

N° 164

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2011-2012

Enregistré à la Présidence du Sénat le 7 décembre 2011

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances rectificative,
ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, pour 2011,

Par Mme Nicole BRICQ,

Sénatrice

Tome I : Rapport

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Marini, *président* ; M. François Marc, Mmes Michèle André, Marie-France Beaufils, MM. Yvon Collin, Jean-Claude Frécon, Mme Fabienne Keller, MM. Gérard Miquel, Albéric de Montgolfier, Aymeri de Montesquiou, Roland du Luart, *vice-présidents* ; M. Philippe Dallier, Mme Frédérique Espagnac, MM. Claude Haut, François Trucy, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, Jean Arthuis, Claude Belot, Michel Berson, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Joël Bourdin, Christian Bourquin, Mme Nicole Bricq, MM. Jean-Pierre Caffet, 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, Jean Germain, Charles Guené, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Roger Karoutchi, Yves Krattinger, Dominique de Legge, Marc Massion, Georges Patient, François Patriat, Jean-Vincent Placé, Jean-Marc Todeschini, Richard Yung.

Voir le(s) numéro(s) :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 3952, 4006 et T.A. 780

Sénat : 160 et 163 (2011-2012)

SOMMAIRE

Pages

EXPOSÉ GÉNÉRAL

PREMIÈRE PARTIE

LES FINANCES PUBLIQUES FACE À LA CRISE DE LA DETTE

I. DES PERSPECTIVES DE CROISSANCE SUJETTES À DE FORTS ALÉAS POLITIQUES	11
A. UNE CROISSANCE COMPRISE ENTRE 0 % ET 1 % EN 2012	11
1. <i>Des perspectives qui n'ont pas significativement évolué depuis le début du mois de novembre</i>	11
2. <i>Les scénarios envisageables sans aggravation de la crise de la dette</i>	12
a) Une croissance d'un peu plus de 1,5 % en 2011.....	12
b) Une croissance comprise entre 0 % et 1 % en 2012	12
B. LES ALÉAS DE LA CRISE DES DETTES PUBLIQUES EUROPÉENNES	13
1. <i>Sans aggravation « catastrophique » de la crise de la dette : une possible récession en 2012</i>	13
2. <i>Le risque d'une aggravation « catastrophique » de la crise de la dette</i>	14
3. <i>Une réponse actuellement inadaptée des Etats de la zone euro</i>	15
a) L'échec du conseil européen du 26 octobre 2011	16
(1) Le double dispositif annoncé le 26 octobre 2011	16
(2) Des annonces qui n'ont pas bloqué le risque de contagion	16
(a) <i>Un calibrage inférieur aux besoins</i>	17
(b) <i>Le problème de la nature des mécanismes prévus</i>	17
(c) <i>Le risque de cercle vicieux entre crise de la dette et crise de liquidité bancaire</i>	20
b) Les euro-obligations : un objectif	21
c) Vers une solution institutionnelle début 2012, impliquant la BCE et le FMI, et un renforcement de la discipline budgétaire ?.....	23
II. L'ACTUALISATION DE LA PROGRAMMATION PLURIANNUELLE DES FINANCES PUBLIQUES	27
A. LA MISE EN ŒUVRE DU PLAN ANNONCÉ LE 7 NOVEMBRE 2011	27
1. <i>Le présent projet de loi, principal véhicule du plan du 7 novembre 2011</i>	27
2. <i>Un plan global qui, contrairement à ce que continue d'affirmer le Gouvernement, ne repose pas majoritairement sur les dépenses</i>	30
a) Selon les chiffres du Gouvernement : en 2011-2012, un effort reposant majoritairement sur les recettes	30
b) Un recalcul sur la période 2011-2016, avec les seules mesures réellement documentées : un effort deux fois moins important et reposant également sur les dépenses et les recettes	32
c) Selon une approche en termes d'effort structurel : une réduction du déficit reposant à 60 % sur les recettes d'ici 2016, si l'on prend en compte les seules mesures documentées	34

B. LA NOUVELLE PROGRAMMATION PLURIANNUELLE DES FINANCES PUBLIQUES	36
1. Une actualisation a minima	36
2. L'impact sur la dette publique des dispositifs d'aide aux Etats en difficulté de la zone euro : environ 2 points de PIB	37

SECONDE PARTIE L'ÉQUILIBRE BUDGÉTAIRE À LA FIN DE L'ANNÉE 2011

I. DES RECETTES EN LÉGÈRE DIMINUTION.....	39
A. UN RECU DES RECETTES FISCALES PARTIELLEMENT COMPENSÉ PAR LA CONSOLIDATION DES RECETTES NON FISCALES	39
1. L'évolution des prévisions de rendement des « grands impôts ».....	39
a) L'impact de la situation grecque sur l'impôt sur les sociétés	39
b) L'évolution des autres impôts.....	40
2. Les recettes non fiscales progressent de 0,2 milliard d'euros.....	41
B. D'UNE RÉFORME FISCALE À L'AUTRE : UN COLLECTIF ENTRE TAXE PROFESSIONNELLE ET MESURES DE « REDRESSEMENT »	42
1. Un nouvel ajustement du coût de la réforme de la taxe professionnelle.....	42
a) + 0,2 milliard d'euros au titre de la compensation-relais.....	42
b) + 0,4 milliard d'euros au titre de la DCRTP	43
2. Un projet de loi qui rectifie surtout les recettes pour 2012	43
a) Un amendement « d'anticipation » rejeté par le Sénat	43
b) Le chiffre des mesures	43
II. UNE DÉPENSE MIEUX TENUE QU'EN 2010, MALGRÉ DE NOUVEAUX DERAPAGES	44
A. APERÇU GÉNÉRAL	44
1. La norme de dépense est respectée.....	45
a) Le gel en valeur est respecté malgré un surcroît de dépenses de personnel	45
b) L'Etat fait mieux que le zéro volume dans un contexte de ressaut de l'inflation	46
2. Synthèse des ouvertures et annulations opérées sur le budget général	47
a) Des ouvertures de crédits massivement concentrées sur des dépenses à caractère social	47
b) Les annulations de crédits.....	48
c) Majorer la réserve de précaution : un expédient à l'efficacité douteuse	50
B. LES EFFECTIFS ET LES DEPENSES DE PERSONNEL	53
1. Un dépassement de 0,4 milliard d'euros par rapport à la loi de finances initiale	53
2. Une opération de fongibilité au sein du titre 2 à hauteur de 70 millions d'euros	54
C. L'ÉVOLUTION DÉTAILLÉE DES DÉPENSES HORS PERSONNEL	55
1. L'abondement habituel de certaines dépenses de guichet.....	55
a) L'aide juridictionnelle	55
b) Les aides au logement.....	55
c) La prise en charge du handicap et de la dépendance	56
d) L'abondement des régimes spéciaux de retraite	56
e) L'allocation temporaire d'attente	58
f) L'aide médicale d'Etat	59
g) Les autres ouvertures.....	59

2. De nouvelles dépenses culturelles	60
a) 60 millions d'euros en faveur de l'INRAP	60
b) La « préfiguration » d'un Centre national pour la musique	61
c) Les aides à la presse et le plan social lié à la fusion RFI-France 24	62
3. Les autres ouvertures	63
a) Le financement de trois opérations immobilières	63
b) Les conséquences de la sécheresse sur l'activité agricole	63
c) Les autres crédits demandés.....	63
III. LE DÉFICIT BUDGETAIRE ET SON FINANCEMENT.....	64
A. LES DETERMINANTS DE L'ÉVOLUTION DU SOLDE.....	64
1. La révision opérée par le présent projet de loi de finances	64
a) Le solde du budget général et des budgets annexes se dégrade de 0,2 milliard d'euros.....	64
b) Le solde des comptes spéciaux s'améliore de 0,3 milliard d'euros.....	64
c) Récapitulation des facteurs d'évolution du solde au cours de l'exercice	66
2. Une amélioration par rapport à 2010 liée à des facteurs exceptionnels	68
a) Un redressement de 53,5 milliards d'euros	68
b) Une évolution spectaculaire... à relativiser.....	68
B. LE FINANCEMENT DE L'ETAT EN 2011	70
1. Les traditionnels ajustements de fin de gestion	70
2. Une charge d'intérêts en hausse d'1 milliard d'euros par rapport à la LFI.....	71

EXAMEN DES ARTICLES

PREMIÈRE PARTIE CONDITIONS GÉNÉRALES DE L'ÉQUILIBRE FINANCIER

TITRE I^{ER} DISPOSITIONS RELATIVES AUX RESSOURCES

I. – IMPÔTS ET RESSOURCES AUTORISÉS

Mesures fiscales

- **ARTICLE 1^{er} (Art. 1658 du code général des impôts) Validation des rôles homologués dans les départements en 2011, sécurisation des rôles émis par la direction spécialisée des impôts pour la région Île-de-France et pour Paris jusqu'au 31 août 2010 et des rôles homologués par les directions ou services à compétence nationale jusqu'au 31 décembre 2011** 73
- **ARTICLE 2 Suppression de la taxe de 2 % sur les nuitées d'établissements hôteliers.....** 78

II. –RESSOURCES AFFECTÉES

A. Dispositions relatives aux collectivités territoriales

- **ARTICLE 3 Compensation des transferts de compétences aux départements par attribution d'une part du produit de la taxe de consommation sur les produits pétroliers (TIPP)** 80

- **ARTICLE 4 Compensation des transferts de compétences aux régions par attribution d'une part du produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TIPP)** 84

B. Autres dispositions

- **ARTICLE 5 Affectation au BACEA d'une part de 3 millions d'euros du produit de la taxe de l'aviation civile.....** 88
- **ARTICLE 6 (Art. 24 de la loi n° 2011-900 du 29 juillet 2011 de finances rectificative pour 2011) Financement de nouveaux radars de sécurité routière** 93
- **ARTICLE 7 (Art. L. 2224-31 et L. 3232-2 du code général des collectivités territoriales et art. 108 de la loi du 31 décembre 1936 portant fixation du budget général de l'exercice 1937) Création du compte d'affectation spéciale « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale » (FACÉ)** 98

TITRE II

DISPOSITIONS RELATIVES À L'ÉQUILIBRE DES RESSOURCES ET DES CHARGES

- **ARTICLE 8 (ET ÉTAT A) Equilibre général du budget, trésorerie et plafond d'autorisation des emplois**107

SECONDE PARTIE

MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

TITRE 1^{ER}

AUTORISATIONS BUDGÉTAIRES POUR 2011. - CRÉDITS DES MISSIONS

- **ARTICLE 9 (ET ÉTAT B) Budget général : ouvertures et annulations de crédits**109
- **ARTICLE 10 (ET ÉTAT C) Comptes spéciaux : ouvertures de crédits.....**115
- **ARTICLE 10 bis (nouveau) Diminution du plafond des autorisations d'emplois de l'État**116
- **ARTICLE 10 ter (nouveau) Augmentation du plafond des autorisations d'emplois des opérateurs de l'État**117

TITRE II

DISPOSITIONS PERMANENTES

I. - MESURES FISCALES NON RATTACHÉES

- **ARTICLE 11 Création d'un second taux réduit de taxe sur la valeur ajoutée (TVA)**119
- **ARTICLE 12 (Art. 197 du code général des impôts) Barème applicable pour le calcul de l'impôt sur le revenu de l'année 2012 (imposition des revenus de l'année 2011) – Absence d'indexation**141
- **ARTICLE 12 bis (nouveau) (Art. 93 du code général des impôts) Régime fiscal des droits d'auteur.....**148

• <i>ARTICLE 12 ter (nouveau) (Art. 199 undecies B et 217 undecies du code général des impôts)</i> Limitation du dispositif de défiscalisation des investissements productifs en outre-mer	151
• <i>ARTICLE 12 quater (nouveau) (Art. 199 terdecies-0 A du code général des impôts)</i> Recentrage de la réduction d'impôt sur le revenu « Madelin » sur les souscriptions en numéraire au capital de sociétés en amorçage, en démarrage ou en expansion	153
• <i>ARTICLE 12 quinquies (nouveau) (Art. 200 du code général des impôts)</i> Limitation de l'avantage fiscal consenti dans le cas des dons et des cotisations aux partis et groupements politiques	158
• <i>ARTICLE 13 (Art. 117 quater, 125 A, 125 C et 187 du code général des impôts)</i> Augmentation des taux du prélèvement forfaitaire libératoire applicables aux revenus du capital (dividendes et intérêts)	163
• <i>ARTICLE 13 bis (nouveau) (Art. L. 225-209, L. 225-209-2 [nouveau], L. 225-211 et L. 225-214 du code de commerce)</i> Modalités du rachat d'actions pour les sociétés non cotées	174
• <i>ARTICLE 13 ter (nouveau)</i> Exonération de taxation des plus-values immobilières pour les anciennes résidences principales de contribuables désormais hébergés en maison de retraite	181
• <i>ARTICLE 13 quater (nouveau)</i> Report de plus-values en cas d'échange de biens immobiliers avec l'Etat ou une collectivité publique	183
• <i>ARTICLE 13 quinquies (nouveau) (Art. L. 214-31 du code monétaire et financier)</i> Aménagement du régime des fonds d'investissement de proximité (FIP)	185
• <i>ARTICLE 13 sexies (nouveau) (Art. L.137-11-1 du code de la sécurité sociale et art. 83 du code général des impôts)</i> Révision des modalités de calcul de la contribution des bénéficiaires des retraites dites « chapeaux »	188
• <i>ARTICLE 13 septies (nouveau)</i> Report d'application de la réforme des plus-values immobilières	203
• <i>ARTICLE 14 (Art. 219-0 bis [nouveau] du code général des impôts)</i> Instauration d'une majoration exceptionnelle d'impôt sur les sociétés	204
• <i>ARTICLE 14 bis (nouveau) (Art. 8 du code général des impôts)</i> Régime fiscal des sociétés interprofessionnelles de soins ambulatoires	212
• <i>ARTICLE 14 ter (nouveau) (Art. 44 sexies A du code général des impôts et art. 131 de la loi n° 2033-1311 du 30 décembre 2003 de finances pour 2004)</i> Aménagement des régimes fiscal et social des jeunes entreprises innovantes (JEI)	216
• <i>ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 14 ter (Art. 39 ter du code général des impôts)</i> Abrogation de la provision pour reconstitution des gisements d'hydrocarbures	221
• <i>ARTICLE 14 quater (nouveau) (Art. 167 bis du code général des impôts)</i> Modification de l'assiette de l'<i>exit tax</i>	223
• <i>ARTICLE 14 quinquies (nouveau) (Art. 199 ter D et 244 quater E du code général des impôts)</i> Prorogation du dispositif de crédit d'impôt pour investissement en Corse	226
• <i>ARTICLE 14 sexies (nouveau) (Art. 209 du code général des impôts)</i> Mécanisme anti-abus en matière de charges financières afférentes à l'acquisition de titres de participation	230
• <i>ARTICLE 14 septies (nouveau) (Art. 212, 219 et 1763 du code général des impôts)</i> Aménagement de deux dispositifs anti-abus relatifs aux groupes économiques	240
• <i>ARTICLE 15</i> Mesures de développement de l'offre de logement	246
• <i>ARTICLE 15 bis (nouveau)</i> Création d'un « éco-prêt à taux zéro collectif » ouvert aux syndicats de copropriétaires	249

<i>ARTICLE 16 (Art. 1411, 1477, 1478, 1586 sexies, 1586 octies, 1600, 1609 quinquies BA, 1609 quinquies C, 1609 nonies C, 1635 sexies, 1638-0 bis, 1639 A bis, 1647 D et 1770 decies du code général des impôts, art. L. 3332-2-1 du code général des collectivités territoriales, art. 78 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010, art. 53 de la loi n° 2009-1311 du 30 décembre 2003 de finances pour 2004 et art. 21 de la loi n° 91-1322 de finances pour 1992) Ajustements consécutifs à la suppression de la</i>	
taxe professionnelle	253
• <i>ARTICLE 16 bis (nouveau) (Art. L. 2333-4, L. 3333-3 et L. 5212-24 du code général des collectivités territoriales) Report exceptionnel de la date limite de délibération des</i>	
collectivités territoriales pour fixer le taux de la taxe communale et de la taxe	
départementale sur la consommation finale d'électricité	286
• <i>ARTICLE 16 ter (nouveau) (Art. L. 2333-8 et L. 2333-9 du code général des</i>	
<i>collectivités territoriales) Allègements de TLPE pour les kiosques à journaux</i>	288
• <i>ARTICLE 16 quater (nouveau) (Art. L. 5212-24 du code général des collectivités</i>	
<i>territoriales) Perception de la taxe communale sur la consommation finale</i>	
d'électricité par les communes rurales	291
• <i>ARTICLE 16 quinquies (nouveau) Dispositions fiscales applicables aux pôles</i>	
métropolitains	293
• <i>ARTICLE 16 sexies (nouveau) (Art. 1609 nonies C du code général des impôts)</i>	
Possibilité de transfert à l'EPCI des reversements de FNGIR dont bénéficient ses	
communes membres	295
• <i>ARTICLE 16 septies (nouveau) (Art. 1647 D du code général des impôts) Cotisation</i>	
minimum de cotisation foncière des entreprises	296
• <i>ARTICLE 16 octies (nouveau) (Art. L. 132-16-1 du code minier) Création d'une</i>	
redevance sur les gisements d'hydrocarbures en mer	300
• <i>ARTICLE 17 (Art. 1586 octies, 1649 quater B quater, 1681 quinquies, 1681 sexies,</i>	
<i>1681 septies, 1695 quater, 1716 bis, 1723 ter-00 A et 1738 du code général des impôts,</i>	
<i>art. 114, 281, 282, 283, 283 bis, 283 quater, 284 quater, 285 septies, 299 à 321 et 322</i>	
<i>du code des douanes, art. L. 325-1 du code de la route et art. 153 de la loi n° 2008-1425</i>	
<i>du 27 décembre 2008 de finances pour 2009) Modernisation du recouvrement</i>	302
• <i>ARTICLE 17 bis (nouveau) (Art. L. 21 B du livre des procédures fiscales)</i>	
Pérennisation du contrôle en matière de donation et de succession	325
• <i>ARTICLE 17 ter (nouveau) (Art. L. 26 du livre des procédures fiscales) Extension des</i>	
pouvoirs de contrôle de l'administration dans les bureaux de poste	328
• <i>ARTICLE 17 quater (nouveau) (Art. L. 107 B [nouveau] du livre des procédures</i>	
<i>fiscales) Mise à disposition des contribuables d'informations relatives aux</i>	
transactions immobilières par voie électronique	330
• <i>ARTICLE 17 quinquies (nouveau) (Art. L. 169 et art. L. 228 du livre des procédures</i>	
<i>fiscales) Extension du délai de reprise de l'administration fiscale de dix ans à</i>	
l'ensemble des avoirs détenus à l'étranger et non déclarés	335
• <i>ARTICLE 18 (Art. 349 ter [nouveau], 349 quater [nouveau], 349 quinquies [nouveau],</i>	
<i>349 sexies [nouveau], 349 septies [nouveau], 381 bis du code des douanes, art. L. 1617-5</i>	
<i>du code général des collectivités territoriales, art. 81 A, 117 quater, 122, 125-0 A, 125 A,</i>	
<i>125 D, 150-0 A, 150-0 D bis, 150 U, 151 septies A, 163 quinquies B, 187, 199</i>	
<i>terdecies-0 A, 199 terdecies-0 B, 199 quindécies, 200, 200 terdecies, 200 quaterdecies,</i>	
<i>200 B, 208 D, 220 octies, 220 terdecies, 223 A, 238 bis, 244 bis A, 244 quater B,</i>	
<i>244 quater J, 244 quater U, 244 quater V, 885 I ter, 885-0 V bis, 885-0 V bis A, 1672 du</i>	
<i>code général des impôts, art. L. 214-30, L. 214-31, L. 221-31 du code monétaire et</i>	
<i>financier, art. L. 611-8 [nouveau], L. 611-9 [nouveau], L. 611-10 [nouveau],</i>	
<i>L. 611-11 [nouveau], L. 611-12 [nouveau], L. 611-13 [nouveau], L. 621-13 [nouveau],</i>	
<i>L. 621-14 [nouveau] du code rural et de la pêche maritime, art. 1-1 de la loi n° 85-695 du</i>	
<i>11 juillet 1985 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier et art. L. 45,</i>	
<i>L. 81, L. 283 A, L. 283 B, L. 283 C [nouveau], L. 283 D [nouveau], L. 283 E [nouveau],</i>	
<i>L. 283 F [nouveau] du livre des procédures fiscales,) Mise en conformité</i>	
communautaire de procédures d'assistance administrative	342

• <i>ARTICLE 19 (Art. 261 E du code général des impôts, art. 451, 451 bis, 453 et 459 du code des douanes et art. L. 165-1 du code monétaire et financier)</i> Mise en conformité communautaire en matière fiscale et douanière	362
• <i>ARTICLE 19 bis (nouveau) (Art. 222 du code des douanes, art. L. 5112-2 du code des transports)</i> Jaugeage des navires	371
• <i>ARTICLE 19 ter (nouveau) (Art. L. 121-7 du code de l'énergie)</i> Modification de la définition des charges résultant des obligations de service public incombant aux entreprises locales de distribution d'électricité	373
• <i>ARTICLE 19 quater (nouveau) (Art. 238 bis HW du code général des impôts)</i> Adaptation du régime fiscal des consortiums d'industriels électro-intensifs	376
• <i>ARTICLE 19 quinquies (nouveau) (Art. 963 du code général des impôts)</i> Majoration du permis de conduire les bateaux de plaisance à moteur	379
• <i>ARTICLE 19 sexies (nouveau)</i> Régime fiscal applicable aux mutuelles et institutions de prévoyance en matière d'impôt sur les sociétés et de contribution économique territoriale	382
• <i>ARTICLE 19 septies (nouveau)</i> Prorogation du dispositif de remboursement partiel de TIC au profit des agriculteurs	389
• <i>ARTICLE 20 (Art. 568, 575 et 575 A du code général des impôts)</i> Mesures relatives au tabac	393
• <i>ARTICLE 20 bis (nouveau) (Art. 216, 218, 223 et 224 du code des douanes)</i> Réforme du droit annuel de francisation et de navigation (DAFN)	401
• <i>ARTICLE 21 (Art. 285 ter du code des douanes)</i> Prorogation de la taxe d'embarquement sur les passagers dans les départements d'outre-mer	414
• <i>ARTICLE 21 bis (nouveau) (Art. L. 2333-6, L. 2333-7, L. 2333-8, L. 2333-9, L. 2333-10, L. 2333-11, L. 2333-12, L. 2333-13, L. 2333-14, L. 2333-15, L. 2333-16 du code général des collectivités territoriales)</i> « Toilettage » du régime de la taxe locale sur la publicité extérieure (TLPE)	416
• <i>ARTICLE 21 ter (nouveau) (art. 48 de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie)</i> Prorogation d'un an du dispositif de neutralisation de l'impact financier du franchissement des seuils de dix et vingt salariés	435
• <i>ARTICLE 21 quater (nouveau)</i> Interruption de la prescription de l'action en recouvrement par les commandements émis par les comptables publics en Nouvelle-Calédonie et dans les îles Wallis-et-Futuna	437

II. - AUTRES MESURES

• <i>ARTICLE 22 A (nouveau)</i> Ratification d'un décret d'avance	439
• <i>ARTICLE 22 (Art. L. 524-2 à L. 524-4, L. 524-7 à L. 524-10, L. 524-12 à L. 524-15 du code du patrimoine, art. 1 647 du code général des impôts et art. 28 et 55 de la loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010)</i> Réforme de la redevance d'archéologie préventive	440
• <i>ARTICLE 23</i> Modalités de compensation financière de la compétence relative à la délivrance des autorisations préalables de changement d'usage des locaux destinés à l'habitation	459
• <i>ARTICLE 23 bis (nouveau)</i> Compensation des communes et groupements de communes concernées par des transferts de compétences en matière de voies d'eau sous la forme de dotation générale de décentralisation (DGD)	461
• <i>ARTICLE 24</i> Financement des aides exceptionnelles attribuées aux allocataires du revenu de solidarité active	462
• <i>ARTICLE 24 bis (nouveau)</i> Création d'une dotation d'ajustement exceptionnelle pour la Polynésie française	467

• ARTICLE 25 Souscription de l'Etat à l'augmentation de capital de la Banque de développement du Conseil de l'Europe	469
• ARTICLE 26 (Art. 107 de la loi n° 2004-1485 du 30 décembre 2004 de finances rectificative pour 2004 et 97 de la loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010) Garantie des emprunts de l'Unédic en 2011 et 2012	482
• ARTICLE 27 (nouveau) (Art. L. 1611-2-1 du code général des collectivités territoriales) Transfert de compétence aux communes en matière d'encaissement des amendes de police et de circulation	490
• ARTICLE 28 (nouveau) (Art. 1635 bis M du code général des impôts) Reconduction des plafonds de la taxe destinée au développement de la formation professionnelle dans les transports routiers	494
• ARTICLE 29 (nouveau) (Art. L. 1233-69 du code du travail, 44 de la loi n° 2011-893 du 28 juillet 2011 et premier de l'ordonnance n° 2006-433 du 13 avril 2006) Prorogation temporaire de la compétence de la société de gestion du contrat de transition professionnelle	497
• ARTICLE 30 (nouveau) (Art. L. 6331-65 à L. 6331-68 [nouveaux] du code du travail) Financement de la formation professionnelle continue des artistes auteurs	501
• ARTICLE 31 (nouveau) (Art. 60 de la loi n° 63-156 du 23 février 1963 de finances pour 1963) Réforme de la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics	505
• ARTICLE 32 (nouveau) (Art. 111 de la loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004 de finances pour 2005) Prorogation de la prise en charge de la dette des agriculteurs de Corse	511
• ARTICLE 33 (nouveau) (Art. 69 de la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit) Exceptions à la règle d'abrogation après cinq ans des remises de rapports au Parlement	516
EXAMEN EN COMMISSION	521

EXPOSÉ GÉNÉRAL

PREMIÈRE PARTIE

LES FINANCES PUBLIQUES FACE À LA CRISE DE LA DETTE

I. DES PERSPECTIVES DE CROISSANCE SUJETTES À DE FORTS ALÉAS POLITIQUES

A. UNE CROISSANCE COMPRISE ENTRE 0 % ET 1 % EN 2012

1. Des perspectives qui n'ont pas significativement évolué depuis le début du mois de novembre

Le **Gouvernement** a maintenu son hypothèse de croissance du PIB pour **2011** inchangée, à **1,75 %**. On rappelle que l'hypothèse de croissance associée au projet de loi de finances pour **2012**, également de **1,75 %**, a été ramenée à **1 %** par le Président de la République le 27 octobre 2011.

