

N° 672

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2013-2014

Enregistré à la Présidence du Sénat le 2 juillet 2014

RAPPORT

FAIT

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

Par M. François MARC,

Sénateur,

Rapporteur général

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Marini, *président* ; M. François Marc, *rapporteur général* ; Mme Michèle André, *première vice-présidente* ; Mme Marie-France Beaufils, MM. Jean-Pierre Caffet, Yvon Collin, Jean-Claude Frécon, Mmes Fabienne Keller, Frédérique Espagnac, MM. Albéric de Montgolfier, Aymeri de Montesquiou, Roland du Luart, *vice-présidents* ; MM. Philippe Dallier, Jean Germain, Claude Haut, François Trucy, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, Claude Belot, Michel Berson, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Joël Bourdin, Christian Bourquin, Mme Nicole Bricq, MM. Jacques Chiron, Serge Dassault, Vincent Delahaye, Francis Delattre, Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. Éric Doligé, Philippe Dominati, Jean-Paul Emorine, André Ferrand, François Fortassin, Thierry Foucaud, Yann Gaillard, Charles Guené, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Roger Karoutchi, Yves Krattinger, Dominique de Legge, Gérard Miquel, Georges Patient, François Patriat, Jean-Vincent Placé, Jean-Marc Todeschini, Richard Yung.

Voir le(s) numéro(s) :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 2024, 2049 et T.A. 372

Sénat : 671 (2013-2014)

ARTICLE 5 quindecies (nouveau)

Maintien du taux réduit de TVA pour les opérations portant sur des logements en accession sociale à la propriété et situés dans un quartier faisant l'objet d'une convention de rénovation urbaine arrivant à échéance en 2014

Commentaire : le présent article tend à maintenir le taux réduit de TVA à 5,5 % pour les constructions de logements réalisés dans le cadre d'opérations d'accession sociale à la propriété en « zone ANRU », alors même que la convention de rénovation urbaine arrive à échéance en 2014, ou à moins de 300 mètres de la limite de cette zone.

I. LE DROIT EXISTANT

A. L'APPLICATION DU TAUX RÉDUIT DE TVA À 5,5 % POUR DES LOGEMENTS SITUÉS EN ZONE ANRU

1. Le dispositif

L'article 278 *sexies* du code général des impôts détermine les opérations de **construction et de travaux qui, « réalisées dans le cadre de la politique sociale », bénéficient du taux réduit de TVA.** L'article 29 de la loi de finances pour 2014¹ a abaissé ce taux de 7 % à 5,5 % à compter du 1^{er} janvier 2014.

Les opérations visées par cet article concernent notamment (11 du I) les **livraisons d'immeubles et les travaux réalisés dans des quartiers faisant l'objet d'une convention de rénovation urbaine (« zone ANRU ») ou entièrement situés à une distance de moins de 300 mètres de la limite de ces quartiers.** Cette distance de la périphérie de la zone ANRU a été ramenée de 500 mètres à 300 mètres par l'article 29 précité de la loi de finances pour 2014.

Pour bénéficier du taux réduit, ces opérations doivent être des livraisons d'immeubles et travaux réalisés en application d'un contrat unique de construction de logements dans le cadre d'une **opération d'accession à la propriété à usage de résidence principale.** Les logements doivent être destinés à des **personnes physiques dont les ressources ne dépassent pas les plafonds** fixés à la première phrase du troisième alinéa de l'article L. 411-2 du code de la construction et de l'habitation.

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

Le taux réduit de TVA s'applique également, sous le respect de ces mêmes conditions, aux **livraisons à soi-même** (II de l'article 278 *sexies* du code général des impôts).

En vertu du II de l'article 284 du code général des impôts, les bénéficiaires du taux réduit sont tenus au **versement d'un complément de TVA** lorsque les conditions auxquelles l'octroi de ce taux était subordonné ne sont plus remplies dans les dix ans qui suivent le fait générateur de cette opération. Ce complément de TVA équivaut à la différence entre le montant de TVA au taux normal et celui au taux réduit. Il est toutefois diminué d'un dixième par année de détention à compter de la première année¹.

