas légitime que la collectivité doive en assumer partiellement la charge, au travers d'une diminution du résultat imposable du secteur bancaire. **Il est donc proposé de rendre ces deux taxes non déductibles et dans la mesure où la mise en place du FRU fait double emploi avec la TRS, de supprimer progressivement cette dernière.**

Ce choix est également cohérent avec celui retenu par nos principaux partenaires, dont l'Allemagne.

Enfin, pour continuer à faire contribuer les banques au financement du fonds de soutien aux collectivités territoriales ayant contracté des « emprunts toxiques », comme c'est le cas actuellement pour une fraction limitée de la TRS, une nouvelle taxe est créée. Elle s'appliquera jusqu'en 2028, échéance qui tient compte de l'abondement au fonds prévu pour une durée maximale de 15 ans.

Dans la même logique, la taxe sur les excédents de provisions des entreprises d'assurances serait également rendue non déductible de l'impôt sur les sociétés, de même que la taxe annuelle sur les bureaux.

La taxe sur les entreprises d'assurance correspond à la correction, sur le plan fiscal, de l'avantage de trésorerie obtenu par celles-ci, dès lors qu'elles ont constitué un excédent de provisions par rapport aux charges qu'elles exposent pour faire face au règlement des sinistres.

La taxe annuelle sur les bureaux a pour vocation de faire participer les entreprises au financement des infrastructures de transport en Ile-de-France, dès lors qu'elles sont appelées à bénéficier directement de tels investissements.

Ensemble ces trois mesures auront un impact positif d'environ 1,5 Md € sur le triennal 2015-2017.

Diverses autres mesures complètent le projet de loi de finances rectificative 2014

L'attractivité et la compétitivité de notre économie seront encouragées au travers de plusieurs mesures :

- **celle de nos ports et de nos aéroports** : par la mise en place de l'autoliquidation de la TVA à l'importation conformément aux annonces du Président de la République dans le cadre du Conseil stratégique de l'attractivité. Elle offrira aux importateurs un gain en trésorerie et une simplification administrative ;
- **celle de nos territoires** : par la reconduction de plusieurs dispositifs zonés (zones franches urbaines, zones de revitalisation rurale, zones d'aides à finalités régionales) ;
- **celle de notre industrie musicale** : par la promotion de talents nouveaux grâce à un crédit d'impôt phonographique prolongé, simplifié et renforcé.

La compétitivité de notre pays dans le cadre des appels d'offres pour l'accueil de grands événements sportifs internationaux est également renforcée par une mesure introduisant un cadre juridique pérenne permettant d'ouvrir un traitement fiscal favorable de leurs organisateurs.

Le présent projet de loi de finances rectificative propose également plusieurs mesures techniques d'ajustement ou de simplification de la fiscalité locale.

Il prévoit enfin des dispositions destinées à assurer la conformité de notre législation au droit européen et ayant pour objectif de prévenir, d'éteindre ou de régler des contentieux déjà formés, conformément à la politique suivie par le gouvernement depuis 2012 d'apurement des contentieux communautaires.



economie.gouv.fr
performance-publique.gouv.fr

Contact presse

Cabinet de Michel SAPIN : 01 53 18 41 13
Cabinet de Christian ECKERT : 01 53 18 45 04