Les perspectives de croissance pour 2011 et 2012 n'ont pas significativement évolué depuis l'examen des grands équilibres du projet de loi de finances pour 2012 par la commission des finances, le 2 novembre 2011.

Si l'on excepte les aléas liés à la crise de la dette, la croissance semble toujours devoir être comprise **entre 1,5 % et 1,75 % en 2011, et entre 0 % et 1 % en 2012**. Le consensus des conjoncturistes, passé de **1,6 %** pour 2011 et **0,9 %** pour 2012 en octobre 2011 à respectivement **1,6 %** et **0,7 %** en novembre 2011¹, a peu évolué, bien que désormais légèrement plus pessimiste.

Dans le cas de l'année **2011**, les données provisoires publiées par l'Insee le 15 novembre 2011 sont quasiment identiques aux estimations disponibles en octobre. Le taux de croissance des trois premiers trimestres de 2011 par rapport au trimestre précédent est désormais évalué à respectivement **0,9 %**, **- 0,1%** et **0,4 %**, contre respectivement **0,9 %**, **0 %** et **0,3 %** selon le point de conjoncture d'octobre 2011. Il en découle pour 2011, à la fin du troisième trimestre, un « acquis de croissance » maintenu inchangé, de **1,7 %**. Autrement dit, la croissance du PIB en 2011 serait toujours de **1,7 %** si elle était nulle au quatrième trimestre.

¹ *Consensus Forecasts, novembre 2011.*

Ce ralentissement, mondial, s'explique en grande partie par la crise de la dette souveraine. Il y a quelques mois, la nature temporaire de certains chocs subis au premier semestre – séisme au Japon, lutte contre l'inflation dans les pays émergents – laissait anticiper un rebond au second. Toutefois l'aggravation de la crise de la dette souveraine à partir du mois de juillet a dégradé les anticipations des chefs d'entreprise, en particulier dans la zone euro.

Dans le cas de la France, la prévision de croissance de l'Insee¹ pour 2011, de 1,7 %, correspond en réalité à une croissance de seulement 0,8 % une fois pris en compte l'impact exceptionnel des reconstitutions de stocks, qui explique la quasi-totalité de la forte croissance (de 1 %) du premier trimestre. Cette croissance de 0,8 % serait le résultat d'une contribution de la demande intérieure de seulement 1,3 point – alors que, compte tenu d'une contribution généralement légèrement négative du commerce international et nulle sur le long terme des variations de stocks, cette contribution est habituellement proche du taux de croissance structurel, de l'ordre de 2 % –, en partie annulée par une contribution du commerce international de - 0,5 point.

2. Les scénarios envisageables sans aggravation de la crise de la dette

Compte tenu du niveau élevé d'incertitudes, il ne semble guère possible que de proposer des scénarios.

a) Une croissance d'un peu plus de 1,5 % en 2011

Si la croissance des trois premiers trimestres de 2011 correspond effectivement aux chiffres provisoires publiés par l'Insee, il paraît à peu près certain, pour des raisons comptables, qu'en 2011 la croissance du PIB sera comprise entre 1,4 % et 1,75 % (ce dernier chiffre, correspondant à l'hypothèse du Gouvernement, exigeant toutefois une croissance de 0,5 % au quatrième trimestre, qui semble peu vraisemblable).

b) Une croissance comprise entre 0 % et 1 % en 2012

Dans le cas de l'année 2012, une croissance trimestrielle égale à son potentiel de longue période, de l'ordre de 0,5 %, correspondrait à une croissance en moyenne annuelle de 1,4 %.

Toutefois un tel scénario paraît optimiste, compte tenu des facteurs qui devraient peser sur la croissance en 2012, comme la réduction des déficits publics.

¹ Point de conjoncture, octobre 2011.

Si ce rythme de croissance était précédé d'une croissance de - 0,5 % au dernier trimestre de 2011 puis au premier trimestre de 2012, la croissance serait de 0 % en 2012. Le résultat serait identique en cas de croissance nulle de trimestre à trimestre à partir du quatrième trimestre 2011.

Au total, il paraît raisonnable d'anticiper une croissance comprise entre 0 % et 1 % en 2012. Ainsi, les prévisions du consensus des conjoncturistes vont de - 0,1 %¹ à 1,3 %². Le 28 novembre 2011, l'OCDE a publié une prévision de croissance de 0,3 % en 2012.

B. LES ALÉAS DE LA CRISE DES DETTES PUBLIQUES EUROPÉENNES

La crise des dettes publiques européennes constitue une source majeure d'incertitude.

1. Sans aggravation « catastrophique » de la crise de la dette : une possible récession en 2012

Dans une note³ publiée le 18 novembre 2011, l'économiste Patrick Artus estime, en procédant par « soustractions » successives de l'impact de différents phénomènes susceptibles de se produire en 2012⁴, que « *la croissance de la zone euro en 2012 pourrait être de - 0,8 %, c'est-à-dire bien une récession* ».

Ce scénario, qui ne suppose pas d'aggravation « catastrophique » de la crise de la dette, prend en compte des évolutions qui sont à ce stade seulement envisageables (comme la restriction de l'offre de crédit ou la déformation du partage des revenus au détriment des salariés). La prévision de croissance du PIB de la zone euro de Natixis pour 2012 est d'ailleurs de 0,7 %. Il montre toutefois que, même sans scénario catastrophe, une récession est possible en 2012.

Il est à noter cependant qu'aucun conjoncturiste ne prévoit de récession significative de l'économie française en 2012, les prévisions allant, on l'a vu, de - 0,1 %⁵ à 1,3 %⁶.

¹ *Oddo Securities.*

² *BIPE et Crédit Agricole.*

³ *Patrick Artus, « Faut-il attendre une récession en 2012 dans la zone euro ? », Flash économie n° 850, 18 novembre 2011, Natixis.*

⁴ *Réduction des déficits publics, mais aussi désendettement du secteur privé, restriction de l'offre de crédit, prudence des entreprises et déformation du partage des revenus au détriment des salariés.*

⁵ *Oddo Securities.*

⁶ *BIPE et Crédit Agricole.*

2. Le risque d'une aggravation « catastrophique » de la crise de la dette

A ce scénario s'ajoute **une possibilité de crise économique majeure.**

Votre rapporteure générale a consacré des développements détaillés à la crise de la dette dans le tome I de son rapport général sur le projet de loi de finances pour 2012. Elle se contentera ici de rappeler que si l'on excepte la Grèce, qui a rendu d'elle-même ses finances publiques insoutenables compte tenu de ses perspectives de croissance, la crise de la zone euro correspond à ce que les économistes appellent une « **crise autoréalisatrice** » : les craintes des investisseurs sur un possible défaut de certains Etats suscitent une augmentation de leurs taux d'intérêts, ce qui renforce les craintes des investisseurs, et permet à la hausse des taux de s'auto-entretenir.

Si ce phénomène se produit dans la zone euro et pas dans d'autres régions du monde, alors que, par exemple, la situation des finances publiques américaines, japonaises et britanniques est au moins aussi mauvaise, c'est parce que contrairement à ce qui est le cas dans ces pays, la **Banque centrale européenne (BCE)** considère, du fait notamment de l'article 123 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, **qu'elle ne peut jouer de rôle de « prêteur en dernier ressort »**. L'Allemagne refuse d'ailleurs explicitement que la BCE joue un tel rôle.

Ainsi, la crainte des marchés que la hausse des taux d'intérêt de certains Etats se poursuive jusqu'à ce que ceux-ci soient rendus insoutenables est compréhensible. Tel est d'autant plus le cas que le plan annoncé le 26 octobre 2011, loin d'affirmer la volonté d'éviter un défaut de l'Italie et de l'Espagne, a explicitement prévu que les investisseurs bénéficieraient dans un tel cas de figure d'une simple assurance couvrant, par exemple, les premiers 25 % de pertes.

Les taux d'intérêt à long terme de l'Espagne et de l'Italie ont donc fortement augmenté, pour se situer autour de 7 %. Le cas de l'Italie est emblématique du caractère autoréalisateur de la crise de la dette : si l'on pouvait estimer au début de celle-ci qu'il s'agissait d'un problème propre à la Grèce, puis aux Etats connaissant de graves difficultés de leur système bancaire (Irlande) ou un déficit extérieur insoutenable, compte tenu de leurs perspectives de croissance, faisant douter de leur capacité à demeurer dans l'euro sans susciter de crises de surendettement à répétition (Portugal, Espagne), l'Italie est surtout caractérisée par une dette publique élevée, de l'ordre de 120 points de PIB.

Le **poids de la dette publique** est une différence essentielle entre l'Espagne et l'Italie. Il en résulte en effet que **si l'Espagne pourrait vraisemblablement supporter dans la durée ses taux d'intérêt actuels, l'Italie se trouve dans la zone dangereuse et une augmentation durable de ses taux d'intérêt jusqu'à 10 % la condamnerait au défaut.** En 2011, la

dette publique devrait être de l'ordre de respectivement 70 et 120 points de PIB dans ces deux pays. On calcule¹ que sous l'hypothèse d'une croissance du PIB de 4 % par an en valeur – ce qui est déjà optimiste, même à moyen terme –, **l'excédent budgétaire primaire requis pour stabiliser la dette en points de PIB atteint le maximum historique² jamais atteint dans la période récente par un Etat de la zone euro, soit 7 points de PIB**, avec un taux d'intérêt moyen de la dette publique de l'ordre de **14 %** avec une dette de 70 points de PIB, mais seulement **10 %** avec une dette de 120 points de PIB. Si l'on suppose que la « zone dangereuse » commence avec une exigence d'excédent budgétaire primaire de « seulement » **3 points de PIB**, la situation devient dangereuse avec un taux d'intérêt moyen de **9 %** avec une dette de 70 points de PIB et **7 %** avec une dette de 120 points de PIB.

L'Italie est donc « sur le fil du rasoir » et, sans intervention déterminée de la BCE ou des autres Etats de la zone euro, **risque à tout instant de perdre l'accès aux marchés.**

Si l'Italie faisait défaut, la zone euro connaîtrait **une crise bancaire majeure**, directement du fait du défaut de l'Italie, mais aussi indirectement, du fait des autres défauts souverains qui se produiraient vraisemblablement. L'activité économique, du fait de l'assèchement de son financement, s'effondrerait.

Ce n'est pas une nouvelle récession qui serait à craindre, mais véritablement une **dépression.**

3. Une réponse actuellement inadaptée des Etats de la zone euro

La réponse des Etats de la zone euro a jusqu'à présent été **inadaptée.**

¹ Pour des niveaux de dette et de croissance du PIB donnés, il existe un niveau de déficit total (charge d'intérêts comprise) qui permet de stabiliser la dette exprimée en points de PIB. Ce déficit est dit « déficit stabilisant ». Ce phénomène a priori peu intuitif résulte de deux mécanismes jouant en sens inverse : d'une part, la croissance du PIB tend à faire diminuer la dette en points de PIB ; d'autre part, un déficit public donné augmente la dette d'un montant équivalent. Le déficit stabilisant se définit par la formule : Déficit stabilisant en points de PIB = dette publique (en points de PIB) × croissance du PIB en valeur (en %)/100.

Par ailleurs, la charge d'intérêt est égale au produit de la dette publique et de son taux d'intérêt moyen (ou « apparent »). La formule ci-avant peut donc être transformée en la formule suivante : Déficit primaire stabilisant (en points de PIB) = dette publique × (croissance du PIB en valeur (en %) - taux d'intérêt moyen) / 100.

² Depuis le début des années 1990, les excédents primaires les plus élevés ont concerné la Belgique (6,3 points de PIB à la fin des années 1990), Chypre (6,4 points de PIB en 2007) et la Finlande (6,7 points de PIB en 2007). Hors zone euro, le Danemark a dégagé un excédent primaire de 6,8 points de PIB en 2006.

a) *L'échec du conseil européen du 26 octobre 2011*

(1) Le double dispositif annoncé le 26 octobre 2011

Lors de leur réunion du 26 octobre 2011, les chefs d'Etat et de gouvernement de la zone euro ont annoncé la prochaine multiplication de la capacité de financement du Fonds européen de stabilité financière (FESF) par la mise en place de **deux dispositifs** :

- un dispositif de **rehaussement de crédit**, c'est-à-dire d'assurance partielle des investisseurs (l'objectif d'une assurance des premiers 20 ou 25 % de pertes, initialement avancé, a depuis dû être revu à la baisse, comme on le verra ci-après). Le FESF a précisé le 30 novembre 2011 que concrètement, il délivrerait des certificats de protection susceptibles, après la première émission, d'être détachés et négociés séparément ;

- un dispositif de type « **CDO** » (*Collateralized Debt Obligations*, obligations adossées à des actifs)¹. Dans son communiqué précité du 30 novembre 2011, le FESF indique : « *La création d'un ou plusieurs fonds de co-investissement (FCI) (Co-investment Funds, CIF) autoriserait la combinaison de financements publics et privés. Un FCI achèterait des obligations sur les marchés primaire et/ou secondaire. (...) Le FCI comprendrait une tranche de premières pertes qui serait financée par le FESF* »².

Selon les annonces du mois d'octobre, il devait en résulter une capacité de financement de l'ordre de **1 000 milliards d'euros**, correspondant au produit d'une capacité de prêt résiduelle du FESF de l'ordre de **250 milliards d'euros**³ et d'un effet de levier estimé à **4 ou 5** pour chacun des deux dispositifs.

Les modalités concrètes de mise en œuvre de ce double dispositif ont été arrêtées par le Conseil Ecofin du 30 novembre 2011.

Dans son communiqué précité du 30 novembre 2011, le FESF a déclaré que ces deux dispositifs seraient opérationnels « *tôt en 2012* ».

(2) Des annonces qui n'ont pas bloqué le risque de contagion

Ces annonces n'ont toutefois pas bloqué le risque de contagion.

Si l'annonce par le premier ministre grec, dès la fin du sommet, de l'organisation prochaine d'un référendum en Grèce sur le plan de réduction du déficit, n'y a évidemment pas contribué, le double dispositif annoncé

¹ Dans un dispositif de type « CDO », le fonds, dénommé entité ad hoc, acquiert des obligations de qualité variable, en se finançant par l'émission de différentes catégories d'obligations, présentant un degré de risque (et donc un taux d'intérêt) variable. Les premières pertes sont quant à elles entièrement supportées par son propre capital.

² Traduction par la commission des finances.

³ Dans son communiqué du 30 novembre 2011, le FESF indique qu'il « devrait être capable de donner cet effet de levier à des ressources propres allant jusqu'à 250 milliards d'euros » (traduction par la commission des finances).

le 26 octobre 2011 **était intrinsèquement peu crédible**, par son calibrage et par sa nature.

(a) Un calibrage inférieur aux besoins

Tout d'abord, **il ne va pas de soi que l'objectif d'une capacité de prêt de 1 000 milliards d'euros puisse effectivement être atteint**. En particulier, l'effet de levier de **4 ou 5** initialement envisagé apparaît désormais peu réaliste, en raison de l'aversion croissante des investisseurs envers la dette publique européenne. Cela a été reconnu en filigrane par François Baroin, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, qui, lors de la discussion générale en séance publique du projet de loi de finances pour 2012, le 17 novembre 2011, a déclaré : « *en dépit de l'évolution actuelle des marchés financiers, nous espérons que l'effet de levier généré par les nouveaux mécanismes sera **trois ou quatre** fois supérieur aux ressources disponibles* ». Ce nouvel objectif d'effet de levier, désormais de 3 à 4, a été explicitement confirmé par Klaus Regling, président-directeur général du FESF, lors de son audition par la commission du budget du Bundestag, le 28 novembre 2011¹. Dans ces conditions, le communiqué du FESF en date du 30 novembre 2011, indiquant que dans le cas du dispositif d'assurance, les pertes seraient assurées jusqu'à « *20-30 % du montant du principal* »², ce qui correspond à un effet de levier de 3 à 5, peut sembler optimiste en ce qui concerne le haut de l'intervalle. Le *Financial Times*, citant de « *hauts responsables de l'eurozone* », estime même que l'effet de levier pourrait être de seulement **2 à 3**³. Concrètement, un effet de levier de 2 à 3 correspondrait à la nécessité d'assurer les premiers 30 % à 50 % de pertes (et non les premiers 20 % à 25 %, comme initialement envisagé).

Avec un effet de levier de 2 ou 3 la capacité de financement serait non de 1 000 milliards d'euros comme avec un effet de levier de 4, mais de seulement 500 ou 750 milliards d'euros.

A cela s'ajoute que l'effet de levier pourrait s'appliquer à une capacité initiale de prêt inférieure aux 250 milliards d'euros actuels, par exemple si le FESF devait prêter directement davantage à la Grèce.

Ensuite, même si l'objectif d'une capacité de financement de 1 000 milliards d'euros était atteint, les besoins de financement de l'Espagne et de l'Italie de 2012 à 2014 restent de l'ordre de **1 500 milliards d'euros**.

(b) Le problème de la nature des mécanismes prévus

La **nature** des mécanismes prévus est également problématique.

Le **dispositif d'assurance** est manifestement, en son principe, incapable de rassurer les investisseurs. Comme l'écrit l'économiste Daniel Gros, « *imaginez que vous possédez une maison à côté d'un réacteur nucléaire*

¹ Agence France Presse, 28 novembre 2011.

² Traduction par la commission des finances.

³ *Financial Times*, 24 novembre 2011.

et qu'on vous propose une assurance. Le contrat vous indemnise pour vos premiers 20 % de pertes en cas de fusion du réacteur. Dormiriez-vous beaucoup mieux avec une telle assurance ? »¹. On peut même se demander si l'annonce de ce dispositif ne renforce pas les inquiétudes des marchés, en suggérant que les Etats de la zone euro pourraient laisser survenir un défaut de l'Italie.

En particulier, **le dispositif de type « CDO » est fragile**. Censé ne reposer ni sur les Etats (si l'on exclut leurs garanties au FESF, d'un montant relativement faible), ni sur la BCE, il est en quelque sorte « hors sol ». On rappelle qu'aux Etats-Unis, les CDO se sont effondrés en 2007 et en 2008. Comme Wolfgang Munchau le soulignait au début du mois d'octobre dans un éditorial du *Financial Times*, « *la grosse différence entre un CDO de l'eurozone et un CDO « subprime » est la nature du filet de sécurité. Si le CDO de l'eurozone faisait défaut, il n'y aurait pas de gouvernements qui pourraient le sauver parce que les gouvernements eux-mêmes sont déjà les détenteurs des tranches « equity » du système. Cela fait de la BCE le dernier recours »². Il en déduit qu'« *un CDO n'est pas une solution à la crise. C'est la dernière arnaque dans la boîte à outils de gens vraiment désespérés. La zone euro s'apprête à repousser le problème une ultime fois »*.*

En outre, **les deux dispositifs** présentent une fragilité commune, liée au fait que **leur solidité dépend de celle des Etats participants**.

Si l'écart de taux d'intérêt à dix ans des trois Etats « sous programme » par rapport à l'Allemagne est de l'ordre de 25 points pour la Grèce, 10 points pour le Portugal et 5 points pour l'Irlande, ce dernier écart correspond désormais à l'ordre de grandeur de celui de l'Espagne et de l'Italie. Par ailleurs, l'écart de taux de la France par rapport à l'Allemagne s'est accru. La rapidité de ces augmentations de taux – les graphiques ci-après montrent des courbes qui en fin de période deviennent quasiment verticales – est évidemment préoccupante.

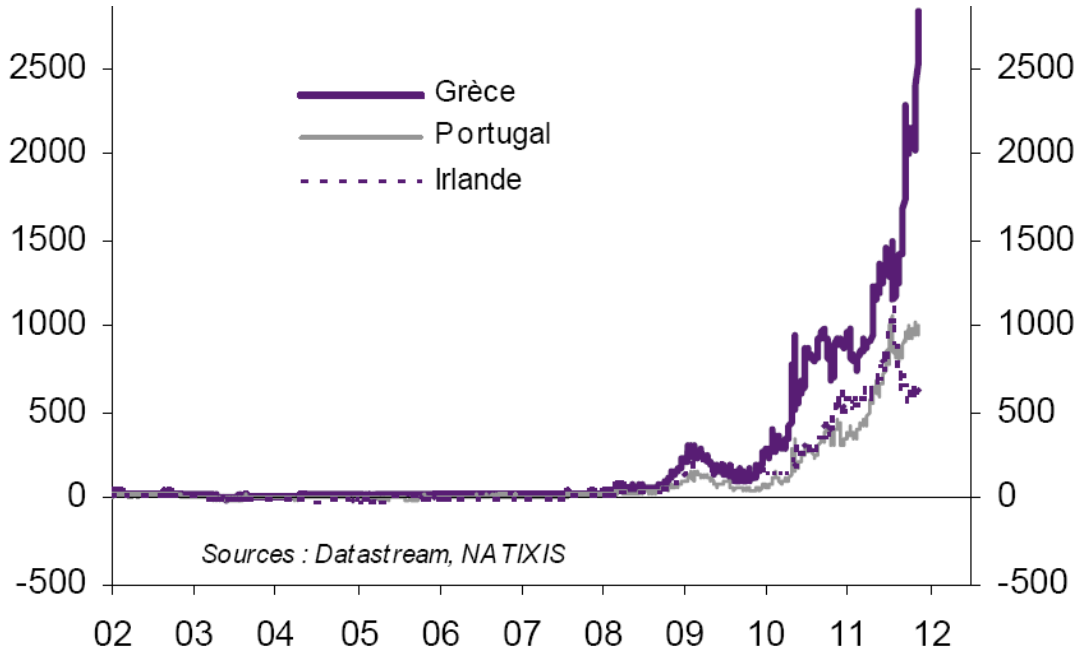
¹ Daniel Gros, « *The pitfalls of official first-loss bond insurance* », 27 octobre 2011 (traduction par la commission des finances).

² Wolfgang Munchau, « *Eurozone fix a con trick for the desperate* », *Financial Times*, 2 octobre 2011 (traduction par la commission des finances).