Le versement de complément de TVA sera exigé dans l'hypothèse où le logement ne constitue plus la résidence principale du bénéficiaire. En revanche, les conditions de ressources ne sont appréciées qu'à la conclusion de l'opération².

2. L'évaluation de la dépense fiscale

Le rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales, rendu en juin 2011, a donné une note de 3 sur 3 à l'octroi du taux réduit de TVA aux logements en accession sociale à la propriété dans les quartiers en rénovation urbaine.

Selon ce rapport, « *le dispositif vise à rendre attractif l'investissement en accession sociale dans certaines zones jugées prioritaires en termes de mixité sociale en créant un biais financier favorable en diminuant le coût du logement pour l'accédant. Le mécanisme de TVA réduite permet d'accroître le niveau de solvabilité des ménages ciblés qui, en général, n'auraient pas pu accéder à la propriété sans aide publique. Toutefois, non ciblée, une partie de cette aide pourrait être captée dans les prix dans les zones de pénurie d'offre* ».

La dépense fiscale associée à ce dispositif s'est élevée à 70 millions d'euros en 2012 et 2013. Elle était estimée à 80 millions d'euros pour 2014³ avec un passage du taux réduit de TVA de 7 % à 5 % (alors qu'a finalement été retenu le taux de 5,5 %), ce qui traduit une relative stabilité.

¹ L'article 29 précité de la loi de finances pour 2014 a ramené de quinze à dix la durée de détention nécessaire pour ne pas remettre en cause l'octroi du taux réduit de TVA et a prévu l'application de l'abattement pour durée de détention dès la première année et non plus au bout de cinq ans.

² C'est-à-dire, selon le 11 du I de l'article 278 *sexies*, « à la date de signature de l'avant-contrat ou du contrat préliminaire ou, à défaut, à la date du contrat de vente ou du contrat ayant pour objet la construction du logement ».

³ Source : tome II de l'annexe Voies et Moyens au projet de loi de finances pour 2014 et rapport annuel de performances de la mission « Egalité des territoires, logement et ville » pour l'exercice 2013.

B. LA NOUVELLE GÉOGRAPHIE PRIORITAIRE DE LA POLITIQUE DE LA VILLE

La loi n° 2014-173 du 21 février 2014 de programmation pour la ville et la cohésion urbaine a consacré une nouvelle géographie prioritaire, plus resserrée, pour la mise en œuvre de la politique de la ville.

Les nouveaux « *quartiers prioritaires de la politique de la ville* » ont vocation à remplacer les 751 zones urbaines sensibles (ZUS), les 416 zones de redynamisation urbaine (ZRU) et les 100 zones franches urbaines (ZFU) ainsi que les 2 492 quartiers ciblés par des contrats urbains de cohésion sociale (CUCS).

En vertu de l'article 6 de la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, les « quartiers ANRU » recouvraient « *les quartiers classés en ZUS et, à titre exceptionnel, après avis conforme du maire de la commune ou du président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent et accord du ministre chargé de la ville et du ministre chargé du logement, ceux présentant des caractéristiques économiques et sociales analogues.* »

Les nouveaux **contrats de ville**, élaborés à l'échelle intercommunale, doivent constituer le cadre de mise en œuvre de la politique de la ville. **Ils doivent également fixer les objectifs et le cadre pour la passation des conventions pluriannuelles conclues avec l'agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU) dans le cadre de la réalisation du nouveau programme national de renouvellement urbain (NPNRU) pour la période 2014-2024.**

Le 17 juin 2014, lors des journées nationales d'échanges de la rénovation urbaine, Najat Vallaud-Belkacem, ministre des droits des femmes, de la ville, de la jeunesse et des sports, a dévoilé les **1 300 quartiers prioritaires de la politique de la ville** identifiés en métropole sur le fondement du seul critère du revenu des habitants et selon la technique du « carroyage »¹. Cette nouvelle carte de la politique de la ville fait désormais l'objet de discussions avec les collectivités locales afin de définir précisément les frontières de ces nouveaux quartiers.

Les nouvelles zones d'intervention de l'ANRU pourront, dès lors, être déterminées pour la mise en œuvre du NPNRU, pour lequel l'agence dispose d'un financement de 5 milliards d'euros. Comme prévu dans la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, il appartient désormais à l'ANRU d'identifier les **200 quartiers « cœur de cible » qui présentent les « dysfonctionnements urbains les plus importants »** et qui

¹ *Elaboré par l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), le « carroyage » consiste à diviser le territoire en carreaux de 200 mètres de côté et à y introduire le critère de revenus des habitants afin de définir les quartiers prioritaires de la ville au regard des résultats obtenus.*

bénéficieront d'environ 4 des 5 milliards d'euros prévus. D'après l'étude d'impact du projet de loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, le reste de l'enveloppe serait consacré aux quartiers ultramarins présentant « *les plus forts enjeux* » et aux projets des autres quartiers prioritaires de la politique de la ville.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Sur proposition du Gouvernement et avec l'avis favorable de sa commission des finances, l'Assemblée nationale a introduit le présent article additionnel visant à **maintenir l'application du taux réduit de TVA à 5,5 % pour les projets de constructions de logements en accession sociale à la propriété réalisés dans les quartiers couverts par une convention ANRU qui arriverait à échéance en 2014 ou entièrement situés à moins de 300 mètres de la limite de ces quartiers.**

En effet, compte tenu de la mise en œuvre de la nouvelle politique de la ville, et notamment de la détermination à venir de nouveaux « quartiers ANRU », le présent article vise à **sécuriser les opérations susceptibles d'être réalisées dans les zones ANRU** jusqu'à présent définies pour la mise en œuvre du programme national pour la rénovation urbaine (PNRU).

Le dispositif prévoit que le taux réduit de TVA resterait ainsi applicable dans ces quartiers :

- aux opérations pour lesquelles la demande de permis de construire serait déposée avant le 31 décembre 2015 ;
- aux opérations réalisées en application d'un traité de concession d'aménagement signé avant cette même date.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Comme l'a indiqué Christian Eckert, secrétaire d'État au budget, lors des débats à l'Assemblée nationale, le dispositif proposé par le présent article vise à **permettre un « tuilage »** pour les quartiers qui se situaient jusqu'à présent en zone ANRU et pour lesquelles les conventions de rénovation urbaine arriveraient à échéance en 2014.

Cette mesure permet, en particulier, d'offrir une **période transitoire aux quartiers qui sortiront de la géographie prioritaire de la politique de la ville** et qui, en vertu de l'article 13 de la loi de programmation pour la ville et la cohésion urbaine, devront bénéficier d'un **dispositif de « veille active »** mis en place par l'État et les collectivités territoriales.

Votre rapporteur général ne peut qu'approuver le maintien de taux réduit de TVA pour ces opérations qui, concernant des logements en accession sociale à la propriété, **favorisent la mixité sociale**. Elles offrent par ailleurs la **possibilité de devenir propriétaires à certains particuliers** qui n'auraient pu l'être sans cette aide.

Lors de l'examen du présent projet de loi, plusieurs amendements ont été déposés afin d'étendre le bénéfice du taux réduit de TVA aux logements en accession sociale à la propriété dans les nouveaux quartiers prioritaires de la politique de la ville tels qu'issus de la loi précitée de programmation pour la ville et la cohésion urbaine. Christian Eckert, secrétaire d'État au budget, a proposé de « *revenir, en projet de loi de finances, sur la question du périmètre, après y avoir travaillé afin de stabiliser la liste des quartiers prioritaires et de pouvoir mieux appréhender le coût des dispositions à prendre pour répondre à [cette] préoccupation.* »

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