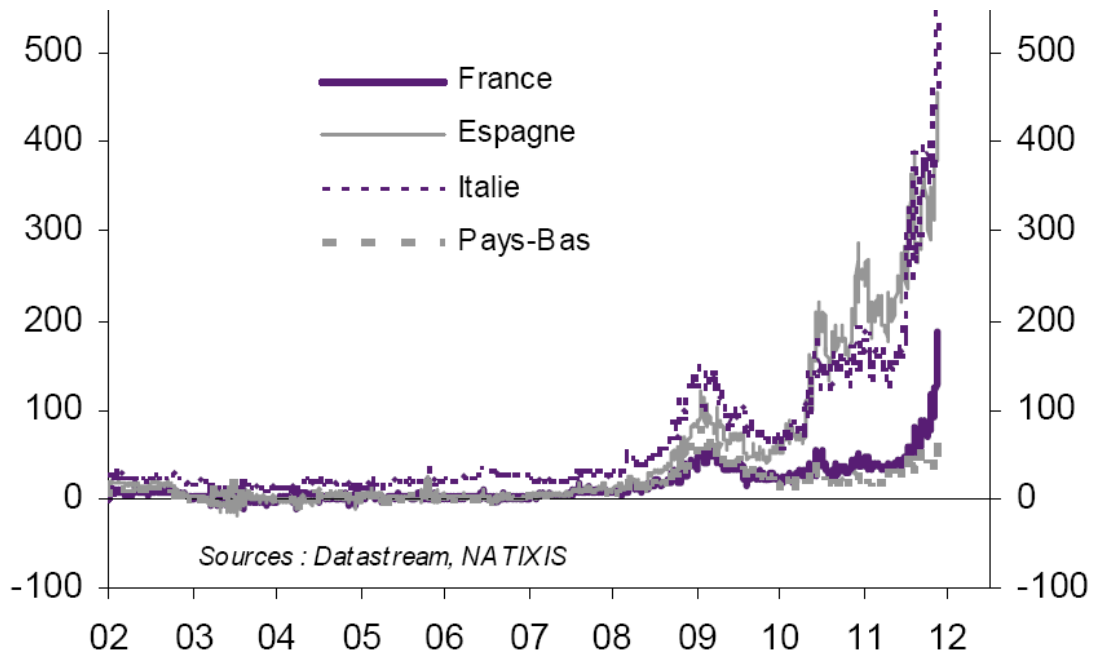
Ecart de taux à 10 ans par rapport à l'Allemagne

(en points de base)

1. Etats « sous programme »



2. Autres Etats



Source : Natixis

En conséquence, les titres émis par le FESF ont vu leur valeur sur le marché secondaire diminuer, correspondant désormais à un écart de taux de l'ordre de 150 points de base par rapport aux titres allemands de maturité équivalente. Par ailleurs, même si ce phénomène demeure actuellement limité, les conditions de financement de l'Allemagne se détériorent. Ainsi, le 23 novembre 2011, elle n'est parvenue à lever que 3,6 milliards d'euros d'obligations à 10 ans, pour un objectif de 6 milliards d'euros (il est vrai à un taux qui demeure de seulement 1,98 %).

En outre, le 5 décembre 2011, l'agence **Standard & Poor's**¹ a placé sous **surveillance négative** la notation de quinze² des dix-sept Etats de la zone euro³, et a précisé le 6 décembre que si l'un des six Etats « triple A » garantissant le FESF était dégradé, le FESF le serait également. La France et l'Allemagne sont convenues le même jour d'anticiper à 2012 la mise en place du Mécanisme européen de stabilité (MES), dont il est actuellement prévu qu'il remplace les dispositifs actuels (Fonds européen de stabilité financière, FESF ; et Mécanisme européen de stabilité financière, MESF) à compter de la mi-2013. Le MES devant, contrairement au FESF, bénéficier non seulement de garanties des Etats participants, mais aussi d'un capital propre, ce mécanisme serait moins vulnérable à une éventuelle dégradation d'un Etat « triple A ». Il n'en demeure pas moins qu'une telle dégradation entraînerait inévitablement une détérioration de ses conditions de financement.

(c) Le risque de cercle vicieux entre crise de la dette et crise de liquidité bancaire

La situation est d'autant plus préoccupante que la crise de la dette suscite un risque de **crise de liquidité bancaire**, qui aggrave la défiance des investisseurs.

Craignant des défauts souverains, les banques de la zone euro se prêtent de moins en moins entre elles, préférant déposer leurs liquidités auprès de la BCE. Ainsi, le *spread* euribor-OIS⁴, servant d'indicateur des tensions sur le marché interbancaire, de l'ordre de 25 points de base à la mi-2011, s'est ensuite progressivement ouvert, pour approcher les 100 points de base. Bien que ce niveau soit encore loin de celui atteint en 2008 au plus fort de la crise (de l'ordre de 200 points de base), cette évolution est préoccupante.

¹ En se fondant sur le durcissement des conditions de crédit, l'augmentation des primes de risque des Etats et le risque croissant de récession. L'agence évoque également les désaccords entre Etats de la zone euro et le niveau élevé d'endettement public et privé dans certains Etats, qui ne constituent pas des phénomènes nouveaux.

² Autriche, Belgique, Finlande, France, Allemagne, Luxembourg, Pays-Bas, Estonie, Irlande, Italie, Malte, Portugal, République slovaque, Slovaquie, Espagne.

³ La Grèce, déjà notée CC, et Chypre, déjà sous surveillance négative, ne sont pas concernées.

⁴ Le taux Euribor (Euro interbank offered rate) est le taux d'intérêt « normal » sur le marché interbancaire. Le taux OIS, ou Overnight, porte non sur un échange de fonds, mais sur un différentiel de taux d'intérêt, ce qui supprime le risque de contrepartie. Le taux OIS correspondant à des prêts moins risqués, l'écart (« spread ») entre les deux taux est indicateur de la perception du risque.

La presse économique internationale¹ évoque ainsi un possible allongement de la durée maximale des prêts de la BCE aux banques, qui pourrait passer de 13 mois à trois ans.

A cela s'ajoute une difficulté de financement des banques de la zone euro en dollars. Le 30 novembre 2011, la BCE, la Réserve fédérale des Etats-Unis et quatre autres banques centrales² ont annoncé avoir conclu un accord, valable du 5 décembre 2011 au 1^{er} février 2013, selon lequel entre elles les échanges de devises (swaps) contre dollars seraient effectués à un taux d'intérêt de 0,5 % (contre 1 % actuellement). Le rebond des marchés boursiers qui a suivi cette annonce ne doit cependant pas faire illusion : le risque de contraction du crédit est bien réel, et le fait que les banques centrales soient obligées de prendre ce type de mesure montre la gravité de la situation.

b) Les euro-obligations : un objectif

La Commission européenne a publié le 23 novembre 2011 un *Livre vert sur la faisabilité de l'introduction d'obligations de stabilité*. Les « **obligations de stabilité** » sont le nom qu'elle utilise pour désigner les euro-obligations, ou eurobonds.

Le *Livre vert* de la Commission européenne se contente de rappeler les principaux termes d'un débat déjà bien avancé.

Il distingue **trois solutions** :

- la mutualisation **totale** des dettes, par une garantie **conjointe**, c'est-à-dire chaque Etat étant garant de la dette de tous les autres ;

- la mutualisation partielle des dettes, toujours par une garantie **conjointe**, mais seulement **jusqu'à un certain seuil** de dette en points de PIB. Cette proposition correspond notamment à la proposition de « dette bleue » et de « dette rouge » de Jakob von Weizsäcker et Jacques Delpla³, qui pour inciter les Etats à réduire leur dette ne prévoit de mutualisation que pour la part de la dette inférieure à 60 points de PIB ;

- la mutualisation **partielle** des dettes, dans le cadre d'une garantie **non conjointe**, chaque Etat n'étant garant que jusqu'à un certain montant, comme actuellement dans le cas du FESF.

Le tableau ci-après, qui reprend les principales lignes d'un tableau du *Livre vert*, présente les grandes caractéristiques de ces trois options, selon la Commission européenne.

¹ *Financial Times*, 30 novembre 2011.

² *La Banque d'Angleterre, la Banque du Japon, la Banque nationale suisse et la Banque du Canada.*

³ « *The Blue Bond Proposal* », *Bruegel policy brief*, mai 2010.

Les trois options en matière d'euro-obligations, selon la Commission européenne

	Option 1	Option 2	Option 3
Degré de substitution des émissions nationales par les obligations de stabilité	Complet	Partiel	Partiel
Structure de garantie	Conjointe et solidaire	Conjointe et solidaire	Solidaire (non conjointe) assortie de rehaussements
Aléa moral	Elevé	Moyen, mais fortes incitations à la discipline budgétaire exercées par le marché	Bas, fortes incitations à la discipline budgétaire exercées par le marché
Impact sur la stabilité des marchés financiers	Elevé	Elevé, mais certaines difficultés en cas de niveaux insoutenables des émissions nationales	Faible, mais contribuera peut-être à résoudre la crise en raison de sa mise en œuvre rapide
Considérations juridiques	Modifications probables du traité	Modifications probables du traité	Aucune modification du traité requise. Une législation dérivée peut s'avérer utile.
Durée de mise en œuvre minimale requise	Longue	Moyenne à longue	Courte

Source : d'après Commission européenne, « Livre vert sur la faisabilité de l'introduction d'obligations de stabilité », COM(2011) 818 final, 23 novembre 2011

Indépendamment du jugement que l'on porte sur leur pertinence à plus ou moins long terme, aucune de ces solutions ne semble pouvoir aider à la sortie de crise immédiate :

- la première nécessiterait le passage au fédéralisme budgétaire, impliquant une révision profonde des traités et des constitutions nationales, qui serait nécessairement longue à mettre en œuvre ;

- la deuxième laisserait les Etats sous la contrainte des marchés (puisque la garantie ne s'appliquerait qu'à la dette jusqu'à, par exemple, 60 points de PIB), mais en contrepartie elle risquerait d'entraîner des hausses de taux insoutenables et, potentiellement, le défaut pour les Etats conservant une dette supérieure à ce seuil ;

- la troisième éviterait ces inconvénients, mais en contrepartie serait peu efficace – ce qui est logique, puisqu'il ne s'agirait pas d'aller significativement plus loin que l'actuel FESF.

Les euro-obligations, si elles doivent être **approuvées dans leur principe** de façon à présenter de manière claire et sans ambiguïté dans quelle direction doit évoluer la zone euro, **ne pourraient manifestement pas être mises en œuvre dans des délais brefs.**

c) Vers une solution institutionnelle début 2012, impliquant la BCE et le FMI, et un renforcement de la discipline budgétaire ?

Plusieurs initiatives ont été prises ces dernières semaines. Elles ont principalement pour objet un renforcement de la discipline budgétaire.

- Les 3 et 4 novembre 2011, les chefs d'Etat et du Gouvernement du G20 ont demandé à leurs ministres des finances de travailler au **renforcement des moyens du FMI** « *d'ici leur prochaine réunion* », soit en **février 2012**¹.

Des « fuites » dans la presse² évoquent des discussions portant sur l'éventualité d'une **intervention conjointe de l'eurosystème – BCE ou banques centrales nationales – et du FMI** : le premier prêterait au second – ce à quoi l'autorise l'article 23 du protocole relatif à la BCE –, qui, grâce à ces prêts et à des Etats tiers, financerait les Etats en difficulté de la zone euro (en passant ou non par le FESF). Comme votre rapporteure générale l'a souligné dans le tome I de son rapport général sur le projet de loi de finances pour 2011, l'implication du FMI, qui prend ses décisions à la majorité qualifiée, pourrait contribuer utilement au retour de la confiance. Ses ressources devraient toutefois pour cela être significativement accrues.

Alors que la crise s'est propagée notamment en raison des difficultés des Européens à élaborer des solutions n'impliquant pas une intervention du FMI, le fait que de tels schémas soient aujourd'hui envisagés doit être analysé comme un échec de la capacité des Européens à prendre collectivement des décisions.

- Selon l'ordre du jour de la réunion du **Conseil européen des 8 et 9 décembre 2011**, « *le Conseil européen sera informé par son président de l'évolution de la réflexion menée par les États membres de la zone euro sur le renforcement de la convergence économique à l'intérieur de la zone euro, sur l'amélioration de la discipline budgétaire et sur l'approfondissement de l'union économique, y compris en envisageant la possibilité d'apporter des modifications limitées au traité, et il procèdera à un échange de vues sur la question* ». On remarque que le seul point clairement indiqué concerne « *l'amélioration de la discipline budgétaire* ».

Par ailleurs, la Commission européenne a présenté, lors du Conseil Ecofin du 30 novembre 2011, **deux propositions de règlement, tendant à renforcer la surveillance budgétaire des Etats de la zone euro** :

¹ « Nous veillerons à ce que le FMI continue de disposer des ressources nécessaires pour jouer son rôle systémique au profit de l'ensemble de ses membres, en nous appuyant sur les ressources substantielles que nous avons déjà mobilisées depuis Londres en 2009. Nous sommes disposés à faire en sorte que des ressources supplémentaires puissent être mobilisées rapidement et nous demandons à nos Ministres des finances de travailler d'ici leur prochaine réunion au déploiement d'un éventail d'options comprenant des contributions bilatérales au FMI, des DTS et des contributions volontaires à une structure spéciale du FMI, par exemple un compte administré. Nous mettrons en œuvre rapidement et dans sa totalité la réforme des quotes-parts et de la gouvernance du FMI décidée en 2010. »

² Reuters, 17 novembre 2011.

- l'une d'elles¹ prévoit en particulier l'obligation que les textes financiers s'appuient sur des **prévisions macroéconomiques indépendantes**, que les Etats adoptent des programmations à moyen terme à **caractère contraignant**, et qu'ils « *soumettent à la Commission et à l'Eurogroupe chaque année, et au plus tard le 15 octobre, un **projet de plan budgétaire pour l'année suivante*** », la Commission et l'Eurogroupe pouvant demander la révision du projet ;

- cette proposition de règlement prévoit des obligations supplémentaires pour les Etats en situation de déficit excessif, en particulier en matière de suivi de l'exécution budgétaire infra-annuelle ;

- l'autre proposition de règlement² prévoit que la Commission européenne peut décider de mettre sous « **surveillance renforcée** » un Etat connaissant de sérieuses difficultés du point de vue de sa stabilité financière ou bénéficiant d'une assistance financière internationale. Ces Etats seraient soumis à des obligations d'information supplémentaires, et devraient faire adopter un « **programme d'ajustement** » par le Conseil, statuant à la majorité qualifiée ;

- l'exposé des motifs de cette seconde proposition de règlement prévoit en outre qu'« *une décision constatant qu'un État membre ne se conforme pas à son programme* » entraînerait la **suspension du versement des fonds structurels**.

Comme on l'a indiqué, l'ordre du jour de la réunion du Conseil européen des 8 et 9 décembre 2011 comprend la discussion de « *la possibilité d'apporter des **modifications limitées au traité*** ». L'Allemagne demande de telles modifications. Toutefois, son projet de charger la **Cour de justice européenne** de veiller au respect par les Etats de leurs obligations a suscité des oppositions dans notre pays.

- Le 1^{er} décembre 2011, Wolfgang Schäuble a présenté devant des journalistes une proposition dont il a indiqué qu'elle serait évoquée lors de la réunion du conseil européen du 9 décembre prochain. Il s'agit d'un mécanisme destiné à contraindre les Etats à davantage de discipline budgétaire.

¹ COM(2011) 821 final.

² COM(2011) 819 final.

La proposition allemande de mise en place de fonds d'amortissement nationaux pour la dette supérieure à 60 points de PIB

Selon les informations disponibles¹, il s'agirait de mettre en place des fonds d'amortissement nationaux, alimentés par des ressources spécifiques, pour la part de dette supérieure à 60 points de PIB.

Cette solution n'a rien à voir avec les eurobonds, puisque chaque Etat ne compterait toujours que sur lui-même. En particulier, malgré les apparences, elle est fondamentalement différente de celle de « dette bleue » et de « dette rouge » de Jakob von Weizsäcker et Jacques Delpla², consistant à mutualiser la part de la dette inférieure à 60 points de PIB. Concrètement, il s'agirait seulement de mettre en place dans chaque Etat une sorte de « super-CADES », afin d'obliger les Etats à se désendetter.

Cette solution n'a pas non plus grand-chose à voir avec la proposition, faite le 9 novembre 2011 par des économistes allemands, de créer un fonds d'amortissement européen de 2 300 milliards d'euros garanti par les Etats membres pour la part de dette supérieure à 60 points de PIB, qui aurait de facto constitué un dispositif temporaire d'eurobonds.

- Le 1^{er} décembre 2011, Mario Draghi, président du conseil des gouverneurs de la BCE, a suggéré que **la BCE pourrait accepter d'aller plus loin si, préalablement, les Etats s'engageaient véritablement en matière de discipline budgétaire.**

- **Le 5 décembre 2011, la France et l'Allemagne ont annoncé un accord qui reste à concrétiser.**

Lors de leur conférence de presse commune, le Président et la Chancière ont annoncé leur intention d'adopter d'ici mars 2012 un **nouveau traité**, dont le principe serait décidé lors de la réunion du Conseil européen du 9 décembre et dont la ratification pourrait avoir lieu après l'élection présidentielle française.

Les modifications apportées par ce nouveau traité seraient les suivantes :

- **sanction quasi-automatique** des Etats en déficit excessif en cas de non-respect de leurs engagements, seule une majorité qualifiée pouvant s'y opposer ;

- selon les termes du Président de la République, « *une règle d'or renforcée et harmonisée au niveau européen pour que tous les budgets des 17 comportent une **disposition constitutionnelle** qui permette aux cours constitutionnelles nationales de vérifier que le budget national va vers le retour à l'équilibre* ». La Chancière a précisé que si « *la Cour de justice européenne ne pourra pas déclarer un budget national immédiatement nul et*

¹ Cf. en particulier *Les Echos*, 2 décembre 2011.

² « *The Blue Bond Proposal* », *Bruegel policy brief*, mai 2010.

non avenu », elle « *pourra dire si la règle d'or telle que définie dans le droit national est conforme* » au traité. Il s'agirait donc d'une **rupture majeure** par rapport à la politique menée par le Président de la République, la « règle d'or » adoptée le 11 juillet 2001 ayant précisément été conçue pour n'obliger à rien.

Il a en outre été convenu **d'anticiper à 2012** la mise en place du **Mécanisme européen de stabilité (MES)**, dont il est actuellement prévu qu'il remplace les dispositifs actuels (Fonds européen de stabilité financière, FESF ; et Mécanisme européen de stabilité financière, MESF) à compter de la mi-2013. Ses statuts seraient en outre modifiés pour que, selon les termes du Président de la République, « *les décisions puissent être prises non pas à l'unanimité mais à une **majorité qualifiée** dont nous estimons aux alentours de **85 %** le quota* ».

- Dans un document en date du 6 décembre 2011 adressé aux chefs d'Etat et de gouvernement, Herman van Rompuy identifie deux solutions juridiques :

- la simple révision du protocole n°12 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), relatif à la procédure de déficit excessif. Les nouvelles règles budgétaires, l'obligation de chaque Etat de se doter d'une règle interne contraignante de retour à l'équilibre et la compétence de la Cour de justice européenne pour vérifier la conformité de cette règle au droit communautaire, pourraient figurer dans ce protocole. On rappelle que la modification d'un protocole implique l'unanimité du Conseil, mais n'exige pas, du point de vue juridique, de ratifications nationales ;

- l'amendement du TFUE, afin notamment de renforcer l'automatisme des sanctions. Des ratifications nationales seraient alors nécessaires, ce qui rallongerait le processus et le rendrait plus aléatoire, en particulier si des référendums nationaux étaient organisés.

Par ailleurs, ce rapport propose que l'anticipation à 2012 de la mise en place du Mécanisme européen de stabilité (MES), initialement prévue pour la mi-2013, s'accompagne de l'abandon de la règle selon laquelle il ne ferait que reprendre la capacité de prêt des mécanismes existants (Fonds européen de stabilité financière, FESF ; et Mécanisme européen de stabilisation financière, MESF), sans s'y ajouter. Cette proposition demeure à préciser, mais on conçoit que si aux 250 milliards d'euros de capacité de prêt résiduelle du FESF s'ajoutaient 500 milliards d'euros pour le MES, la « puissance de feu » de la zone euro serait renforcée.

- **Un renforcement de la discipline budgétaire n'aurait guère d'utilité en lui-même**, en tout cas pour résoudre la crise de la zone euro.

En effet, si l'on excepte le cas de la Grèce, la crise des dettes publiques européennes ne provient pas fondamentalement d'un manque de discipline budgétaire des Etats. En effet, la situation des finances publiques de

la zone euro n'est pas plus dégradée que celle des Etats-Unis, du Japon et de la Grande-Bretagne.

On peut toutefois comprendre qu'il soit important de créer les conditions d'une intervention plus active de la BCE dans la résolution de la crise.

Pour autant, le dispositif tel qu'il est proposé appelle de nombreuses réserves, de procédure comme de principe.

Du point de vue de la procédure, il est douteux que des réformes de cette ampleur puissent être élaborées dans les délais très brefs qui sont envisagés. Quand bien même elles le seraient, leur entrée en vigueur serait conditionnée à leur approbation par les différents Etats. Sur certains aspects, des référendums seraient organisés. Sur d'autres des révisions constitutionnelles seraient nécessaires.

Sur le fond, il est étonnant que les propositions se concentrent sur la question de la discipline budgétaire, alors qu'il ne s'agit pas du seul problème dont souffre la zone euro. La défiance sera surmontée seulement lorsque les Etats auront clairement indiqué leurs objectifs en matière de fonctionnement de l'Union économique et monétaire et leurs ambitions en matière de soutien à la croissance.

Or sur ces deux points, personne n'est encore sorti de l'ambiguïté.

II. L'ACTUALISATION DE LA PROGRAMMATION PLURIANNUELLE DES FINANCES PUBLIQUES

A. LA MISE EN ŒUVRE DU PLAN ANNONCÉ LE 7 NOVEMBRE 2011

1. Le présent projet de loi, principal véhicule du plan du 7 novembre 2011

Le présent projet de loi de finances rectificative est le principal véhicule juridique du plan de réduction du déficit annoncé le 7 novembre 2011 par le Premier ministre, formellement de 17,4 milliards d'euros à l'horizon 2016.

En effet, sur **les 11,4 milliards d'euros de mesures « documentées » à l'horizon 2016¹** –, les mesures nouvelles se répartissent entre :

- 2,5 milliards d'euros pour le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2012 (modifié par amendements du Gouvernement) ;

¹ A l'horizon 2016, les 17,4 milliards d'euros du plan comprennent 7,2 milliards d'euros de mesures sur les dépenses (hors indexation des prestations sociales et réforme des retraites), dont 6 milliards d'euros (correspondant à la révision à la baisse des dépenses de l'Etat et de l'ONDAM à partir de 2013) sont purement programmatiques.

- 3,1 milliards d'euros pour le projet de loi de finances pour 2012 (modifié par amendements du Gouvernement) ;

- 5,8 milliards d'euros pour le présent projet de loi de finances rectificative.

Le projet initial du Gouvernement d'inscrire la revalorisation forfaitaire de 1 % des prestations familiales et des aides au logement en 2012 et le raccourcissement de la phase transitoire de la réforme des retraites dans un **projet de loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2012** a été abandonné. Ces dispositions ont été introduites en seconde lecture à l'Assemblée nationale, après échec de la commission mixte paritaire, par amendements au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2012.

Le plan du 7 novembre 2011

	En écart par rapport à l'absence de mesure				En mesures nouvelles*		Véhicule juridique
	2012	2013	2016	2012	2013	Moyenne 2014-2016	
Recettes	5,2	7,9	8,4	5,2	2,7	0,2	
Désindexation en 2012 et 2013 du barème de l'IR, de l'ISF, et des donations et successions	1,7	3,4	3,4	1,7	1,7	0	PLFR décembre 2011
Majoration exceptionnelle de l'IS pour les grandes entreprises jusqu'en 2013	1,1	1,1	0	1,1	0	-0,4	PLFR décembre 2011
Augmentation du prélèvement forfaitaire libératoire à 24 % sur les dividendes et intérêts	0,6	0,6	0,6	0,6	0	0	PLFR décembre 2011
Suppression de niches : rachat, suppression du Scellier fin 2012, rachat et recentrage des PTZ sur le neuf (800 M€) et réduction de 20 % du CIDD	0	1	2,6	0	1	0,5	PLF 2012
Création d'un taux intermédiaire de TVA à 7 %	1,8	1,8	1,8	1,8	0	0	PLFR décembre 2011
Dépenses**	1,7	3,7	9	1,7	2	1,8	
Economies supplémentaires sur l'Etat et l'assurance maladie	1,2	2,7	7,2	1,2	1,5	1,5	
Dont Etat***	0,5	1,5	4,5	0,5	1	1	Amendement au PLF 2012****
Dont assurance maladie***	0,7	1,2	2,7	0,7	0,5	0,5	Amendements au PLFSS 2012****
Revalorisation forfaitaire de 1 % des prestations familiales et des aides au logement en 2012	0,4	0,5	0,5	0,4	0,1	0	Amendement au PLF 2012 (aides au logement) et au PLFSS 2012 (prestations familiales)
Raccourcissement de la phase transitoire de la réforme des retraites (âge légal à 62 ans en 2017)	0,1	0,5	1,3	0,1	0,4	0,3	Amendement au PLFSS 2012
Total	7	11,6	17,4	7	4,6	1,9	

* Calculs de la commission des finances. La présentation en mesures nouvelle indique l'évolution du montant de la mesure par rapport à l'année précédente. Dans un souci de simplification, on retient ici le terme dans le cas de mesures relatives aux dépenses, bien que l'expression soit habituellement réservée à celles relatives aux seules recettes.

** On retient la présentation du Gouvernement, consistant à assimiler le raccourcissement de la phase transitoire de la réforme des retraites à une pure mesure de dépenses.

*** Répartition entre Etat et assurance maladie réalisée par la commission des finances à partir des éléments figurant dans le texte du dossier de presse.

**** Pour les années postérieures à 2012, les montants sont essentiellement programmés.

Source : *commission des finances, d'après de presse du 7 novembre 2011 et la « Stratégie pluriannuelle de finances publiques, » publiée lors du dépôt du présent projet de loi de finances rectificative*

(en milliards d'euros)

Pour mémoire : véhicules juridiques annoncés le 7 novembre	
PLFR décembre 2011	
PLFR décembre 2011	
PLFR décembre 2011	
Non précisé	
PLFR décembre 2011	
Non précisé	
Non précisé	
PLFRSS 2012	
PLFRSS 2012	

2. Un plan global qui, contrairement à ce que continue d'affirmer le Gouvernement, ne repose pas majoritairement sur les dépenses

a) Selon les chiffres du Gouvernement : en 2011-2012, un effort reposant majoritairement sur les recettes

Dans la perspective des prochaines échéances électorales, le Gouvernement axe sa communication sur l'idée que les mesures qu'il prend pour réduire le déficit reposeraient très majoritairement sur les dépenses. Cela lui permet de se poser en pourfendeur des dépenses inutiles, contrairement à une opposition présidentielle accusée de vouloir augmenter les dépenses et les impôts.

Ainsi, la *Stratégie pluriannuelle de finances publiques* annexée au présent projet de loi de finances rectificative affirme que « *l'effort de redressement 2011-2016 privilégie les efforts en dépenses, qui représentent près des deux tiers de l'effort total* ».

A l'appui de cette affirmation, le Gouvernement fournit le tableau ci-après.

Le « plan de retour à l'équilibre 2011-2016 », selon le Gouvernement

(en milliards d'euros)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Dettes évitées en 2016
MESURES EN DEPENSE (en Md€)							
Etat hors retraites	6,9	12,3	17,7	24	30	36	128
dont économies sur la masse salariale	1,3	2,9	4,6	6	8	9	32
dont fonctionnement et interventions de l'Etat et de ses opérateurs et transferts aux collectivités locales	5,6	9,4	13,1	18	22	27	96
ASSO hors retraites	2,6	6,2	9,4	13	16	19	66
dont économies sur le champ de l'ONDAM (et, en 2012, sur fonds de protection sociale et gestion des caisses de sécurité sociale)	2,6	5,9	9,0	12	16	19	64
dont sous-indexation en 2012 des prestations famille et logement		0,3	0,4	0,4	0,4	0,4	2
Réforme des retraites	1,5	4,8	6,9	8	11	16	49
Collectivités locales	0,2	0,6	0,9	1	2	2	6
Total mesures en dépense (hors économie sur charge de la dette)	11,2	23,9	35,0	46	58	74	248
Dont mesures antérieures au 24/08	11,0	21,1	30,3	39	50	64	215
Dont mesures du 24/08		1,0	1,0	1	1	1	5
Dont mesures du 7/11	0,2	1,8	3,7	6	7	9	28
Partage dans l'effort de consolidation (hors charge de la dette) :	49%	46%	52%	57%	61%	64%	57%
MESURES EN RECETTES (en Md€)							0
Mesures documentées avant les annonces du 24/08	10,4	12,4	12,4	12	12	12	73
Mesures annoncées le 24/08	1,0	10,0	9,5	9	8	8	46
Nouvelles mesures en recettes le 7/11		5,2	7,9	7	8	8	37
Mesures programmées dans la LPFP			3,0	6	9	12	30
Total mesures en recettes	11,4	27,6	32,8	35	38	41	185
Partage dans l'effort de consolidation :	51%	54%	48%	43%	39%	36%	43%
Total effort de consolidation :	22,6	51,5	67,8	81	96	115	434
Dont mesures antérieures au 24/08	21,6	33,5	45,7	58	71	88	318
Dont mesures du 24/08	1,0	11,0	10,5	10	9	9	51
Dont mesures du 7/11		7,0	11,6	13	15	17	65
Charge de la dette évitée : hypothèse : taux apparent observé sur la période 2007-2010 soit 3,94% appliqué au cumul des économies des années antérieures + 50% des économies de l'année en cours	0,4	1,9	4,3	7	11	15	
Total des économies y compris charge de la dette	23,0	53,4	72,1	88	107	129	
Part des dépenses y compris charges de la dette dans l'effort de consolidation	50%	48%	54%	61%	65%	68%	
Part des recettes dans l'effort de consolidation total	50%	52%	46%	39%	35%	32%	

Source : « Stratégie pluriannuelle de finances publiques » annexée au présent projet de loi de finances rectificative

Ce tableau permet de voir à quelles acrobaties le Gouvernement est contraint pour affirmer qu'il se conforme à son idéologie de retour à l'équilibre par un effort reposant majoritairement sur les dépenses. Votre rapporteure générale a d'ailleurs montré dans le tome I de son rapport général sur le projet de loi de finances pour 2012 en quoi le discours du Gouvernement ne correspond pas à la réalité.

La principale « astuce » du Gouvernement consiste à raisonner à l'horizon 2016, en affichant des mesures d'économies au-delà de 2012 essentiellement virtuelles.

Si l'on se contente de prendre en compte les mesures sur la période dépendant effectivement de l'action du Gouvernement, soit **2011-2012**, le tableau du Gouvernement indique que **les mesures de réduction du déficit proviendraient alors pour 54 % de mesures sur les recettes et seulement 46 % de mesures sur les dépenses**. Même en recourant au procédé – semble-t-il utilisé pour la première fois dans ce document – consistant à comptabiliser

parmi les économies la moindre charge de la dette résultant du moindre déficit, ces taux seraient encore de respectivement 52 % et 48 %.

b) Un recalcul sur la période 2011-2016, avec les seules mesures réellement documentées : un effort deux fois moins important et reposant également sur les dépenses et les recettes

Votre rapporteure générale s'est efforcée de corriger le tableau ci-avant du Gouvernement en prenant en compte **les seules mesures réellement documentées**, et sans prendre en compte l'impact du moindre déficit sur la charge de la dette (qui n'a d'autre objet que de majorer artificiellement l'effort sur la dépense).

Il en résulte des chiffres sensiblement différents de ceux que présente le Gouvernement :

- l'effort à l'horizon 2016 n'est plus de 115 milliards d'euros, mais de seulement **63,6 milliards d'euros** ;

- cet effort n'est plus réparti entre 64 % sur les dépenses et 36 % sur les recettes (voire respectivement 68 % et 32 % si l'on prend en compte la moindre charge de la dette), mais **à peu près également réparti** entre dépenses et recettes.

Les écarts proviennent :

- dans le cas des dépenses, de tous les postes sauf la réforme des retraites et la sous-indexation en 2012 des prestations famille et logement. En effet, réforme des retraites exceptée, les mesures d'économies ne sont pas documentées au-delà de 2012¹ ;

- dans le cas des recettes, de la ligne « *mesures programmées dans la LPFP* » (c'est-à-dire la loi de programmation des finances publiques 2011-2014), que le Gouvernement prolonge délibérément jusqu'en 2016. En effet, ces mesures, de 3 milliards d'euros par an en « mesures nouvelles », demeurent à déterminer.

¹ Il serait pourtant intéressant de savoir comment le Gouvernement envisage le partage à l'horizon 2016 des 27 milliards d'euros d'économies de dépenses entre l'Etat, les opérateurs et les collectivités territoriales.

**Le « plan de retour à l'équilibre 2011-2016 » : prise en compte
des seules mesures « documentées » par le Gouvernement**

(en milliards d'euros)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Dette évitée
MESURES EN DEPENSES							
Etat hors retraites	6,9	12,3	12,3	12,3	12,3	12,3	68,4
<i>dont économies sur la masse salariale</i>	<i>1,3</i>	<i>2,9</i>	<i>2,9</i>	<i>2,9</i>	<i>2,9</i>	<i>2,9</i>	<i>15,8</i>
<i>dont fonctionnement et interventions de l'Etat et de ses opérateurs et transferts aux collectivités locales</i>	<i>5,6</i>	<i>9,4</i>	<i>9,4</i>	<i>9,4</i>	<i>9,4</i>	<i>9,4</i>	<i>52,6</i>
ASSO hors retraites	2,6	6,2	6,3	6,3	6,3	6,3	34,0
<i>dont économies sur le champ de l'ONDAM (et, en 2012, sur fonds de protection sociale et gestion des caisses de sécurité sociale)</i>	<i>2,6</i>	<i>5,9</i>	<i>5,9</i>	<i>5,9</i>	<i>5,9</i>	<i>5,9</i>	<i>32,1</i>
<i>dont sous-indexation en 2012 des prestations famille et logement</i>	<i>0</i>	<i>0,3</i>	<i>0,4</i>	<i>0,4</i>	<i>0,4</i>	<i>0,4</i>	<i>1,9</i>
Réforme des retraites	1,5	4,8	6,9	8	11	16	48,2
Collectivités locales	0,2	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	3,2
Total mesures en dépense (hors économie sur charge de la dette)	11,2	23,9	26,1	27,2	30,2	35,2	153,8
Dont mesures antérieures au 24/08	11,0	21,1	22,9	23,2	26,3	31,2	135,7
Dont mesures du 24/08	0,2	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	5,2
Dont mesures du 7/11	0,0	1,8	2,2	3,0	2,9	3,0	12,9
Partage dans l'effort de consolidation (hors charge de la dette) (en %) :	49,6	46,4	46,7	49,0	52,0	55,3	50,0
MESURES EN RECETTES							
Mesures documentées avant les annonces du 24/08	10,4	12,4	12,4	12	12	12	71,2
Mesures annoncées le 24/08	1,0	10,0	9,5	9,0	8,0	8,0	45,5
Nouvelles mesures en recettes le 7/11	0,0	5,2	7,9	7,3	7,9	8,4	36,7
Mesures programmées dans la LPFP				<i>Mesures purement programmées</i>			0,0
Total mesures en recettes	11,4	27,6	29,8	28,3	27,9	28,4	153,4
Partage dans l'effort de consolidation (en %) :	50,4	53,6	53,3	51,0	48,0	44,7	50,0
Total effort de consolidation :	22,6	51,5	55,9	55,5	58,1	63,6	307,2
Dont mesures antérieures au 24/08	21,4	33,5	35,3	35,2	38,3	43,2	206,9
Dont mesures du 24/08	1,2	11,0	10,5	10,0	9,0	9,0	50,7
Dont mesures du 7/11	0,0	7,0	10,1	10,3	10,8	11,4	49,6

Sources : « Stratégie pluriannuelle de finances publiques » annexée au présent projet de loi de finances rectificative ; calculs de la commission des finances

c) Selon une approche en termes d'effort structurel : une réduction du déficit reposant à 60 % sur les recettes d'ici 2016, si l'on prend en compte les seules mesures documentées

A cela s'ajoute que la **norme** par rapport à laquelle les mesures relatives aux dépenses sont définies n'est, comme d'habitude, **pas explicitée**. Les recalculs ci-avant sont donc purement théoriques, les chiffres du tableau du Gouvernement n'ayant en eux-mêmes pas de signification claire.

Une approche fréquemment retenue par la commission des finances consiste à raisonner en « **effort structurel** ». On rappelle que l'effort structurel, défini comme la réduction du déficit public provenant de l'action discrétionnaire du Gouvernement, se définit par la somme de la diminution du ratio dépenses/PIB potentiel et des mesures nouvelles sur les recettes. Il se distingue de l'évolution du déficit structurel par le fait qu'il ne prend pas en compte les fluctuations spontanées du ratio recettes/PIB. Afin de neutraliser effectivement les fluctuations de la conjoncture, la commission des finances préconise de retenir comme hypothèse de croissance potentielle la croissance potentielle de longue période, estimée à environ 2 %.

Dans le cas des recettes, cette approche macroéconomique implique de prendre en compte l'ensemble des mesures nouvelles, et non seulement celles que le Gouvernement fait le choix de retenir dans le tableau de la page précédente. Concrètement, il convient de s'appuyer sur le chiffrage du rapport sur les prélèvements obligatoires annexé au projet de loi de finances pour 2012, actualisé pour tenir compte du plan annoncé le 7 novembre 2011.

On parvient alors aux résultats ci-après.

L'évolution discrétionnaire du déficit public (« effort structurel »)

(en milliards d'euros)

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Dettes évitées
Avec les hypothèses du Gouvernement*							
Effort structurel							
dont :	33	67	92	114	137	162	606
Dépenses	14	28	47	66	86	107	348
Recettes**	19	40	45	48	51	55	257
% Dépenses	43	41	51	58	63	66	57
Avec les seules mesures « documentées »***							
Effort structurel							
dont :	33	67	70	69	70	71	381
Dépenses	14	28	28	28	28	28	153
Recettes	19	40	42	42	42	43	227
% Dépenses	43	41	40	40	40	39	40

* Croissance des dépenses publiques en volume de 0,7 % en 2011, 0,8 % en 2012 et 0,4 % ensuite.

** Mesures figurant dans le rapport sur les prélèvements obligatoires annexé au projet de loi de finances pour 2012 (années 2011 et 2012) + mesures annoncées le 7 novembre + 3 milliards d'euros de mesures nouvelles par an programmés par le Gouvernement de 2013 à 2016 mais non documentés.

*** Hypothèse de croissance des dépenses de 2 % par an en volume à compter de 2013 + absence de prise en compte des 3 milliards d'euros par an de mesures nouvelles sur les recettes prévues à compter de 2013, non documentées.

Source : calculs de la commission des finances

Selon cette approche – qui, compte tenu de l'estimation relativement élevée retenue pour la croissance potentielle, contribue à majorer la contribution des dépenses à la réduction du déficit¹ –, la réduction discrétionnaire du déficit prévue à l'horizon 2016 **reposerait, si l'on prend en compte les mesures non documentées, à 66% sur les dépenses.**

Toutefois **la programmation du Gouvernement n'a en réalité guère de sens.** Après prise en compte de l'« effort virtuel » sur la dépense programmée (mais non documenté) à compter de 2013, la croissance des dépenses publiques en volume, qui jusqu'au plan du 7 novembre 2011 devait être de 0,5 % par an (contre une tendance « historique » de plus de 2 %, et 1,4 % de 2008 à 2012), serait ramenée au taux incroyablement faible de **0,4 %**. Le Gouvernement ne précise évidemment pas comment la croissance des dépenses publiques en volume est censée passer de plus de 2 % par an à une quasi-stabilité.

¹ Dans son rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques préalable au débat d'orientation des finances publiques pour 2012, la Cour des comptes retient une hypothèse de croissance potentielle de l'ordre de 1,6 % par an, ce qui revient à majorer d'environ 0,2 point de PIB (soit 4 milliards d'euros) la contribution annuelle des dépenses à la réduction du déficit.

Par ailleurs, dans le cas des recettes, il convient de ne pas prendre en compte les 3 milliards d'euros de mesures nouvelles prévues chaque année à partir de 2013, qui ne sont pas documentées.

Au total, on parvient à **une contribution des dépenses à l'effort total de seulement 40 %**.

B. LA NOUVELLE PROGRAMMATION PLURIANNUELLE DES FINANCES PUBLIQUES

1. Une actualisation a minima

Pour la première fois, le Gouvernement a publié, en même temps que le présent projet de loi de finances rectificative, un document intitulé *Stratégie pluriannuelle de finances publiques*, présenté comme une « *mise à jour du rapport économique, social et financier* » annexé au projet de loi de finances pour 2012. Ce document actualise la programmation du Gouvernement en fonction de la révision à la baisse des hypothèses de croissance, et des nouvelles mesures annoncées le 7 novembre 2011.

Il s'agit d'une « première ». En effet, habituellement le Gouvernement se limite au rapport prévu par l'article 53 de la LOLF, qui dispose qu'est joint « *à tout projet de loi de finances rectificative (...) un rapport présentant les évolutions de la situation économique et budgétaire justifiant les dispositions qu'il comporte* ». Ce rapport fait généralement moins d'une page.

Cette programmation ne comprend toutefois **aucune information nouvelle significative par rapport à celle que votre rapporteure générale s'était efforcée de reconstituer à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2012**.

La mise à jour de l'hypothèse de croissance ne concerne que l'année 2012 : comme on l'a indiqué, celle-ci a été ramenée de 1,75 % à 1 % (pour un consensus des conjoncturistes de 0,7 %¹).

En conséquence des économies supplémentaires annoncées, sinon documentées, l'hypothèse de croissance des **dépenses** en volume a quant à elle été ramenée de 0,5 % environ² à **seulement 0,4 %** en moyenne de 2013 à 2016 (contre 1,4 % en 2008-2012 et une moyenne sur longue période supérieure à 2 %).

¹ *Consensus Forecasts, novembre 2011.*

² *Avant les annonces du 7 novembre 2011, le Gouvernement indiquait prévoir une croissance des dépenses en volume de 0,6 % pour la période 2010-2015 (rapport économique, sociale et financier annexé au PLF 2012, tome I, page 89), dont 0,7 % en 2011 et 0,9 % en 2012 (rapport économique, social et financier annexé au PLF 2012, page 62). La moyenne des taux de croissance (mais pas la croissance moyenne) aurait été de 0,5 % de 2012 à 2015 (rapport sur la dépense publique annexé au PLF 2012, page 75).*

La trajectoire de déficit public est maintenue inchangée, à 5,7 points de PIB en 2011, 4,5 points de PIB en 2012, 3 points de PIB en 2013, 2 points de PIB en 2014, 1 point de PIB en 2015 et l'équilibre en 2016.

La projection du taux de prélèvements obligatoires est revue en légère hausse : pour l'année 2015, si elle était de 45,4 % selon la programmation 2013-2015 annexée au projet de loi de finances pour 2012, elle est désormais de 45,8 points de PIB.

2. L'impact sur la dette publique des dispositifs d'aide aux Etats en difficulté de la zone euro : environ 2 points de PIB

Cette programmation évalue à environ 2 points de PIB à compter de 2012 l'impact des dispositifs d'aide aux Etats en difficulté de la zone euro sur la dette publique de la France :

- la France doit contribuer à hauteur de respectivement 6,5 et 9,1 milliards d'euros aux dispositifs d'aide à l'Irlande et au Portugal, dans le cadre du FESF ;

- dans le cas de la Grèce, il faut prendre en compte les 16,8 milliards d'euros de prêts bilatéraux annoncés le 2 mai 2010 et les 20 milliards d'euros (environ¹) du plan d'aide annoncé le 26 octobre 2011, qui se substitue à celui du 21 juillet 2011.

On rappelle en effet que dans une décision du 27 janvier 2011, Eurostat estime que le FESF n'est pas une « *unité institutionnelle* » indépendante, mais une émanation des Etats de la zone euro. En conséquence, la dette du FESF est considérée par Eurostat comme une dette des Etats contributeurs, répartie en fonction de leur part dans le total des garanties.

¹ Dont 6 milliards d'euros pour le rehaussement de titres et 15 milliards d'euros de prêts à la Grèce dans le cadre du FESF (soit dans chaque cas environ 20 % du total prévu pour les Etats de la zone euro, de respectivement 30 et 67 milliards d'euros – ce dernier montant étant calculé selon l'hypothèse d'une contribution du FMI à hauteur d'un tiers du total).

SECONDE PARTIE

L'ÉQUILIBRE BUDGÉTAIRE À LA FIN DE L'ANNÉE 2011

Les principaux chiffres du quatrième projet de loi de finances rectificative pour 2011

1. – LES RECETTES

Recettes fiscales nettes : 253,5 milliards d'euros (-0,4*)

Recettes non fiscales : 16,5 milliards d'euros (+0,2)

2. – LES DÉPENSES ET LES EMPLOIS

Dépense sous norme « zéro valeur » : 275,4 milliards d'euros (-0,2)

Dont dépenses de personnel (hors pensions) : 81,5 milliards d'euros (+0,4)

Dont PSR collectivités territoriales sous norme : 51,8 milliards d'euros (-0,6)

Dont PSR Union européenne : 18,2 milliards d'euros (+0)

Dépense sous norme « zéro volume » : 357,8 milliards d'euros (+0,8)

Dont charge de la dette : 46,4 milliards d'euros (+1)

Dont dépenses de pensions : 36 milliards d'euros (+0)

Plafond des autorisations d'emplois rémunérés par l'Etat : 1 974 461 ETPT
(+0)

3. – LE SOLDE ET SON FINANCEMENT

Solde général : -95,3 milliards d'euros (+0,2)

Besoin et ressources de financement de l'Etat : 190,7 milliards d'euros (-0,2)

Plafond de variation de la dette à moyen et long termes : 89,2 milliards
d'euros (+0)

** Les évolutions sont par rapport à la LFR-3 2011 pour les recettes et le solde, et par rapport à la LFI 2011 pour les dépenses et les emplois.*

Nota bene : l'analyse de l'équilibre budgétaire repose sur les données contenues dans le projet de loi adopté en Conseil des ministres. Les modifications apportées par l'Assemblée nationale en première lecture sont analysées dans le cadre du commentaire de l'article d'équilibre (article 31).

Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires

I. DES RECETTES EN LÉGÈRE DIMINUTION

Les recettes nettes du budget général **diminuent très légèrement** par rapport au dernier révisé pour 2011 (- 150 millions d'euros). Un léger rebond des recettes non fiscales (+ 213 millions d'euros) vient compenser l'érosion des recettes fiscales (- 363 millions d'euros).

A. UN REcul DES RECETTES FISCALES PARTIELLEMENT COMPENSÉ PAR LA CONSOLIDATION DES RECETTES NON FISCALES

Le faible ajustement des recettes fiscales nettes auquel procède le présent collectif ne doit pas masquer **qu'elles auront fait l'objet de révisions d'ampleur au cours de l'exercice**. Par ailleurs, si les derniers réglages des prévisions 2011 apparaissent minimes, le projet de loi « **rectifie** » **substantiellement les recettes pour 2012, en mettant en œuvre un train supplémentaire de mesures dites de « redressement »**.

1. L'évolution des prévisions de rendement des « grands impôts »

D'un montant de 253,6 milliards d'euros en exécution 2010, les recettes fiscales nettes étaient attendues à 254,9 milliards d'euros en LFI. Elles sont finalement révisées à 253,5 milliards d'euros, **en recul de 0,6 % par rapport à la prévision**. Cette variation relativement modérée dissimule des **réévaluations d'ampleur** selon les impositions concernées.

a) L'impact de la situation grecque sur l'impôt sur les sociétés

Les recettes d'IS ne passent pas la barre « symbolique » des 40 milliards d'euros (39,98 milliards d'euros). Elles sont inférieures de 4,86 milliards d'euros à la prévision de LFI (-10,8 %). 1,7 milliard d'euros de corrections négatives avaient été enregistrées en LFR-1 pour tenir compte de l'exécution 2010 et 3 milliards d'euros de moins-values liées à la conjoncture économique avaient été actées en LFR-2. La présente révision (- 0,92 milliard d'euros) est imputable :

1) à la dégradation de la **conjoncture** ;

2) à l'impact du dernier **plan de soutien à la Grèce** sur le bénéfice fiscal des établissements financiers. Ceux-ci passent en effet des provisions pour dépréciation de leurs créances sur l'Etat grec¹, dont l'impact à la baisse est estimé à 400 millions d'euros en 2011 et à 800 millions d'euros en 2012². Le montant total des provisions passées par les banques françaises aux deuxième et troisième trimestres est estimé à 4,73 milliards d'euros,

¹ Une décote de 50 % de la valeur nominale des titres d'Etat grec est actuellement envisagée.

² L'impact est plus fort en 2012 compte tenu de la limitation du report en arrière des déficits adoptée en collectif budgétaire de septembre 2011.

dont 2,61 milliards d'euros par BNP-Paribas, 0,87 milliard d'euros par BPCE et 0,73 milliard d'euros par la Société générale ;

3) à la dynamique des **remboursements et dégrèvements**. 521 millions d'euros de crédits sont ouverts sur au titre des remboursements et dégrèvements d'impôt sur les sociétés. 421 millions d'euros correspondent au dynamisme plus fort qu'escompté des crédits d'impôt (PTZ notamment) et 100 millions d'euros aux dégrèvements et restitutions de sommes indûment perçues, au regard des décaissements constatés à ce jour.

b) L'évolution des autres impôts

Les recettes d'**IR** s'établissent à 51,05 milliards d'euros, en retrait de 1,14 milliard d'euros par rapport à la LFI (-2,2 %). L'IR net avait été révisé de - 0,5 milliard d'euros en LFR-1 pour tenir compte des données d'exécution 2010, puis de - 0,1 milliard d'euros en LFR-3 et l'est à nouveau de -0,5 milliard d'euros pour prendre en compte les résultats du troisième tiers et de remboursements et dégrèvements plus dynamiques que prévus.

Les recettes de **TIPP** sont globalement en ligne avec la prévision (13,99 milliards d'euros, soit 4 millions d'euros de moins qu'attendu en LFR-3 et 0,94 million d'euros de moins qu'en LFI).

La **TVA** « rattrape » ces moins-values en s'établissant à 132,27 milliards d'euros, soit 1,41 milliard d'euros de plus qu'anticipé en LFI, compte tenu d'une dynamique plus importante qu'escompté de l'assiette taxable. La quasi-totalité de la correction était intervenue en LFR-1.

Il en va de même des **autres recettes fiscales nettes** (16,2 milliards d'euros), supérieures de 1,07 milliard d'euros à la prévision de LFR-3 et de 3,26 milliard d'euros à celle de LFI. La révision opérée par le présent projet de loi s'explique par la hausse :

1) des autres impôts directs perçus par voie d'émission de rôle (+ 0,2 milliard d'euros), en raison de plus-values constatées sur l'impôt sur les sociétés sur avis de mise en recouvrement, soit après procédure contentieuse ;

2) des retenues à la source et prélèvements sur les revenus de capitaux mobiliers (+ 0,2 milliard d'euros) ;

3) de l'impôt de solidarité sur la fortune (+ 0,1 milliard d'euros, ce dernier étant calculé sur la base du patrimoine au 1^{er} janvier, l'impact de la crise financière de l'été 2011 ne se fait pas encore sentir) ;

4) de 0,2 milliard d'euros des donations, dont les encaissements sont dynamiques et peuvent s'expliquer par l'anticipation du relèvement des taux et de l'augmentation du délai de reprise prévus au 1^{er} janvier 2012 par la réforme de la fiscalité du patrimoine.

Les remboursements et dégrèvements liés à la gestion des produits de l'Etat baissent enfin de 0,4 milliard d'euros.

Réévaluations des recettes fiscales nettes

(en millions d'euros)

	LFI	LFR 1 à 3	PLFR 4	Variation	
				LFI	LFR 3
IR	52 184	51 559	51 049	-1 135 -2,2%	-510 -1,0%
IS	44 837	40 902	39 981	-4 856 -10,8%	-921 -2,3%
TIPP	14 079	13 989	13 985	-94 -0,7%	-4 0,0%
TVA	130 859	132 266	132 266	1 407 1,1%	0 0,0%
Autres	12 942	15 131	16 203	3 261 25,2%	1 072 7,1%
TOTAL	254 901	253 847	253 484	-1 417 -0,6%	-363 -0,1%

Source : commission des finances

2. Les recettes non fiscales progressent de 0,2 milliard d'euros

Les recettes non fiscales atteignent 16,52 milliards d'euros, en recul de 1,64 milliard d'euros par rapport à l'estimation de LFI, **mais en hausse de 213 millions d'euros par rapport à la prévision révisée en LFR-3.**

Hors réévaluations techniques, on relève un léger surcroît de recettes lié à un meilleur déroulement qu'anticipé du programme des **cessions immobilières** de l'Etat (+16 millions d'euros). Sont également constatés des remboursements anticipés d'avance (+94 millions d'euros) de la part de la société **Airbus**, un meilleur niveau de collecte des recettes **d'amendes** forfaitaires de la police de la circulation et du stationnement routiers (+ 24 millions d'euros) et un ajustement du montant des produits de la **rémunération de la garantie de l'Etat** (+46 millions d'euros). Cet ajustement résulte de la **révision à la hausse des recettes issues de la rémunération de la garantie octroyée à Dexia en 2008**, compte tenu des dernières prévisions disponibles.

Réévaluations des recettes non fiscales

(en millions d'euros)

	LFI	LFR3	PLFR4	Variation	
				LFR3	LFI
Dividendes et recettes assimilées	7 881	7 769	7 769	0	-112
Produits du domaine de l'État	1 769	1 907	1 923	16	154
Produit de la vente de biens et services	1 141	1 171	1 171	0	30
Remboursements et intérêts des prêts, avances et autres immobilisations financières	957	1 075	1 202	127	245
Amendes, sanctions, pénalités et frais de poursuites	2 031	1 145	1 169	24	-862
Divers	4 378	3 238	3 284	46	-1 094
TOTAL	18 156	16 304	16 518	213	-1 639

Source : commission des finances, d'après les réponses au questionnaire

B. D'UNE RÉFORME FISCALE À L'AUTRE : UN COLLECTIF ENTRE TAXE PROFESSIONNELLE ET MESURES DE « REDRESSEMENT »

1. Un nouvel ajustement du coût de la réforme de la taxe professionnelle

Le projet de loi actualise l'évaluation de deux lignes de prélèvements sur recettes liés à la **réforme de la taxe professionnelle**, pour un montant total de 643 millions d'euros.

a) + 0,2 milliard d'euros au titre de la compensation-relais

La **compensation relais**, révisée une première fois en LFR-3 (+ 0,1 milliard d'euros), l'est à nouveau, **pour un montant de + 219 millions d'euros**. Cette révision est la conséquence de la mise à jour du calcul de compensation relais complémentaire prévu par la LFI 2010, au vu des dernières données actualisées. Cet ajustement a pour objet d'assurer aux collectivités la stabilité des ressources avant et après réforme. Ce calcul définitif est intervenu à l'automne 2011, afin de tenir compte des régularisations intervenues entre le 1^{er} janvier 2010 et le 30 juin 2011 au titre des rôles supplémentaires de taxe professionnelle 2009, des rôles supplémentaires de cotisation foncière des entreprises 2010 et des révisions de bases théoriques de taxe professionnelle 2010. **Les collectivités vont donc percevoir en 2011 un complément de compensation relais due au titre de 2010.**

b) + 0,4 milliard d'euros au titre de la DCRTP

La **dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle** (DCRTP) est augmentée de **424 millions d'euros** et atteint 3,4 milliards d'euros contre 2,5 milliards d'euros prévus en LFI 2011. Une première révision à 2,9 milliards d'euros était intervenue dans le cadre de la LFR-3, qui prenait en compte une révision générale de l'ensemble des sous-jacents de calcul de la DCRTP par rapport au calcul prévisionnel du printemps 2010 (+ 0,5 milliard d'euros), une révision de + 0,1 milliard d'euros au titre de la ré-estimation prévisionnelle de la compensation-relais complémentaire et une minoration de 0,2 milliard d'euros liée à l'augmentation des recettes de taxe d'habitation et d'IFER. La **nouvelle révision** ici opérée résulte de la nouvelle majoration de la compensation relais (+ 0,2 milliard d'euros) et de l'impact de corrections des montants de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises 2010 (+0,1 milliard d'euros), de taxe d'habitation et d'IFER (+0,2 milliard d'euros).

Hors prélèvements sur recettes, le dégrèvement barémique de CVAE 2011 a été ré-estimé à 3,4 milliards d'euros, soit 0,2 milliard d'euros de moins qu'en LFR-3.

Au total, le coût de la réforme de la TP pour l'Etat est évalué à 4,8 milliards d'euros en 2011, soit 0,6 milliard d'euros de pertes de recettes fiscales nettes, 4,1 milliards d'euros de prélèvements sur recettes et une dégradation du solde du compte d'avance aux collectivités territoriales de 0,2 milliard d'euros.

2. Un projet de loi qui rectifie surtout les recettes pour 2012

a) Un amendement « d'anticipation » rejeté par le Sénat

Si les ajustements opérés sur les recettes 2011 apparaissent mineurs, le présent projet de loi de finances prévoit **un train complémentaire de mesures de « redressement » dont l'impact global sur les recettes fiscales de 2012 est évalué à 5,1 milliards d'euros**. Le Gouvernement avait proposé au Sénat d'anticiper l'effet en recettes de ces mesures par amendement à l'article d'équilibre du projet de loi de finances pour 2012. **Suivant l'avis de votre commission des finances, le Sénat a rejeté cet amendement au motif qu'il n'y avait pas lieu de préjuger de l'issue des débats parlementaires sur ces mesures.**

b) Le chiffrage des mesures

Il ressortait des évaluations proposées dans l'amendement que les mesures annoncées par le Premier ministre le 7 novembre 2011 avaient un rendement attendu à :

1) 1,8 milliard d'euros pour la création d'un **taux réduit intermédiaire de TVA** de 7 %

2) 1,7 milliard d'euros pour **la non-indexation du barème de l'impôt sur le revenu** et des autres barèmes associés (soit en recettes brutes : + 1 584 millions d'euros d'IR, + 44 millions d'euros d'ISF, + 18 millions d'euros de donations, + 24 millions d'euros de successions, compensés par une hausse de 25,5 millions d'euros des remboursements et dégrèvements d'impôts locaux pris en charge par l'Etat, du fait de la révision à la baisse des niveaux d'éligibilité à ces dégrèvements)¹ ;

3) 1,1 milliard d'euros pour l'application, à titre exceptionnel, d'une **majoration de 5 % du montant de l'IS** dû par les entreprises qui réalisent un chiffre d'affaires supérieur à 250 millions d'euros ;

4) 600 millions d'euros pour la **majoration de cinq points, de 19 % à 24 %, du taux de prélèvement forfaitaire libérateur** et de celui de la **retenue à la source sur les dividendes** versés par des sociétés françaises à des personnes physiques résidentes d'un Etat de l'Espace économique européen

5) - 96 millions d'euros pour la suppression de la **taxe sur les hôtels de luxe** instaurée par la deuxième loi de finances rectificative pour 2011.

II. UNE DÉPENSE MIEUX TENUE QU'EN 2010, MALGRÉ DE NOUVEAUX DERAPAGES

Alors que la fin de gestion 2010 s'était caractérisée par des dérapages substantiels, les ajustements opérés par le présent projet de loi et par le projet de décret d'avance notifié à votre commission des finances le 22 novembre 2011 **sont plus limités**. Il demeure que certaines ouvertures de crédits suscitent des **interrogations**, soit en raison de leur **opportunité très contestable**, soit en ce qu'elles conduisent à douter la **sincérité de la budgétisation** en loi de finances initiale.

A. APERÇU GÉNÉRAL

2011 était la première année d'application de la double norme de dépense, **exprimée en valeur et en volume**.

¹ La non-indexation impacte en outre les prélèvements sur recettes. En effet, la diminution des exonérations d'impôts locaux qu'elle induit minore de 56,5 millions d'euros le prélèvement sur les recettes de l'Etat au titre de la compensation d'exonérations relatives à la fiscalité locale.

1. La norme de dépense est respectée

a) Le gel en valeur est respecté malgré un surcroît de dépenses de personnel

Le gel en valeur des dépenses de l'Etat hors charge de la dette et pensions impliquait de les maintenir, en 2011, sous un plafond de 275,6 milliards d'euros. **Cette norme est tenue, puisque les crédits ouverts au gré des lois de finances successives et la prévision d'exécution s'établissent à 275,4 milliards d'euros.**

Le tableau qui suit montre néanmoins que le respect du zéro valeur **s'accommode d'un dépassement de 0,4 milliard d'euros sur le budget général**, dont les dépenses sous norme atteignent 205,4 milliards d'euros au lieu de 205,0 milliards d'euros. Ce dépassement est intégralement imputable à un **surcroît de dépenses de personnel**, nonobstant les leçons de vertu régulièrement assénées par le Gouvernement à ce sujet, en particulier en direction des collectivités territoriales.

Cette dernière remarque n'est pas gratuite. En effet, malgré le dérapage du titre 2, le Gouvernement reste « dans les clous » du zéro valeur grâce à un effet d'aubaine sur les prélèvements sur recettes, et en particulier sur le **FCTVA**, dont la dépense est inférieure de 0,6 milliard d'euros à la prévision de loi de finances initiale. **C'est donc, en définitive, la modération des dépenses d'investissement local qui absorbe le surcroît de dépenses de personnel de l'Etat et lui permet d'afficher une norme de dépense respectée !**

Le respect de la norme de dépense en 2011

(en milliards d'euros)

	LFI 2011	Mouvements de crédits					Crédits ouverts 2011	Prévision d'exécution 2011****
		LFR 1	LFR 2	LFR 3	DA***	PLFR 4		
1. Budget général								
Charge de la dette	45,4		1,4			-0,4	46,4	46,4
Pensions	36,0				-0,1	0,1	36,0	35,9
Personnels hors pensions	81,1				0,4	0,0	81,5	81,3
Provisions	0,03			0,6		-0,6	0,03	
Autres dépenses BG*	123,9	0,5	-0,5		-0,3	0,3	123,9	124,1
Total BG								
<i>dont périmètre 0 valeur</i>	205,0	0,5	-0,5	0,6	0,1	-0,3	205,4	205,4
<i>dont périmètre 0 volume</i>	286,4	0,5	1,0	0,6	0,0	-0,6	287,8	287,7
2. PSR								
Collectivités territoriales	55,3			-0,1		0,6	55,9	55,9
<i>dont PSR de l'enveloppe normée</i>	46,4			0,04		0,002	46,4	46,4
<i>dont impact réforme TP**</i>	2,9			0,5		0,6	4,1	4,1
<i>dont FCTVA</i>	6,0			-0,6		-0,004	5,4	5,4
Union européenne	18,2			-0,004			18,2	18,2
Total PSR	73,6			-0,1		0,6	74,1	74,1
<i>dont PSR sous norme</i>	70,6			-0,6		0,0	70,0	70,0
Total norme élargie								
<i>norme 0 valeur</i>	275,6	0,5	-0,5	0,0	0,1	-0,3	275,4	275,4
<i>norme 0 volume</i>	357,0	0,5	1,0	0,0	0,0	-0,6	357,8	357,7

*Hors remboursements et dégrèvements.

**DCRTP, garantie FDPTP et compensation relais.

***Le schéma du décret d'avance prévoit une ouverture nette de près de 0,3 milliard d'euros crédits de titre 2 mais suppose une autorisation de fongibilité entre CAS et hors CAS.

****Prévision nette des fonds de concours, décrets de transferts et de virement. La prévision d'exécution du CAS pension est inférieure à la LFI compte tenu des mouvements de fongibilité asymétrique attendus des universités et ARS (T3)

b) L'Etat fait mieux que le zéro volume dans un contexte de ressaut de l'inflation

Au moment de la construction de la LFI 2011, les dépenses au périmètre zéro volume (c'est-à-dire incluant les charges d'intérêt de la dette et les dépenses de pensions) devaient s'établir à 357 milliards d'euros, **soit une baisse en volume de 0,2 % sur la base d'une hypothèse d'inflation de 1,5 %**. L'inflation a néanmoins été revue à 2,1 % en cours d'exercice, ce qui a notamment entraîné un **surcroît de charge de la dette indexée de 1 milliard d'euros** (de 45,4 milliards d'euros en LFI à 46,4 milliards d'euros en prévision actualisée). Les prévisions de dépenses de pensions sont, quant à elles, restées stables à 36 milliards d'euros.

Au total, la dépense au périmètre zéro volume atteint donc 357,7 milliards d'euros en prévision d'exécution, soit une augmentation en valeur de 1,5 %. Si on la calcule sur la base de l'hypothèse d'inflation révisée, la diminution en volume est plus importante que prévu (- 0,6 %).

2. Synthèse des ouvertures et annulations opérées sur le budget général

Nettes des remboursements et dégrèvements, les ouvertures de crédits sur le budget général¹ atteignent 1,78 milliard d'euros en AE et 849 millions d'euros en CP. Les annulations s'élèvent à 1,42 milliard d'euros en AE et 1,47 milliard d'euros en CP. **Le présent collectif aboutit donc à des ouvertures nettes d'AE de 362 millions d'euros et à des annulations nettes de CP de 627 millions d'euros.** Ce hiatus entre mouvements nets en engagements et paiements est toutefois imputable à l'ouverture technique de 887 millions d'euros d'AE au bénéfice de l'Agence française de développement². Une fois cet impact technique retraité, les AE affichent des annulations nettes de 525 millions d'euros.

a) Des ouvertures de crédits massivement concentrées sur des dépenses à caractère social

Hors remboursements et dégrèvements, **19 missions** du budget général font l'objet d'ouvertures de crédits de paiement, dont quatre en raison de réimputations techniques minimales.

3 missions concentrent à elles seules plus de 71 % des CP ouverts. Avec 249,33 millions d'euros en AE et CP, la mission « Ville et logement » mobilise 29,3 % des ouvertures. Celles-ci sont essentiellement destinées à financer les **aides au logement** (242 millions d'euros). La mission « Régimes sociaux et de retraite » se classe deuxième, avec 23,1 % des ouvertures totales (196,1 millions d'euros en AE et 196,6 millions d'euros en CP). Il s'agit,

¹ Les ouvertures au titre des comptes spéciaux sont analysées au III, dans les développements relatifs à l'évolution du solde.

² Lors du passage à ACCORD-LOLF en 2006, les autorisations d'engagements non couvertes par des paiements au 31 décembre 2005 n'ont pas été intégralement basculées dans la loi de finances pour 2006. L'évaluation de l'écart entre les engagements de l'Etat tels que retracés dans les comptes de l'AFD et ceux de l'Etat (comptabilité budgétaire et générale) a nécessité un long travail de consolidation et d'analyse des données. Une mission d'audit a été réalisée par la Mission nationale d'audit et par l'Inspection générale des affaires étrangères dont les conclusions ont été rendues en novembre 2010. Suite aux recommandations de la mission, un travail de fiabilisation et de mise en cohérence des données a été mené conjointement par la direction du budget, en lien avec les services du CBCM, le ministère des affaires étrangères et européennes, ainsi que la direction financière de l'AFD. Sur la base de ces résultats, il apparaît que le montant réel des AE non couvertes par des CP au 31 décembre 2010 s'élève à 1 248 millions d'euros (soit un écart de 887 millions d'euros par rapport au montant inscrit dans les documents budgétaires). L'ouverture de crédits permet de résoudre ce problème technique en reconstituant le niveau des restes à payer tel qu'estimé à fin 2010. Ces AE seront immédiatement consommées et ne généreront pas de capacité d'engagement supplémentaire.

pour 126 millions d'euros, de pourvoir à des **revalorisations de retraites liées au ressaut d'inflation**. 18,9 % des ouvertures sont enfin imputées sur la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances », soit 152,9 millions d'euros en AE et 160,9 millions d'euros en CP, principalement en faveur de **l'allocation aux adultes handicapés (AAH)**. Au titre des interventions à caractère social, on relève également 61 millions d'euros en AE et 52 millions d'euros en CP ouverts sur la mission « Immigration, asile et intégration » afin de financer **l'allocation temporaire d'attente**, et 35 millions d'euros en AE et CP sur la mission « Santé » au titre de **l'aide médicale d'Etat**.

Avec un total de 624,3 millions d'euros en AE et 623,8 millions d'euros en CP, ces diverses dépenses sociales mobilisent donc près des trois quarts des ouvertures de crédits prévues par le présent projet de loi de finances rectificative.

b) Les annulations de crédits

19 missions sont porteuses d'annulations de crédits, **au premier rang desquelles la mission « Provisions », pour 596,2 millions d'euros**. Il convient de rappeler qu'en LFR-3 pour 2011, le Gouvernement avait sollicité l'ouverture de ces crédits sur la mission « Provisions » afin de faire face aux besoins de fin de gestion. Ce montant respectait le zéro valeur, dans la mesure où il correspondait exactement à la marge de manœuvre supplémentaire dégagée par la diminution des prélèvements sur recettes sous norme (FCTVA, prélèvements sous enveloppe normée et prélèvement au bénéfice de l'Union européenne).

Votre commission des finances avait néanmoins estimé qu'une telle ouverture était **contraire à la LOLF**, dont l'article 7 dispose que la mission « Provisions » regroupe notamment les crédits d'une dotation « *pour dépenses accidentelles, destinée à faire face à des calamités, et pour dépenses imprévisibles* ». L'inscription de crédits sollicitée par le Gouvernement n'était pas conforme à cette vocation, en ce qu'elle ne pourvoyait pas à des dépenses accidentelles ou imprévisibles, **mais à la couverture de besoins de fin de gestion non encore précisément recensés et quantifiés**. Par cette ouverture de crédits, le Gouvernement faisait donc de la mission « Provisions » une sorte de **réserve de crédits à répartir en vue d'impasses budgétaires** à venir. Le Sénat avait supprimé ces crédits, qui avaient été rétablis par la commission mixte paritaire.

Hors annulations sur la mission « Provisions », 424 millions d'euros sont en outre annulés sur la mission « Engagements financiers de l'Etat », compte tenu d'une **révision à la baisse de la charge de la dette** (*cf. infra*). **En dehors de ces opérations exceptionnelles, le solde des crédits annulés atteint donc 400,2 millions d'euros en AE et 457 millions d'euros en CP.**

286,3 millions d'euros d'annulations en CP – soit un cinquième du total – obéissent à la **logique d'auto-assurance**, qui veut que les besoins supplémentaires constatés au sein d'une mission soient couverts par redéploiement au sein de cette même mission.

L'auto-assurance est pleinement respectée pour les ouvertures en faveur du Fonds pour l'environnement mondial (FEM), de l'audiovisuel extérieur, de l'aide médicale d'Etat (AME). La quasi-totalité des ouvertures en faveur de l'AAH est également gagée au sein de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances ». Les ouvertures en faveur du Fonds national de garantie des risques en agriculture (FNGRA) sont, enfin, gagées à près de 70 % (cf. tableau).

Application du principe d'auto-assurance

(CP en euros)

	Ouverture	Annulation	Auto-assurance
FNGRA	34 020 510	23 649 733	69,5%
FEM	28 985 000	28 985 000	100,0%
Audiovisuel extérieur	44 982 293	44 982 293	100,0%
AME	35 000 000	35 000 000	100,0%
AAH	155 843 635	153 659 772	98,6%
Total	298 831 438	286 276 798	95,8%
Total budget général	849 918 409	1 477 154 477	
Auto-assurance	35,2%	19,4%	

Source : commission des finances

Enfin, les annulations opérées au sein de la **réserve de précaution** se limitent à 126 millions d'euros en AE et à 155 millions d'euros en CP, dont 8 millions d'euros en crédits de personnel. **Le solde correspond donc à des crédits devenus sans objet.**

Etat de la réserve de précaution

(en millions d'euros)

	Titre 2 (AE=CP)	Hors titre 2		T2+HT2	
		AE	CP	AE	CP
Mise en réserve théorique	585	6 541	5 984	7 126	6 569
<i>Dégels en début de gestion (dont réduction de la mise en réserve au titre de la masse salariale opérateurs)</i>	0	-836	-982	-836	-982
Mise en réserve initiale	585	5 705	5 001	6 290	5 587
<i>Mouvements intervenus sur la mise en réserve</i>	-93	-2 605	-2 482	-2 697	-2 574
<i>Annulations réalisées dans la LFR I</i>	0	-113	-113	-113	-113
<i>Annulations réalisées dans la LFR II</i>	0	-428	-428	-428	-428
Mise en réserve au 24 novembre 2011	493	2 560	1 979	3 053	2 472
Annulations prévues en DA	-17	-569	-465	-585	-482
<i>Annulations prévues en LFR IV</i>	-8	-118	-147	-126	-155
Mise en réserve prévue après DA et LFR IV	468	1 873	1 367	2 341	1 835

Source : réponses au questionnaire

La **réserve résiduelle** devrait atteindre 2,3 milliards d'euros en AE et 1,8 milliard d'euros en CP, dont 468 millions d'euros de dépenses de personnel. Le **taux de dégel** de la réserve initiale atteint donc 63 % en AE et 67 % en CP après effets du décret d'avance de novembre et du présent projet de loi. Ces crédits seront reportés ou consommés d'ici la fin de l'année.

c) Majorer la réserve de précaution : un expédient à l'efficacité douteuse

A cet égard, votre rapporteure générale **envisage avec scepticisme l'idée, avancée par le Gouvernement, d'augmenter le taux de gel des crédits en 2012, de 5 à 6 % hors titre 2**. Ce gel permettra, certes, d'accentuer la « pression » sur les gestionnaires au cours de l'exécution budgétaire et d'accroître les marges de redéploiement en cas d'aléas, mais **il est peu probable qu'il permette de dégager des économies substantielles, les crédits gelés faisant très peu l'objet d'annulations « sèches »**. A titre d'exemple, en 2010, sur 6,5 milliards d'euros de crédits de paiement mis en réserve, seuls 201 millions d'euros ont fait l'objet d'annulations sèches. Les économies véritables suscitées par la mise en réserve n'ont donc atteint que **3 % des crédits gelés**.

En portant, en 2012, le taux de mise en réserve à 6 % hors titre 2 et en le maintenant à 0,5 % sur les dépenses de personnel, **la mise en réserve théorique atteindrait 8 milliards d'euros**, soit 7,4 milliards d'euros hors titre 2 et 0,6 milliard d'euros sur le titre 2. Avec un taux d'annulations sèches identique à celui constaté en 2010 – soit 3 % – une économie nette de **240 millions d'euros** pourrait être escomptée. Cette simulation, pour fruste

qu'elle soit, **montre clairement que la régulation budgétaire ne peut être un substitut aux mesures d'économies.**

Telle n'est pas, au demeurant, sa vocation. L'article 51 de la LOLF dispose en effet que la réserve de précaution vise à « *assurer en exécution le respect du plafond global des dépenses du budget général voté par le **Parlement*** », et non à réaliser des économies par voie réglementaire pour éviter de justifier certains arbitrages délicats devant les assemblées.

Ouvertures en annulations de crédits sur le budget général

(en euros)

Missions	Ouvertures		Annulations		Ouvertures (+) / annulations (-) nettes	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
Administration générale et territoriale de l'État	8 167 528	8 167 528			8 167 528	8 167 528
Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales	27 146 010	34 020 510	19 160 722	23 649 733	7 985 288	10 370 777
Aide publique au développement	917 053 329	28 985 000		28 985 000	917 053 329	
Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation	2 000	2 000			2 000	2 000
Conseil et contrôle de l'État	3 387 540	12 030 077	15 500 000	8 500 000	-12 112 460	3 530 077
Culture	60 273 000	273 000			60 273 000	273 000
Direction de l'action du Gouvernement			7 739 756	6 244 155	-7 739 756	-6 244 155
Écologie, développement et aménagement durables			17 300 473	17 300 473	-17 300 473	-17 300 473
Économie	17 000 000	17 000 000			17 000 000	17 000 000
Engagements financiers de l'État	765 363	848 816	476 291 328	476 291 328	-475 525 965	-475 442 512
			424 000 000	424 000 000		
<i>Dont charge de la dette</i>						
Enseignement scolaire	10 000	10 000	1 560 693	3 866 027	-1 550 693	-3 856 027
Gestion des finances publiques et des ressources humaines			20 000 000	54 817 403	-20 000 000	-54 817 403
Immigration, asile et intégration	61 000 000	52 000 000			61 000 000	52 000 000
Justice		5 000 000				5 000 000
Médias, livre et industries culturelles	51 866 914	47 482 293	53 118 152	53 077 233	-1 251 238	-5 594 940
Politique des territoires			3 800 000	3 800 000	-3 800 000	-3 800 000
Pouvoirs publics			2 245 974	2 245 974	-2 245 974	-2 245 974
Provisions			596 157 000	596 157 000	-596 157 000	-596 157 000
Recherche et enseignement supérieur			2 997 804	3 077 959	-2 997 804	-3 077 959
Régimes sociaux et de retraite	196 094 720	196 613 360			196 094 720	196 613 360
Relations avec les collectivités territoriales	2 270 190	2 270 190	410 532	410 532	1 859 658	1 859 658
Remboursements et dégrèvements	381 000 000	381 000 000			381 000 000	381 000 000
Santé	35 000 000	35 000 000	35 000 000	35 000 000		
Sécurité			6 970 000	6 970 000	-6 970 000	-6 970 000
Solidarité, insertion et égalité des chances	152 863 635	160 863 635	153 659 772	153 659 772	-796 137	7 203 863
Sport, jeunesse et vie associative	20 000	20 000			20 000	20 000
Travail et emploi	2 000	2 000	8 466 434	3 101 888	-8 464 434	-3 099 888
Ville et logement	249 330 000	249 330 000			249 330 000	249 330 000
TOTAL	2 163 252 229	1 230 918 409	1 420 378 640	1 477 154 477	742 873 589	-246 236 068
TOTAL NET	1 782 252 229	849 918 409	1 420 378 640	1 477 154 477	361 873 589	-627 236 068

Source : commission des finances

B. LES EFFECTIFS ET LES DEPENSES DE PERSONNEL

Le présent projet de loi ne rectifie pas le plafond d'emploi voté en loi de finances initiale, qui demeure fixé à 1 974 461 ETPT. Comme il vient d'être évoqué, un **dépassement des crédits de titre 2 hors pensions de 0,4 milliard d'euros est néanmoins constaté, résultant d'ouvertures supplémentaires en décret d'avance**¹.

1. Un dépassement de 0,4 milliard d'euros par rapport à la loi de finances initiale

Les crédits ouverts pour les dépenses de personnel hors pensions **dépassent donc de 0,4 milliard d'euros la prévision de LFI**, atteignant 81,5 milliards d'euros. La prévision d'exécution ferait, quant à elle, apparaître un dépassement de 0,2 milliard d'euros².

Ce dépassement est **inférieur** à celui constaté à la fin l'exercice 2010, où 0,76 milliard d'euros d'ouvertures nettes de crédits avaient été nécessaires en décret d'avance. Il s'explique notamment par l'impossibilité de prendre en compte le solde d'exécution 2010 lors de la préparation du projet de loi de finances initiale pour 2011, **mais également par de nouveaux dérapages au titre de certaines mesures catégorielles**. Le projet de décret d'avance notifié à votre commission des finances le 22 novembre 2011 prévoyait ainsi des ouvertures de crédits de personnel au bénéfice des ministères chargés de la défense, du budget, de l'économie, de l'écologie et des affaires étrangères. Ces ouvertures avaient notamment pour objet de couvrir :

1) 25 millions d'euros besoins supplémentaires liés aux mesures prises dans le cadre des **restructurations de la défense**, aux dépenses d'indemnisation du **chômage** des personnels ayant quitté le ministère de la défense et au dispositif de cessation anticipée d'activité des ouvriers de **l'amiante** (+4 millions d'euros, soit 99 millions d'euros en prévision révisée 2011) ;

2) 12 millions d'euros de dépenses supplémentaires liées aux mesures catégorielles adoptées dans le cadre de **la fusion de la direction générale des impôts (DGI) et de la direction générale de la comptabilité publique (DGCP)**³ ;

3) un **dépassement non chiffré de l'enveloppe catégorielle** du ministère chargé de l'économie.

¹ L'analyse du projet de décret d'avance figure en annexe au présent rapport.

² Il ne s'agit que d'une prévision d'exécution, dans l'attente de la clôture de l'exercice 2011. Une analyse du taux de consommation des emplois pourra ainsi être conduite lors de l'examen du projet de loi de règlement, en neutralisant les effets de transfert (comptabilisés en changement de périmètre).

³ La direction du budget estimait le coût de ces mesures à 38 millions d'euros pour 2011.

La budgétisation des dépenses de personnel prévue par le projet de loi de finances pour 2012 fait apparaître une baisse de 113,4 millions d'euros, dont le Gouvernement n'a pas manqué de se prévaloir à l'appui de sa politique de non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite. **Néanmoins, si 2012 se solde par le même dépassement que ceux constatés en 2010 et 2011, cette diminution n'aura guère constitué qu'un effet d'annonce...**

2. Une opération de fongibilité au sein du titre 2 à hauteur de 70 millions d'euros

Au regard de la LOLF, les dépenses de personnel du titre 2 peuvent être considérées comme une entité globale, au sein de laquelle la fongibilité peut s'appliquer. Or des **disponibilités supérieures aux crédits** ont été constatées **sur le CAS « Pensions »**, pour un montant estimé par le Gouvernement à 70 millions d'euros (soit 0,2 % des crédits du CAS « Pensions » ouverts en loi de finances initiale pour 2011, à hauteur de 36 milliards d'euros). Parallèlement, des **besoins de crédits de masse salariale** (hors pensions) ont été constatés, principalement **aux ministères de l'éducation nationale et de la justice**, pour un montant équivalent. **Des opérations de fongibilité entre crédits de titre 2 ont donc été autorisées sur les dépenses de personnel de ces deux ministères**, à partir des montants prévus en loi de finances initiale au CAS « Pensions ». Il y a donc eu une « **avance** » de crédits du CAS « Pensions ».

Le respect de la norme « zéro valeur » **s'oppose en pratique** à une telle fongibilité des crédits du titre 2, puisque les dépenses hors pensions sont dans le périmètre de la norme et que les dépenses de pensions en sont exclues. Ainsi, seul le maintien des crédits du CAS « Pensions » au niveau voté en LFI permet *in fine* de s'assurer que la norme sera respectée, c'est-à-dire qu'il n'y aura **pas de transfert** entre les crédits de personnel, inscrits dans le périmètre de la norme « zéro valeur », et les crédits de pensions, hors du « zéro valeur ». Pour ce faire, la fongibilité entre crédits de pensions et de personnel doit être **neutralisée** par une opération inverse, soit la présente ouverture de 70 millions d'euros sur l'action n° 9 « Contributions exceptionnelles au compte d'affectation spéciale "Pensions" » du programme « Régime de retraite des mines, de la SEITA et divers » de la mission « Régimes sociaux et de retraite ». Ces 70 millions d'euros rembourseront « l'avance » consentie par le CAS « Pensions ».

Une telle opération de fongibilité est donc, neutre au regard du solde budgétaire. **Des différences entre l'assiette des pensions et l'assiette de la masse salariale, plus dynamique, expliquent les évolutions divergentes entre la masse salariale et les pensions.** En effet, les recrutements de contractuels, ainsi que des rebasages (par exemple d'emplois de catégorie B en emplois de catégorie A), tendent à une attrition de l'assiette servant au calcul des contributions au CAS « Pensions ».

C. L'ÉVOLUTION DÉTAILLÉE DES DÉPENSES HORS PERSONNEL

Hors dépenses de personnel 1 712 millions d'euros en AE et 780 millions d'euros en CP sont ouverts par le présent projet de loi. Ces ouvertures **couvrent des besoins dont la survenance en fin de gestion n'est guère étonnante**, notamment en matière d'interventions à caractère social. De nouvelles dépenses sont également programmées en matière culturelle, immobilière ou agricole.

1. L'abondement habituel de certaines dépenses de guichet

Six dispositifs de guichet doivent faire l'objet d'un abondement en fin d'exercice, **pour un montant total de 625 millions d'euros**.

L'abondement des guichets à caractère social

(en euros)

	AE	CP
Aide juridictionnelle	0	5 000 000
Aides au logement	242 000 000	242 000 000
Handicap et dépendance	152 843 635	155 843 635
Régimes spéciaux	126 094 720	126 613 360
Allocation temporaire d'attente	61 000 000	52 000 000
Aide médicale d'Etat	35 000 000	35 000 000
Autres	8 095 363	8 178 816
TOTAL	625 033 718	624 635 811

Source : commission des finances

a) L'aide juridictionnelle

5 millions d'euros en CP sont ouverts au profit de l'aide juridictionnelle (AJ), qui viennent compléter des ouvertures de 23 millions d'euros opérées en LFR-1. Ces dépenses supplémentaires sont induites par la **réforme de la garde à vue**. Les hypothèses concernant le nombre d'admissions à l'AJ en 2011 ont été prises en défaut. Alors que la prévision était de 900 000 admissions, le projet annuel de performances de la mission « Justice » pour 2012 fait apparaître une prévision actualisée pour 2011 de 930 000 demandes admises, soit un dépassement de 3,3 % par rapport à la prévision.

b) Les aides au logement

242 millions d'euros (AE et CP) sont ouverts pour couvrir un **dépassement total de 258 millions d'euros des dépenses d'aides personnelles au logement** par rapport à la prévision de LFI 2011. Ce dépassement résulte pour partie de l'ajustement de la répartition du

financement des APL entre l'Etat d'une part et la Caisse nationale d'allocations familiales et la Caisse centrale de la mutualité sociale agricole d'autre part¹. Le solde s'explique par une **indexation** des paramètres de calcul de l'aide au logement de 1,10 % au lieu de 0,99 % initialement prévue et une **hausse du nombre de chômeurs**², alors qu'une baisse de 2,58 % était envisagée.

c) La prise en charge du handicap et de la dépendance

152,8 millions d'euros en AE et 155,8 millions d'euros en CP sont ouverts sur le programme « Handicap et dépendance » de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances », dont environ 137 millions d'euros « *au titre des besoins de financement de l'allocation aux adultes handicapés [AAH] en 2011 correspondant à la part des besoins non couverts par des redéploiements internes au programme* ». Au total, **la sous-budgétisation de l'AAH s'élève à près de 213 millions d'euros**. Symétriquement, il est proposé **d'annuler plus de 153 millions d'euros** sur le programme « Lutte contre la pauvreté : revenu de solidarité active et expérimentation sociales », « *compte tenu du rythme de montée en charge du revenu de solidarité active [RSA] plus lent que prévu* ».

Il est **regrettable que, cette année encore, la dotation du RSA ait été surévaluée tandis que celle de l'AAH ait été sous-évaluée**. Année après année, lors de l'examen du projet de loi finances initial, votre commission des finances ne manque de relever cette incongruité. Une fois encore, le présent projet de loi vient confirmer son analyse.

d) L'abondement des régimes spéciaux de retraite

196 millions d'euros en AE et 196,6 millions d'euros en CP³ sont demandés sur la mission « Régimes sociaux et de retraite », soit **3,3 % des crédits ouverts en LFI pour 2011**. Ces ouvertures, hors titre 2, s'expliquent par deux raisons principales qui concernent tous les régimes spéciaux de retraite et « **perturbent** » régulièrement la prévision initiale des crédits de la mission :

¹ La part financée par l'Etat en 2011 s'établit à 43,3 % contre une hypothèse de 43,0 % en LFI.

² L'augmentation du chômage se traduit par une majoration des aides en raison de la neutralisation des ressources des bénéficiaires qu'elle entraîne pour le calcul des aides au logement, ainsi que par une augmentation du nombre de bénéficiaires de l'aide.

³ A raison de 70,8 millions d'euros en AE et 71,1 millions d'euros en CP sur le programme 198 « Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres », 23,3 millions d'euros en AE et en CP sur le programme 197 « Régimes de retraites et de sécurité sociale des marins » et 101,9 millions d'euros en AE et 102,2 millions d'euros en CP sur le programme 195 « Régimes de retraite des mines, de la SEITA et divers ».

1) d'une part, **la révision à la baisse des recettes de compensation démographique entre régimes**, qui accroit pour 2011 les besoins par rapport à la prévision initiale de 50 millions d'euros environ¹ ;

2) d'autre part, **une revalorisation des retraites supérieure aux hypothèses d'inflation retenues lors de la préparation du PLF 2011** : l'hypothèse de revalorisation retenue était de 1,5 %, alors que celle-ci a été fixée au 1^{er} avril 2011 à 2,1 %, ce qui rend nécessaire l'ouverture d'environ 20 millions d'euros de crédits supplémentaires².

De manière plus ponctuelle mais moins « habituelle », une partie des ouvertures de crédits sur la mission s'explique par :

1) **un besoin de financement du régime spécial des lignes de chemin de fer secondaires** – également dit « des petits cheminots » – de 35,5 millions d'euros qui, dans sa totalité, n'avait pas été anticipé lors de l'élaboration de la LFI 2011. Ce besoin de financement s'explique par le fait que ce régime – en voie d'extinction – ne dispose plus d'un nombre de cotisants suffisant pour bénéficier des compensations démographiques inter-régimes. Compte tenu de l'épuisement de ses réserves, le recours à la solidarité nationale s'est avéré nécessaire en 2011 pour rééquilibrer le solde du régime. Selon les données du ministère du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat, la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV), qui gère ce régime, **n'a informé le Gouvernement de ce besoin de financement qu'à la fin de l'année 2010** ;

2) **la nécessité d'assurer temporairement le versement des pensions des retraités de la caisse de retraite des fonctionnaires de la collectivité de Mayotte (CRFM)**, soit un besoin de financement d'environ 14 millions d'euros. Dans le cadre de la départementalisation de Mayotte, les fonctionnaires de cette collectivité ont été intégrés dans la fonction publique « de droit commun » et leurs droits à la retraite transférés aux régimes de droit commun des trois fonctions publiques d'Etat, hospitalière et territoriale. En revanche, en raison de retards pris dans l'élaboration de certains textes, les pensionnés de ce régime n'ont pu, eux pour l'instant, être « affiliés » au régime de droit commun des pensionnés des trois fonctions publiques.

¹ Pour rappel, la compensation démographique est un mécanisme de solidarité financière entre les différents régimes de retraite. Il consiste en une contribution financière versée par les régimes présentant le meilleur rapport entre le nombre de cotisants et le nombre de retraités (appelé « ratio démographique ») à ceux qui présentent la moins bonne situation en ce domaine. Toute diminution des recettes des régimes issues de la compensation démographique entraîne mécaniquement une hausse du niveau de la subvention d'équilibre versée par l'Etat à ces régimes.

² L'augmentation des retraites de 0,9 % intervenue au 1^{er} avril 2010 avait été établie sur la base d'un taux prévisionnel d'inflation de 1,2 % duquel le Gouvernement avait soustrait 0,3 % pour prendre en compte la moindre augmentation des prix constatée en 2009 par rapport à son estimation. Compte tenu de la hausse des prix qui s'est finalement située à 1,5 % en moyenne annuelle en 2010, contre une prévision de 1,2 %, un ajustement de 0,3 % a été nécessaire pour rattraper l'écart d'inflation 2010. Ajouté au taux prévisionnel d'inflation retenu pour 2011, l'augmentation des retraites a été fixée, le 1^{er} avril dernier, à 2,1 % pour 2011, contre une prévision à 1,5 %

La CRFM doit donc continuer à verser des pensions alors qu'elle n'a plus de cotisants, d'où le recours temporaire à la solidarité nationale, via l'ouverture de crédits supplémentaires dans le cadre de la présente mission. Le retard pris dans l'élaboration des textes n'avait pas été anticipé. Dès 2008, dans leur rapport d'information¹, nos collègues Jean-Jacques Hiest, Michèle André, Christian Cointat et Yves Détraigne avaient pourtant soulevé cette probable difficulté...

Votre rapporteure générale donne acte au Gouvernement des **difficultés de prévision** des besoins de financement des régimes spéciaux de retraite, notamment liées aux incertitudes qui pèsent sur le taux de revalorisation des pensions et sur les ressources issues de la compensation démographique inter-régimes. Il n'en va pas de même des difficultés financières du régime des « petits cheminots » et de la caisse de retraite des fonctionnaires de la collectivité de Mayotte, **qui auraient pu être mieux anticipées.**

e) L'allocation temporaire d'attente

61 millions d'euros en AE et de 52 millions d'euros en CP sont ouverts afin de financer l'allocation temporaire d'attente (ATA), versée aux demandeurs d'asile en attente de traitement de leur demande². Selon le Gouvernement, ce dérapage résulte principalement de l'augmentation du nombre de bénéficiaires (+30 % par rapport à 2010), notamment en raison de la poursuite de l'augmentation du flux des demandeurs d'asile (+ 10,5 % en 2010 et + 9,4 % sur les dix premiers mois en 2011) et de la durée³ d'instruction de ces demandes par l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) et par la Cour nationale du droit d'asile (CNDA).

Pour votre commission des finances, cette augmentation **trahit la sous-budgétisation récurrente** des crédits destinés à l'accueil et à l'hébergement des demandeurs d'asile, **qui résulte d'une sous-évaluation du flux des demandes d'asile.** Notre collègue Pierre Bernard-Reymond, alors rapporteur spécial, avait relevé, dans son rapport sur le projet de loi de finances pour 2011, que « *comme chaque année, les flux de demandeurs d'asile sont excessivement sous-évalués pour l'élaboration de l'enveloppe de la mission* ». Les crédits destinés à l'ATA diminuaient en effet de 14,3 % en LFI par rapport à 2010, **alors même qu'aucun signe ne pouvait présager du ralentissement du rythme d'évolution de la demande d'asile.**

¹ Rapport d'information n° 115 (2008-2009) – « Départementalisation de Mayotte : sortir de l'ambiguïté, faire face aux responsabilités ».

² 50 millions d'euros, avait été ouverts par la première loi de finances rectificative pour 2011, en faveur de l'hébergement des demandeurs d'asile, complétés par 45 millions d'euros ouverts par le décret d'avance de novembre.

³ Près de 18 mois en 2011.

f) L'aide médicale d'Etat

35 millions d'euros (AE et CP) sont ouverts sur la mission « Santé » au profit de l'AME, soit près de 6 % de la dotation initiale (588 millions d'euros). Selon le Gouvernement, ces crédits doivent contribuer à **couvrir un dérapage total de 66 millions d'euros**. Les ouvertures de crédits, en fin d'année, pour assurer le financement de ce dispositif sont désormais **récurrentes**. La loi de finances rectificative pour 2009¹ prévoyait déjà l'ouverture de 378,5 millions d'euros et la loi de finances rectificative pour 2010², de 98 millions d'euros. Les crédits supplémentaires ouverts au titre des exercices 2009 et 2010 trouvaient leur justification dans une **sous-budgétisation patente des ressources de l'AME**. C'est la raison pour laquelle la dotation du dispositif a été progressivement revalorisée, passant de 233,48 millions d'euros en 2007 à 588 millions d'euros en 2011.

L'enveloppe prévue pour 2011 était néanmoins supposée correspondre aux besoins. Entendu par votre commission des finances³, le ministre chargé de la santé avait en effet laissé entendre que les dérapages en matière d'AME pourraient prendre fin en 2011⁴. Cette modération résulterait notamment des « *différentes mesures adoptées dans le cadre du projet de loi de finances pour 2011 - mise en place d'un droit de timbre de 30 euros à compter du 1^{er} mars 2011, délimitation du panier de soins, contrôle préalable pour certains actes* ». Pour autant, le Gouvernement justifie les présentes ouvertures par le niveau élevé de la dépense exécutée en 2010 et par l'évolution du panier de soins moyens, des tarifs journaliers de prestations facturés par les hôpitaux... **Les mesures adoptées en LFI 2011 n'ont donc, paradoxalement, pas permis de mettre fin au dynamisme des dépenses d'AME, alors même qu'elles restreignent fortement l'accès au dispositif⁵**.

g) Les autres ouvertures

7,33 millions d'euros en AE et CP sont enfin ouverts au titre de l'allocation de reconnaissance en faveur des Français rapatriés et 0,8 millions d'euros au titre des majorations de rente portées par la mission « Engagements financiers de l'Etat ».

¹ La loi n° 2009-1674 du 30 décembre 2009 de finances rectificative pour 2009 a ouvert 100 millions d'euros au titre de l'insuffisance des crédits prévus pour 2009 et 278,5 millions d'euros au titre de l'apurement des dettes antérieures à 2009.

² Loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010.

³ Audition de Xavier Bertrand devant la commission des finances, 8 juin 2011.

⁴ Selon le ministre, « au premier trimestre 2011, on constate un taux d'évolution de ce poste de dépenses de 1,1 % en glissement annuel », ce qui tendrait à indiquer que les dépenses au titre de l'AME seront moins dynamiques lors de l'exercice 2011.

⁵ Il y a toutefois lieu d'espérer qu'il n'y aura pas de nouveau dépassement de la dotation initiale en 2012. L'augmentation des dépenses d'AME était surtout significative dans les établissements de santé qui concentrent 70 % des dépenses d'AME. Or une réforme de la tarification des prestations hospitalières a été adoptée dans le cadre de la loi n° 2011-900 du 29 juillet 2011 de finances rectificatives pour 2011 qui devrait permettre une réduction tendancielle des dépenses d'AME à hauteur de 129 millions d'euros en 2012.

2. De nouvelles dépenses culturelles

91,4 millions d'euros en AE et 27 millions d'euros en CP bénéficient à diverses dépenses **en matière culturelle**, concernant l'audiovisuel extérieur, les aides à la presse, la création d'un Centre national pour la musique et le financement de l'archéologie préventive.

Les dépenses en matière culturelle

(en millions d'euros)

	AE	CP
INRAP	60,0	0,0
Aides à la presse	4,4	0,0
CNM	2,5	2,5
Fusion RFI-France 24 et AEF	24,5	24,5
TOTAL	91,4	27,0

Source : commission des finances

a) 60 millions d'euros en faveur de l'INRAP

Le projet de loi prévoit l'ouverture, sur le programme « Patrimoines » de la mission « Culture », de **60 millions d'euros d'AE au profit de l'Institut national de recherches archéologiques préventives (INRAP)**. Les crédits de paiement correspondants sont financés par redéploiement au sein du même programme, essentiellement à partir des crédits dévolus au patrimoine monumental¹. Ce montant vise, d'une part, à verser une **subvention budgétaire de fonctionnement** à l'INRAP au titre de l'exercice 2011 et, d'autre part, à reconstituer son **fonds de roulement**.

Comme l'a fréquemment pointé notre collègue Yann Gaillard, rapporteur spécial de la mission « Culture », l'INRAP connaît des **difficultés financières chroniques**, en partie liées à l'absence initiale de dotation en capital de l'opérateur et au rendement insuffisant de la redevance d'archéologie préventive (RAP) qui lui est affectée. Ces insuffisances ont conduit le ministère de la culture et de la communication à apporter régulièrement des « secours » budgétaires à l'Institut, que l'INRAP chiffre à **un total de 154 millions d'euros** depuis sa création. En outre, l'INRAP se sera tant bien que mal accommodé de son insuffisance de trésorerie en « empruntant » ses disponibilités au Fonds national pour l'archéologie préventive (FNAP) logé dans ses comptes, les engagements de ce dernier étant obérés d'autant.

¹ Selon les réponses au questionnaire, le niveau des restes à payer – fortement diminué les années passées – et des engagements nouveaux de 2011 permet de redéployer une partie des crédits de paiement sans remettre en cause la programmation des opérations ni la couverture des engagements en cours. Ces crédits ne feront pas défaut à l'activité du secteur.

La présente ouverture de crédits a donc pour objet de pallier – **idéalement pour la dernière fois** – ces difficultés, dans l’attente de l’entrée en vigueur de la réforme de la RAP prévue à l’article 22 du projet de loi.

b) La « préfiguration » d’un Centre national pour la musique

2,5 millions d’euros en AE et CP sont ouverts sur la mission « Médias, livre et industries culturelles » au titre de « **la préfiguration du Centre national pour la musique** ». La création d’un tel centre constitue une préconisation du rapport « *Création musicale et diversité à l’ère numérique* » remis au ministre de la culture en septembre 2011 par Franck Riester, Didier Selles, Alain Chamfort, Daniel Colling et Marc Thonon. Elle a été annoncée par le Président de la République lors du Forum d’Avignon, le 18 novembre 2011. Selon les informations dont dispose votre rapporteure générale, l’objectif du CNM est de constituer un dispositif public de soutien destiné à préserver l’outil de production musicale, favoriser la création musicale et la diversité et permettre une large diffusion du répertoire local. En première hypothèse, le CNM devrait être constitué par fusion de plusieurs associations et du Centre national de la variété, de la chanson et du jazz. Les structures concernées comprennent environ 90 agents au 1^{er} novembre 2011.

Dans ce cadre, une mission de préfiguration a été confiée à Didier Selles afin de définir les **modalités détaillées de mise en œuvre juridiques, opérationnelles et budgétaires** du futur établissement, les conditions de sa gouvernance ainsi que les différents régimes d’aides qui pourront être mis en œuvre, en concertation avec les professionnels du secteur. Les premiers résultats de la mission sont attendus d’ici au 15 janvier 2012. L’ouverture de 2,5 millions d’euros permettrait d’assurer le financement des premiers besoins recensés au titre de cette préfiguration, soit :

1) le financement des **travaux de la mission** : expertises dans des domaines spécialisés tels que le droit social, le droit communautaire ou la propriété littéraire et artistique ; conduite d’audits comptables et financiers des structures à reprendre ; prise de bail et aménagement de locaux afin d’installer le CNM ;

2) l’amorçage du **fonctionnement** du CNM, et en particulier le financement des premiers mécanismes d’octroi des aides, afin de garantir un tuitage entre les dispositifs existants au sein de chacune des structures et leur reprise par le CNM.

Du point de vue de la méthode, il est regrettable de solliciter du Parlement, *via* cette ouverture de crédits, une sorte **d’approbation de principe** à la création du CNM. Chacun sait que les conditions de discussion des collectifs de fin de gestion nuisent à la qualité de leur examen. **Or la création d’un nouvel opérateur fait partie des mesures qui engageront des dépenses et des emplois à long terme. Elle mériterait, comme telle, d’être débattue de manière approfondie.** Ces réserves méritent d’autant plus d’être formulées que certaines informations importantes manquent pour statuer en

toute connaissance de cause. Le rapport Riester suggérait que le budget annuel du CMN atteigne 145 millions d'euros et que son financement soit assuré par une « dérivation » de la taxe sur les services de télévision acquittée par les distributeurs, actuellement affectée au CNC. **En dépit de ses demandes, votre rapporteure générale n'a cependant obtenu aucune information quant aux arbitrages intervenus sur les modalités de financement de l'établissement et l'enveloppe qui lui serait allouée.**

Sur le fond, et bien que le soutien à la filière musicale soit un objectif louable en soi, **on peut s'interroger sur l'opportunité de créer un énième opérateur culturel financé sur taxes affectées**, alors même que des travaux issus de l'Assemblée nationale comme du Sénat ont démontré la nécessité de contenir ces taxes. Au demeurant, ce nouveau démembrement **ne présente-t-il pas le risque d'affaiblir le ministère de la culture et de la communication** et de le cantonner à un rôle de pilotage plus ou moins formel ? La création du CNM se soldera vraisemblablement par de **nouvelles externalisations** de dépenses, vidant un peu plus de sa substance le budget d'un ministère faisant figure de coquille vide. Votre rapporteure générale considère donc cette initiative avec la plus grande circonspection, jugeant que **c'est au sein du budget de l'Etat que doivent d'opérer les choix**, pour la culture comme pour l'ensemble des politiques publiques.

c) Les aides à la presse et le plan social lié à la fusion RFI-France 24

Trois ouvertures complémentaires sont opérées dans le périmètre d'intervention du ministère de la culture :

1) 4,4 millions d'euros en AE¹ sont ouvertes au bénéfice du **fonds d'aide à la modernisation de la presse**. Ce montant doit permettre de renforcer le soutien public aux projets de **modernisation industrielle** développés par les entreprises de presse afin de répondre à la crise que traverse le secteur (projets relatifs à la chaîne de fabrication ou à la modernisation des rédactions) ;

2) 24,3 millions d'euros sont dédiés au second **plan social lié à la fusion de RFI et France 24**. Ce plan est construit sur la base de 126 postes concernés et le coût est défini sur la base du premier plan de départs volontaires lancé en 2009 ;

3) 0,17 millions d'euros en AE et 0,18 millions d'euros en CP sont enfin ouverts afin d'ajuster la dotation à la société « Audiovisuel extérieur de la France ».

¹ L'ouverture ne s'opère qu'en autorisations d'engagement compte tenu du mode de fonctionnement du fonds : lors de la validation des projets, il est procédé aux engagements correspondants. Les paiements se font ensuite à la réception des factures, dans les deux à trois années qui suivent.

3. Les autres ouvertures

a) *Le financement de trois opérations immobilières*

Trois ouvertures de crédits pourvoient à des **dépenses immobilières** :

1) 3,4 millions d'euros en AE et 12 millions d'euros en CP couvriront les frais d'emménagement du **Conseil d'Etat** dans ses locaux de la rue de Richelieu et les travaux nécessaires. Pour mémoire, 70,2 millions d'euros en AE avaient été ouverts en LFR-1 afin de financer la prise à bail et les aménagements immobiliers nécessaires ;

2) 20,5 millions d'euros (AE et CP) bénéficieront au déménagement de **RFI et de sa filiale arabophone Monte Carlo Doualiya** à proximité de France 24 ;

3) 5 millions d'euros (AE et CP) vont enfin à la rénovation du site de l'avenue Duquesne, qui abrite certains services du **ministère des solidarités et de la cohésion sociale**.

b) *Les conséquences de la sécheresse sur l'activité agricole*

27,1 millions d'euros en AE et 34 millions d'euros en CP sont ouverts au bénéfice du Fonds national de garantie des risques en agriculture (FNGRA), afin de solder les indemnités versées dans le cadre de la **sécheresse 2011**. Votre commission des finances avait jugé, lors de l'examen des deux premiers collectifs budgétaires pour 2011, que des ouvertures supplémentaires seraient vraisemblablement nécessaires dans ce domaine.

En septembre, le Gouvernement avait justifié l'absence de crédits par des **besoins nettement inférieurs aux anticipations**. Consécutivement au troisième Comité national de l'assurance en agriculture (CNAA) exceptionnel sur la sécheresse tenu le 25 août 2011, le besoin identifié s'établissait à un niveau très sensiblement inférieur à celui initialement envisagé et le Gouvernement jugeait qu'il pourrait être financé par 50 millions d'euros de crédits **déjà disponibles** au sein du FNGRA, le solde étant couvert par redéploiements au sein de la mission « Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales ». Comme évoqué *supra*, l'auto-assurance joue en effet pour couvrir les ouvertures, mais **partiellement** (69,5 %).

c) *Les autres crédits demandés*

17 millions d'euros en AE et CP sont ouverts sur le programme « Stratégie économique et fiscale » de la mission « Economie », afin de **permettre à l'Etat de rémunérer les missions d'intérêt général¹ effectuées**

¹ Ces missions concernent le secrétariat des commissions de surendettement, la mise en circulation des monnaies métalliques sur le territoire métropolitain, la tenue du compte du Trésor, le secrétariat du Comité monétaire de la zone franc, la gestion des accords de consolidation des dettes des États étrangers, l'adjudication des valeurs du Trésor et la gestion du fichier central des chèques.

pour son compte par la Banque de France. La rémunération de la Banque de France au coût complet de ses missions, soit 317 millions d'euros, représente en effet une dépense obligatoire, le principe d'un tel remboursement découlant du droit communautaire. Ces crédits avaient été diminués par amendement parlementaire à la LFI 2011 afin de majorer les dotations du Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC) et de l'Agence nationale des services à la personne (ANSP).

Plusieurs ouvertures sont enfin opérées au titre de la mission « **Relations avec les collectivités territoriales** », pour un montant de 2,3 millions d'euros en AE et CP. Il s'agit d'ajuster la dotation générale de décentralisation des communes, EPCI et régions, ainsi que la dotation de compensation de Saint-Martin.

III. LE DÉFICIT BUDGETAIRE ET SON FINANCEMENT

Le déficit budgétaire prévisionnel s'établit donc à - 95,331 milliards d'euros, soit 0,2 % de moins qu'en LFR-3, **mais 4 % de plus qu'en LFI** (- 91,628 milliards d'euros). Il est en amélioration de 53,5 milliards d'euros par rapport à l'exécution 2010.

A. LES DETERMINANTS DE L'ÉVOLUTION DU SOLDE

1. La révision opérée par le présent projet de loi de finances

a) Le solde du budget général et des budgets annexes se dégrade de 0,2 milliard d'euros

Les mouvements précédemment analysés en recettes et en dépenses **dégradent le solde du budget général de 163 millions d'euros**, à raison de 627 millions d'euros de moindres dépenses, 363 millions d'euros de moins-values au titre des recettes fiscales nettes, 213 millions d'euros de recettes non fiscales supplémentaires et 640 millions d'euros de prélèvements sur recettes supplémentaires. Le solde du budget général s'établit donc à - 91,917 milliards d'euros, en amélioration de 0,2 % par rapport à la troisième loi de finances rectificative et en dégradation de 4,2 % par rapport à la LFI.

Le solde des budgets annexes s'améliore de 3 millions d'euros en raison de recettes supplémentaires enregistrées sur le budget « Contrôle et exploitation aériens ».

b) Le solde des comptes spéciaux s'améliore de 0,3 milliard d'euros

L'amélioration du solde des comptes spéciaux (+ 332 millions d'euros) **compense, au million d'euros près**, la dégradation enregistrée au gré des trois premières lois de finances rectificatives. Elle résulte, en premier

lieu, **d'ajustements mineurs** sur le compte « Prêts à des Etats étrangers » (- 11 millions d'euros pour tenir compte d'un ajustement de la dépense sur la section « Prêts à des Etats étrangers pour consolidation de dettes envers la France »), le compte « Cantine des détenus et travail dans le cadre pénitentiaire » (+ 14 millions d'euros, principalement du fait d'une hausse des recettes liée à l'évolution favorable des marchés de gestion déléguée au sein de l'administration pénitentiaire) et le compte « Opérations commerciales des domaines » (+ 19 millions d'euros en raison de moindres dépenses).

On relève, en outre, une **amélioration substantielle (+ 310 millions d'euros) du solde du compte de commerce « Gestion des actifs carbone de l'Etat »**. Le Gouvernement l'explique par **le report en 2012 de la majorité des achats sur le marché des quotas** de carbone, compte tenu des délais de procédure d'acquisition de quotas, plus longs qu'initialement estimés, et de l'impossibilité de mettre en œuvre l'article 64 de la LFI 2011, considéré comme non-conforme au droit communautaire.

Rappelons que, dans le cadre du Plan national d'affectation des quotas d'émission de gaz à effet de serre PNAQ II (2008-2012), la France a choisi de **délivrer gratuitement** aux industriels relevant du secteur ETS, leurs quotas d'émission de CO₂. Pour les nouveaux industriels, un fonds dédié de quotas, la **réserve des nouveaux entrants**, a été prévu afin de fournir à ceux-ci les quotas liés à leur activité. Cette réserve étant arrivée à épuisement en 2010, la France est tenue de fournir environ 13 millions de tonnes de quotas de CO₂ aux nouveaux entrants de l'année 2011. Ces opérations seront donc décalées à 2012, et financées au moyen de la taxe prévue à l'article 5 du PLF 2012. Ce report est jugé possible par le Gouvernement, dans la mesure où la restitution par les entreprises des quotas dus au titre de l'année 2011 n'est exigible qu'au 30 avril 2012. Le Gouvernement a donc choisi d'utiliser cette possibilité de report, qui permet de **financer les quotas en 2012 par une recette fiscale, plutôt qu'en 2011 par l'emprunt**.

Trois mouvements de crédits sur les comptes d'affectation spéciale sont enfin neutres sur leur solde, car gagés par des recettes équivalentes :

1) 136,8 millions d'euros sont ouverts sur le CAS « Gestion du patrimoine immobilier de l'Etat », dont 8,2 millions d'euros sont affectés au désendettement et 128,5 millions aux dépenses immobilières. Ces ouvertures sont permises par une **réévaluation à la hausse des recettes de cessions** afférentes aux emprises occupées par les ministères ;

2) 69,2 millions d'euros sont ouverts sur le CAS « Contrôle de la circulation et du stationnement routier », dont 24 millions d'euros vont au désendettement de l'Etat, 18 millions d'euros au financement de **1 000 nouveaux radars et de 4 000 radars dits « pédagogiques »**¹, et 27 millions à l'équipement des collectivités territoriales pour l'amélioration

¹ Leur déploiement a été annoncé lors du comité interministériel de la sécurité routière du 11 mai 2011 et trouve sa traduction législative dans l'article 6 du présent projet de loi.

des transports en commun, de la sécurité et de la circulation routière. Ces ouvertures sont, une fois de plus, permises par des **recettes d'amendes supplémentaires**¹ tirées de la revalorisation intervenue au 1^{er} août 2011 (de 11 à 17 euros) et de la poursuite du déploiement du procès verbal électronique ;

3) 86 millions d'euros sont enfin ouverts sur le CAS « Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien », correspondant à la réévaluation des recettes perçues au titre de l'attribution des bandes de fréquences dans la bande 2,6 GHz. (936 millions d'euros au lieu de 850 millions d'euros prévus en LFI).

c) Récapitulation des facteurs d'évolution du solde au cours de l'exercice

L'évolution des soldes des comptes spéciaux se neutralisant, le tableau qui suit montre que les 3,7 milliards d'euros de dégradation du solde budgétaire entre la loi de finances initiale et le dernier collectif budgétaire pour 2011 **sont autant imputables :**

1) **à l'augmentation des dépenses nettes**, soit + 1,4 milliard d'euros, dont 1 milliard d'euros liés à la charge de la dette et 0,4 milliard d'euros liés au dépassement des dépenses de personnel ;

2) **qu'à la baisse des recettes fiscales nettes** (- 1,4 milliard d'euros).

Le reste de l'évolution s'explique par l'augmentation des prélèvements sur recettes, soit + 0,6 milliard d'euros entièrement liés au surcoût de la réforme de la **taxe professionnelle**, et la dégradation des recettes non fiscales (- 0,4 milliard d'euros).

Evolution résumée du solde de l'Etat

(en millions d'euros)

SOLDE GENERAL LFI 2011	-91 628	
Dépenses nettes	-1 404	37,9%
Recettes fiscales nettes	-1 397	37,7%
Recettes non fiscales	-356	9,6%
PSR	-546	14,7%
Solde des comptes de concours financiers	-343	
Solde des comptes de commerce	343	0,0%
Total des mouvements	-3 703	100,0%
SOLDE GENERAL PLFR-4 2011	-95 331	

Source : commission des finances

¹ Amendes forfaitaires autres que celles provenant des contrôles automatisés et amendes forfaitaires majorées.

Synthèse des facteurs d'évolution du solde général de l'Etat

(en millions d'euros)

	LFI	LFR 1 à 3	PLFR 4			Situation nouvelle	Variation	
			Ouvertures	Annulations	Recettes - crédits nets		LFR-3	LFI
Budget général								
Dépenses nettes	286 390	2 031	850	1 477	-627	287 794	-0,2%	0,5%
Recettes fiscales nettes	254 881	-1 034			-363	253 484	-0,1%	-0,5%
Recettes non fiscales	16 873	-569			213	16 517	1,3%	-2,1%
PSR	73 578	-94			640	74 124	0,9%	0,7%
Solde	-88 214	-3 540	-850	-1 477	-163	-91 917	0,2%	4,2%
Budgets annexes								
Dépenses	2 192	3			0	2 195	0,0%	0,1%
Recettes	2 203				3	2 206	0,1%	0,1%
Solde	11	-3	0	0	3	11	37,5%	0,0%
Comptes spéciaux								
<i>Comptes d'affectation spéciale</i>								
Dépenses	60 570	778	292		292	61 640	0,5%	1,8%
Recettes	60 370	778			292	61 440	0,5%	1,8%
Solde	-200	0	-292	0	0	-200	0,0%	0,0%
<i>Comptes de concours financiers</i>								
Dépenses	105 044	1 597	11		11	106 652	0,0%	1,5%
Recettes	101 794	1 265			0	103 059	0,0%	1,2%
Solde	-3 250	-332	-11	0	-11	-3 593	0,3%	10,6%
<i>Comptes de commerce</i>								
	-32				343	311	-1071,9%	-1071,9%
<i>Comptes d'opérations monétaires</i>								
	57				0	57	0,0%	0,0%
Solde	-3 425	-332	-303	0	332	-3 425	-8,8%	0,0%
SOLDE GENERAL	-91 628	-3 875			172	-95 331	-0,2%	4,0%

Source : commission des finances

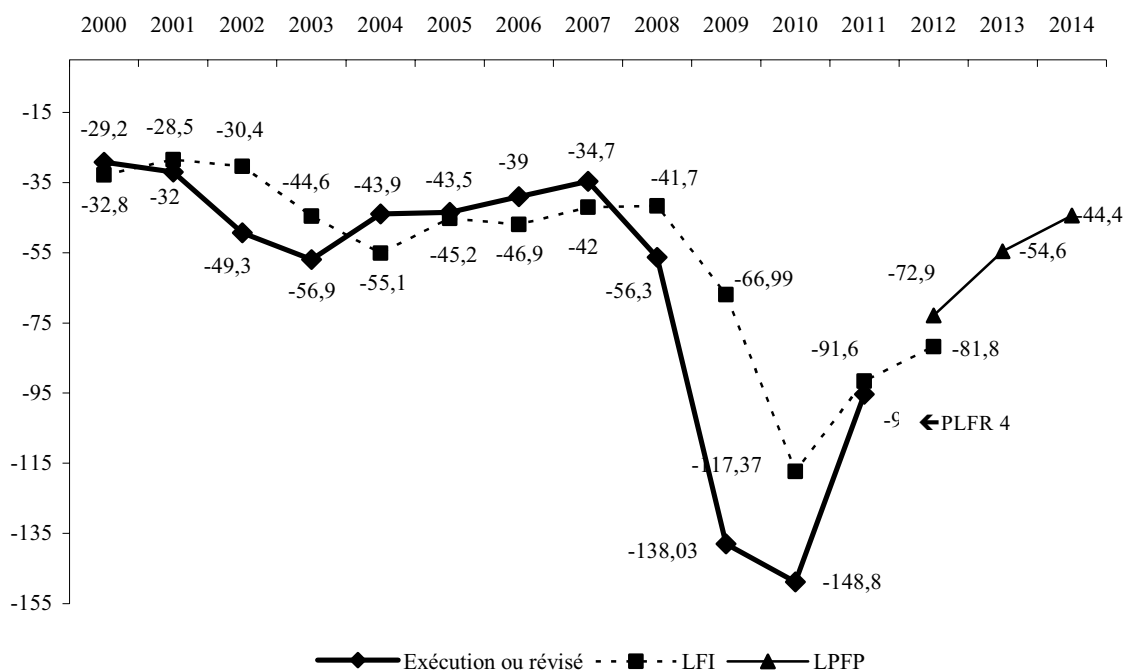
2. Une amélioration par rapport à 2010 liée à des facteurs exceptionnels

a) Un redressement de 53,5 milliards d'euros

Comme l'indique le graphique qui suit, l'année 2011 connaît la **première amélioration du déficit budgétaire depuis la survenue de la crise**. Cette amélioration est, au demeurant, substantielle puisque le solde prévisionnel associé au présent projet de loi s'améliore de 53,5 milliards d'euros par rapport à l'exécuté 2010, soit + 36 %.

Evolution du solde en prévision et en exécution

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances

b) Une évolution spectaculaire... à relativiser

Le rétablissement du solde entre 2010 et 2011 est donc spectaculaire, mais ne doit pas susciter un excès d'enthousiasme. En effet, il **tient davantage à la non-reconduction d'opérations exceptionnelles constatées en 2010 qu'à l'amélioration des « fondamentaux » du budget de l'Etat que sont les recettes et les dépenses courantes.**

Facteurs d'évolution du solde de l'Etat entre 2010 et 2011

(en millions d'euros à périmètre courant)

	2010 exécuté	2011 révisé	Variation
Budget général	-150 804	-91 917	58 887
Recettes			
Recettes fiscales brutes	343 479	339 417	-4 062
Remboursements et dégrèvements	89 886	85 933	-3 953
Recettes fiscales nettes	253 594	253 484	-110
Recettes non fiscales	18 156	16 517	-1 639
Recettes nettes hors FDC	271 750	270 001	-1 749
PSR	102 938	74 124	-28 814
Recettes nettes des prélèvements	168 812	195 877	27 065
FDC	3 137	3 226	89
Recettes nettes yc FDC	171 949	199 103	27 154
Dépenses			
Dépenses brutes	409 501	373 727	-35 774
Remboursements et dégrèvements	89 886	85 933	-3 953
Dépenses nettes	319 616	287 794	-31 822
FDC	3 137	3 226	89
Dépenses nettes yc FDC	322 753	291 020	-31 733
Budgets annexes	0	11	11
Comptes spéciaux	2 000	-3 425	-5 425
CAS	-3 635	-200	3 435
CCF	5 472	-3 593	-9 065
CC	116	311	195
CDOM	48	57	9
SOLDE GENERAL	-148 804	-95 331	53 473

Source : commission des finances, d'après les documents budgétaires

Le tableau qui précède fait en effet apparaître que les principaux facteurs d'amélioration du solde du **budget général** résident :

1) dans la forte baisse des prélèvements sur recettes (- 28,8 milliards d'euros), principalement imputable à la disparition de la **compensation-relais** versée aux collectivités territoriales consécutivement à la réforme de la taxe professionnelle (32,4 milliards d'euros)¹ ;

2) dans la baisse des dépenses nettes de l'Etat (- 31,8 milliards d'euros), qui résulte essentiellement de la non-reconduction des dépenses liées aux **investissements d'avenir** (34,6 milliards d'euros, dont 32,4 milliards d'euros sur le budget général) et au **plan de relance** (5 milliards d'euros).

S'agissant des **comptes spéciaux**, le solde des comptes d'affectation spéciale s'améliore de 3,4 milliards d'euros, notamment sous l'effet de la non-reconduction de la dépense liée au **Plan Campus** (3,7 milliards d'euros). Cette amélioration est néanmoins plus que compensée par la dégradation du

¹ L'apparente stabilité des recettes fiscales nettes (-0,1 milliard d'euros) résulte de la disparition, en 2011, des recettes de fiscalité locale transitoirement affectées à l'Etat en 2010 (15,1 milliards d'euros), que compense l'évolution spontanée des recettes et les effets des mesures nouvelles.

solde des comptes de concours financiers (- 9,1 milliards d'euros), liée au contrecoup de la réforme de la **taxe professionnelle** sur le solde du compte d'avances (- 10,4 milliards d'euros). Les autres mouvements sur les comptes financiers s'équilibrent globalement : le solde du compte de prêts aux Etats étrangers se dégrade de 3,6 milliards d'euros sous l'effet des **prêts consentis à la Grèce**, mais le compte de prêts à des particuliers voit son solde s'améliorer de 2,7 milliards d'euros, en raison du remboursement des prêts aux **constructeurs automobiles**, et le compte d'avances à divers services de l'Etat se rétablit de 1,3 milliard d'euros, notamment grâce à la non-reconduction de la dotation du **Fonds national pour la société numérique** (2,2 milliards d'euros).

Au total, le moindre coût pour l'Etat de la réforme de la TP (+ 3 milliards d'euros) et la non-reconduction des Investissements d'avenir (34,6 milliards d'euros), du Plan de relance (8,1 milliards d'euros) et du plan Campus (3,7 milliards d'euros) **expliquent près de 50 milliards d'euros sur les 53,5 milliards d'euros de rétablissement total du solde.**

B. LE FINANCEMENT DE L'ETAT EN 2011

1. Les traditionnels ajustements de fin de gestion

Le tableau de financement de l'Etat fait l'objet **d'ajustements mineurs** par rapport à la dernière loi de finances rectificative. Le besoin de financement diminue de 0,2 milliard d'euros sous l'effet de la **baisse du déficit** budgétaire. Cette amélioration se répercute sur les émissions de BTF, qui diminuent à due concurrence. Sur l'exercice, **le besoin de financement aura globalement augmenté de 1,7 milliard d'euros**, l'aggravation du déficit (+ 3,7 milliards d'euros) étant partiellement compensée par des rachats anticipés de titres 2011 à la fin de 2010 (2 milliards d'euros).

Le plafond de variation de la dette à moyen et long terme est inchangé, à 89,2 milliards d'euros.

Au 28 novembre 2011, les **émissions** à moyen et long terme (OAT et BTAN) nettes des rachats s'élèvent à 181,5 milliards d'euros, soit **98,6 %** des 184 milliards d'euros annoncés pour l'année 2011. Le degré d'avancement du programme de financement est légèrement supérieur à celui de l'année dernière, puisqu'en 2010, à la même époque, 97,6 % avaient été réalisés. Ce montant est le résultat de **203 milliards d'euros d'émissions brutes** et **21,5 milliards d'euros de rachats de titres de maturité 2012** (18,3 milliards d'euros) et **2013** (3,1 milliards d'euros). Le programme de rachats connaît donc une mise en œuvre satisfaisante, qui permettra de **diminuer le montant des tombées, et donc celui du besoin de financement de l'Etat, en 2012 et en 2013.**

Pour 2012, les **amortissements** de dette à moyen et long terme s'élèvent à 96,2 milliards d'euros en valeur nominale (dont 53,44 milliards

d'euros d'OAT et 42,76 milliards d'euros de BTAN) et à 98,9 milliards d'euros après prise en compte de l'indexation accumulée attendue sur l'OATi d'échéance du 25 juillet 2012¹.

Le **taux moyen pondéré** à l'émission des titres à moyen et long termes s'est établi lors des adjudications des mois d'octobre et de novembre 2011 à 2,44 %, contre 2,78 % depuis le début de l'année 2011. Le **taux de couverture** des adjudications de moyen et long termes effectuées en octobre et novembre s'est établi à 2,27 %, contre 2,36 % depuis le début de l'année 2011 et de 2,14 % pour l'année 2010.

Evolution du tableau de financement de l'Etat en 2011

(en milliards d'euros)

	LFI 2011	LFR1 29/07/11	LFR2 19/09/2011	LFR3 02/11/2011	PLFR4	Variation PLFR4- LFR3	Variation PLFR4- LFI
Besoin de financement	189,0	189,7	190,9	190,9	190,7	-0,2	1,7
Amortissement de la dette à long terme (OAT)	48,8	48,8	48,7	48,7	48,7	0,0	-0,1
Amortissement de la dette à moyen terme (BTAN)	48,0	48,0	46,1	46,1	46,1	0,0	-1,9
Amortissement de dettes reprises par l'Etat	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,0	0,0
Déficit budgétaire	91,6	92,3	95,5	95,5	95,3	-0,2	3,7
Ressources de financement	189,0	189,7	190,9	190,9	190,7	-0,2	1,7
Emissions à moyen et long terme (OAT et BTAN) nettes des rachats	186,0	186,0	184,0	184,0	184,0	0,0	-2,0
Annulation de titres de l'Etat par la Caisse de la dette publique	2,9	2,9	2,9			0,0	-2,9
Variation des BTF	-1,1	-0,4	-0,6	-4,4	-4,6	-0,2	-3,5
Variation des dépôts des correspondants	-3,0	-3,0	-1,1	4,5	4,5	0,0	7,5
Variation du compte du Trésor	1,2	1,2	1,2	1,2	1,2	0,0	0,0
Autres ressources de trésorerie	3,0	3,0	4,5	5,6	5,6	0,0	2,6

Source : commission des finances

2. Une charge d'intérêts en hausse d'1 milliard d'euros par rapport à la LFI

Dans un contexte de taux courts plus bas qu'anticipé, les 424 millions d'euros de crédits évaluatifs annulés au titre de la charge de la dette ramènent cette charge à 46,4 milliards d'euros en 2011, soit **un milliard d'euros de plus** qu'attendu en LFI. Ce différentiel s'explique :

1) par une augmentation de la charge budgétaire d'émission d'OAT et de BTAN de l'année (+522 millions d'euros) liée à des **effets calendaires** ;

¹ La prévision de supplément d'indexation à verser lors de l'amortissement de l'OATi correspond au niveau d'inflation au 25 juillet 2011 (déjà constaté) et augmenté du supplément attendu d'inflation entre 2011 et 2012 (+1,7%).

2) par l'augmentation de la **charge d'indexation** (+ 1 438 millions d'euros) liée à une inflation constatée plus élevée que celle prévue en LFI ;

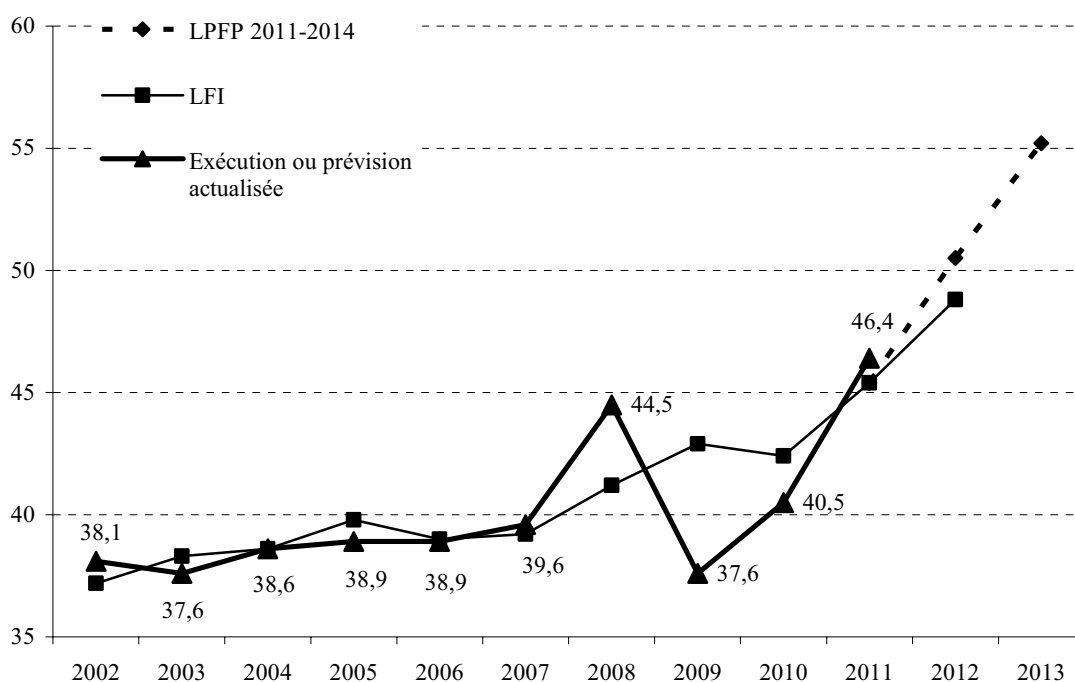
3) à la baisse de la charge d'intérêt des BTF, consécutive à la fois à la baisse de leur volume d'émission (- 167 millions d'euros) et à un « effet prix » (- 592 millions d'euros) ;

4) à la diminution des autres charges (liées en particulier à la rémunération de la trésorerie) d'environ 200 millions d'euros.

La « bonne nouvelle » constatée entre la LFR-3 et le présent projet de loi ne doit pas faire oublier que **l'Etat aura acquitté, en 2011, 5,9 milliards d'euros d'intérêts de plus qu'en 2010.**

Evolution de la charge de la dette

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances

EXAMEN DES ARTICLES

PREMIÈRE PARTIE

CONDITIONS GÉNÉRALES DE L'ÉQUILIBRE FINANCIER

TITRE I^{ER} DISPOSITIONS RELATIVES AUX RESSOURCES

I. – IMPÔTS ET RESSOURCES AUTORISÉS

Mesures fiscales

ARTICLE 1^{er}
(Art. 1658 du code général des impôts)

Validation des rôles homologués dans les départements en 2011, sécurisation des rôles émis par la direction spécialisée des impôts pour la région Île-de-France et pour Paris jusqu'au 31 août 2010 et des rôles homologués par les directions ou services à compétence nationale jusqu'au 31 décembre 2011

Commentaire : le présent article a pour objet, d'une part, de clarifier la procédure de délégation de pouvoirs en matière d'homologation des rôles et, d'autre part, de valider les rôles émis par la direction générale des finances publiques en 2011 et par l'ancienne direction générale des impôts.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LA PROCÉDURE DE DÉLÉGATION DU POUVOIR D'HOMOLOGUER LES RÔLES

1. L'homologation des rôles

Les rôles sont des **listes nominatives de contribuables établies par l'administration fiscale**. Pour chaque contribuable, les rôles comportent son identification, les bases d'imposition, les éléments de liquidation de l'impôt, le montant à payer, ainsi que le bénéficiaire.

Les rôles sont ensuite **homologués** par le préfet ou, par délégation, par un fonctionnaire de l'administration fiscale, conformément à la procédure prévue à l'article 1658 du code général des impôts (CGI). Cette homologation **a pour effet de les rendre exécutoire** et certifie l'existence de la créance sur le contribuable.

2. La procédure d'homologation des rôles a fait l'objet de modifications récentes

La possibilité pour le représentant de l'État dans le département de déléguer son pouvoir d'homologuer les rôles est prévue à l'article 1658 du CGI. Toutefois, **à la suite de la fusion de la direction générale des impôts (DGI) et de la direction générale de la comptabilité publique (DGCP) au sein de la nouvelle direction générale des finances publiques (DGFIP), la procédure prévue à cet article a fait l'objet de modifications.** Il s'agissait notamment de prendre acte des changements d'appellation des grades pouvant résulter de la réunion des corps des agents des ex-DGI et ex-DGCP.

La loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2011, a modifié le second alinéa de l'article 1658 précité. Celui-ci prévoit désormais que *« pour l'application de la procédure de recouvrement par voie de rôle prévue au premier alinéa, le représentant de l'État dans le département peut déléguer ses pouvoirs aux agents de catégorie A désignés par le responsable départemental des finances publiques et détenant au moins un grade fixé par un décret en Conseil d'État »*.

B. L'EXISTENCE DE RÔLES HOMOLOGUÉS IRRÉGULIERS

1. L'illégalité des rôles émis dans les départements en 2011

Le décret en Conseil d'État dont il est fait mention à l'article 1658 du CGI dans sa dernière rédaction n'a fait l'objet d'une publication qu'en octobre 2011, rendant les dispositions du second alinéa de l'article précité inapplicables. La validité des rôles étant appréciée au regard du droit en vigueur lors de leur homologation, **l'irrégularité de la procédure de délégation a entaché les rôles homologués en 2011 d'illégalité.**

2. La direction spécialisée des impôts pour la région Île-de-France et pour Paris (DSIP)

Depuis le 1^{er} septembre 2010, la direction spécialisée des impôts pour la région Île-de-France et pour Paris (DSIP) n'existe plus, ses missions ayant

été reprises par la direction régionale des finances publiques (DRFiP) de Paris à partir de cette date.

L'organisation de la DSIP était déterminée par un décret du 1^{er} août 2000¹ et par un arrêté du ministre de l'économie du même jour. Cependant, ces textes ne prévoyaient pas que l'établissement et l'homologation de rôles faisaient partie des compétences de la DSIP. Par ailleurs, dans sa rédaction antérieure au 1^{er} mai 2010, l'article 1658 du CGI disposait que « *le représentant de l'État dans le département peut déléguer ses pouvoirs au **directeur des services fiscaux** et aux collaborateurs de celui-ci ayant au moins le grade de directeur divisionnaire* ». Or, le directeur de la DSIP n'avait pas le grade de directeur des services fiscaux.

Pour ces deux motifs, les rôles homologués par la DSIP ont été déclarés irréguliers par la juridiction administrative².

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LA MODIFICATION DE L'ARTICLE 1658 DU CODE GÉNÉRAL DES IMPÔTS

Le **I du dispositif proposé** prévoit de modifier le second alinéa de l'article 1658 du CGI (**alinéa 1**). Il s'agit tout d'abord de rendre la procédure de délégation de pouvoirs par le représentant de l'État dans le département plus souple ; pour ce faire, il est notamment proposé de supprimer toute mention à une désignation, nécessairement nominative, incompatible avec une délégation de pouvoirs supposée impersonnelle. En outre, la rédaction proposée tient compte des compétences des services à compétence nationale (SCN) en matière d'homologation des rôles. À titre principal, sont concernées la direction des grandes entreprises (DGE) et la direction des résidents étrangers et des services généraux (DRESG).

C'est pour ces raisons qu'il est proposé de rédiger ainsi le second alinéa de l'article 1658 précité : « *Pour l'application de la procédure de recouvrement par voie de rôle prévue au premier alinéa, le représentant de l'État dans le département peut déléguer ses pouvoirs aux agents de catégorie A placés sous l'autorité des directeurs départements des finances publiques ou des responsables de services à compétence nationale, détenant au moins un grade fixé par décret en Conseil d'État* » (**alinéa 2**).

¹ Décret n° 2000-738 du 1^{er} août 2000 relatif à l'organisation des services déconcentrés de la direction générale des impôts.

² Cf. CE 14 juin 2011, *Ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État c/ Société DLL Equipment Lease*, n° 09PA03085.

B. LA VALIDATION DE RÔLES HOMOLOGUÉS IRRÉGULIERS

En outre, le présent dispositif procède à la validation de rôles homologués irréguliers ou dont la légalité risque d'être contestée :

- les rôles homologués en 2011 sur délégation des représentants de l'État dans les départements (**alinéa 3**) ;

- les rôles homologués jusqu'au 31 décembre 2011 par les services fiscaux ou directions fiscales à compétence nationale (**alinéa 4**) ;

- les rôles homologués jusqu'au 31 août 2010 par la direction spécialisée des impôts pour la région Île-de-France et pour Paris (DSIP) (**alinéa 5**).

Ces rôles sont par conséquent réputés réguliers et ne peuvent être contestés sur le fondement du moyen tiré de ce que les agents ayant procédé à leur homologation étaient incompétents. Toutefois, il convient de souligner que ces dispositions prévoient deux précisions d'importance ; en effet, les rôles ne sont réputés réguliers que sous réserve :

- des **décisions de justice passées en force de chose jugée** ;

- des **contentieux déjà engagés à la date du 16 novembre 2011**.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté, à l'initiative de notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général du budget avec l'avis favorable du Gouvernement, **trois amendements de précision**.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Les validations législatives proposées revêtent une importance particulière pour le budget de l'État, puisqu'il s'agit de sécuriser le recouvrement de plus de 116 milliards d'euros prévu au titre des rôles émis en 2011.

Il convient de souligner que **les dispositions du présent article accordent une attention scrupuleuse à la jurisprudence du Conseil constitutionnel, mais également de la Cour européenne de sauvegarde des droits de l'Homme (CEDH)**.

En effet, le Conseil constitutionnel considère, qu'à certaines conditions, le législateur peut procéder à la validation d'un acte administratif. Ces conditions sont rappelées dans sa décision n° 2002-458 DC du 7 février 2002 : « *si le législateur peut, comme lui seul est habilité à le faire, valider un acte administratif dans un **but d'intérêt général suffisant**, c'est sous réserve*

du respect des décisions de justice ayant force de chose jugée et du principe de non-rétroactivité des peines et des sanctions ; que l'acte validé ne doit méconnaître aucune règle, ni aucun principe de valeur constitutionnelle, sauf à ce que le but d'intérêt général visé par la validation soit lui-même de valeur constitutionnelle »¹.

Les dispositions de l'article 1^{er} du présent projet de loi de finances rectificative répondent bien aux exigences posées par la jurisprudence constitutionnelle. **Il faut en outre souligner qu'elles vont plus loin encore** puisqu'elles prévoient que les contentieux déjà engagés le 16 novembre 2011, date de dépôt du présent projet de loi, ne sont pas concernés par la validation des rôles homologués irréguliers.

Cette précaution a pour finalité d'assurer la compatibilité du dispositif avec la jurisprudence de la Cour européenne de sauvegarde des droits de l'Homme (CEDH). Dans un arrêt *Joubert c. France* du 23 juillet 2009², cette dernière a en effet sanctionné une validation législative d'actes administratifs intervenue en matière fiscale, sur le fondement de l'article 1^{er} du Premier protocole additionnel à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, qui garantit le respect des biens. La Cour a considéré que les requérants bénéficiaient, avant l'intervention de la validation législative, d'une créance à l'égard de l'administration fiscale du fait de l'irrégularité des actes administratifs qui avaient fondé leur redressement, ou, du moins, d'une « **espérance légitime** » de pouvoir obtenir le remboursement de la somme litigieuse qui avait le caractère d'un « bien » au sens du protocole précité. En effet, les requérants avaient préalablement bénéficié d'une décharge des impositions dues, prononcée par la juridiction administrative ; seule la validation rétroactive des actes irréguliers avait justifié la remise en question de cette décharge.

Ainsi, **la validation législative prévue par le présent dispositif ne concerne pas les contribuables qui disposent d'une « espérance légitime » de pouvoir obtenir le remboursement des impositions dues au titre des rôles dont l'homologation est intervenue au terme d'une procédure irrégulière.** Les contentieux déjà engagés à la date du 16 novembre 2011 ne sont pas concernés par cette validation. Sa conformité à la jurisprudence de la CEDH est par conséquent assurée.

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

¹ Décision n° 2002-458 du 7 février 2002, loi organique portant validation de l'impôt foncier sur les propriétés bâties en Polynésie française, considérant 3.

² CEDH 23 juillet 2009, *Joubert c. France*, requête n° 30345/05.

ARTICLE 2

Suppression de la taxe de 2 % sur les nuitées d'établissements hôteliers

Commentaire : le présent article vise à supprimer la taxe de 2 % sur les nuitées d'établissements hôteliers.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article 5 de la loi n° 2011-1117 du 19 septembre 2011 de finances rectificative pour 2011 a introduit un article 302 *bis* ZO dans le code général des impôts instituant une taxe due par les personnes qui exploitent un ou plusieurs établissements hôteliers.

Cette taxe est assise sur le montant hors taxes des sommes encaissées en rémunération des prestations relatives à la fourniture de logement d'une **valeur supérieure ou égale à 200 euros par nuitée de séjour.**

Son taux est fixé à **2 %.**

Le fait générateur et l'exigibilité de la taxe interviennent dans les mêmes conditions que celles applicables en matière de taxe sur la valeur ajoutée (TVA). La taxe est déclarée, recouvrée et contrôlée selon les mêmes procédures et sous les mêmes sanctions, garanties, sûretés et privilèges que la TVA. Les réclamations sont présentées, instruites et jugées selon les règles applicables à cette même taxe.

Cette taxe est entrée en vigueur **depuis le 1^{er} novembre 2011.**

Son produit attendu était de 8 millions d'euros et de **96 millions d'euros** en 2012, c'est-à-dire en année pleine.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article vise à **abroger la taxe** sur les nuitées d'établissements hôteliers à compter du 1^{er} novembre 2011.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'assemblée nationale a **adopté cet article sans modification.**

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

La création de la taxe sur les nuits d'hôtel a constitué une nouvelle illustration de **l'absence de cohérence et de stratégie** de la politique fiscale du Gouvernement, qui préfère frapper des assiettes au coup par coup plutôt que réformer la structure de nos grands impôts.

Comme avant elle la « taxe poissons », et peut-être demain la taxe sur les boissons sucrées, la taxe sur les nuits d'hôtel aura vécu **une vie brève**, au gré des improvisations et des effets d'annonce du Gouvernement.

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

II. - RESSOURCES AFFECTÉES

A. Dispositions relatives aux collectivités territoriales

ARTICLE 3

Compensation des transferts de compétences aux départements par attribution d'une part du produit de la taxe de consommation sur les produits pétroliers (TIPP)

Commentaire : le présent article procède à divers ajustements, à titre pérenne ou ponctuel, de la compensation financière due en 2011 aux départements au titre des transferts de compétences et imputée sur le produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TIPP).

I. LE DROIT EXISTANT

Les principes juridiques et les modalités techniques régissant la compensation financière **des transferts de compétences dont bénéficient les départements en application**, notamment¹, **de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales**², **dont le présent article assure la mise en œuvre sans les modifier**, ont fait l'objet d'une présentation détaillée à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2008. Votre rapporteure générale renvoie donc au rapport de votre commission des finances sur ce texte³ et se bornera ci-après à de simples rappels.

Le dispositif consiste, d'une part, à mettre en place une compensation des transferts de compétences aux départements par **l'affectation de parts du produit de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance**⁴ (TSCA), conformément à l'article 52 de la loi de finances pour 2005⁵, et, d'autre part, à prévoir une compensation sous la forme d'une **part du produit de la taxe**

¹ D'autres dispositions législatives prévoient, en effet, la compensation de compétences transférées aux départements. Il s'agit en particulier de la loi n° 2003-1200 du 18 décembre 2003, portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion (RMI) et créant un revenu minimum d'activité (RMA), de la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux et de la loi n° 2009-1291 du 26 octobre 2009 relative au transfert aux départements des parcs de l'équipement et à l'évolution de la situation des ouvriers des parcs et ateliers.

² Loi n° 2004-809.

³ Voir le rapport n° 91 (2007-2008), tome II, commentaire de l'article 14.

⁴ Taxe perçue sur les conventions d'assurances contre l'incendie, les conventions « navigation maritime et fluviale » et les conventions relatives aux véhicules terrestres à moteur, cf. l'article 1001 du code général des impôts.

⁵ Loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004.

intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TIPP), sur le fondement de l'article 59 de la loi de finances pour 2004¹.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article, purement technique, procède à plusieurs corrections concernant la part du produit de TIPP transférée aux départements.

Le **I** procède aux ajustements, **pérennes** et habituels, des fractions de tarifs inscrites en **loi de finances pour 2011**. La compensation des transferts de compétences s'effectue en effet, chaque année, en loi de finances initiale au vu des prévisions de dépenses puis, en loi de finances rectificative de fin d'année, au plus près des charges dont le transfert est effectivement constaté.

Les transferts concernés portent sur les agents du ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement (MEDDTL), du ministère du travail, de l'emploi et de la santé (MTES) et du ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire (MAAPRAT). D'après l'exposé des motifs du présent article, *« s'agissant des services du MEDDTL, ces ajustements portent sur la compensation du transfert des agents participant à l'exercice des compétences transférées dans les domaines des routes départementales, des routes nationales d'intérêt local et des voies d'eau et affectés dans les services transférés au 1^{er} janvier 2007 et au 1^{er} janvier 2008, ainsi que sur la compensation du transfert des agents affectés dans les fonctions support situés dans et hors les parcs de l'équipement et dont les charges étaient précédemment supportées par le budget de l'État. S'agissant des services du MTES, ces ajustements portent sur la compensation du transfert des agents participant à l'exercice des compétences transférées dans les domaines de la solidarité, de l'action sociale et de la santé. S'agissant des services du MAAPRAT, ces ajustements portent sur la compensation du transfert des agents participant à l'exercice des compétences transférées dans le domaine de l'aménagement foncier ».*

L'ensemble des ajustements pérennes du droit à compensation des départements se traduit par une **majoration de 1,54 million d'euros du produit de TIPP affecté aux départements**.

Le **II** concerne des ajustements **non pérennes**, relatifs à la seule année **2011**.

Les 1^o à 4^o prévoient les ajustements relatifs aux postes d'agents du MEDDTL qui participent à l'exercice des compétences transférées dans les domaines des routes départementales et des routes nationales d'intérêt local.

¹ Loi n° 2003-1311 du 30 décembre 2003.

Le 5° prélève sur le produit de la TIPP revenant à deux départements un montant correspondant à une surcompensation au titre des postes d'agents du MEDDTL qui participent à l'exercice des compétences transférées dans le domaine des voies d'eau.

Les 6°, 7° et 8° prévoient le versement à certains départements, ou inversement le prélèvement par l'État, d'un montant complémentaire de TIPP au titre des postes d'agents du MEDDTL des services des parcs de l'équipement ainsi que la compensation pour l'exercice 2010 des dépenses de fonctionnement hors personnel des parcs de l'équipement transférés au 1^{er} janvier 2010.

Le 9° prévoit le versement d'un montant complémentaire de TIPP à certains départements au titre des postes d'agents du MTES qui participent à l'exercice des compétences transférées dans les domaines de la solidarité, de l'action sociale et de la santé.

Le 10° prévoit le versement d'un montant complémentaire de TIPP à la région Martinique au titre des dépenses de fonctionnement des services du MTES qui participent à l'exercice des compétences transférées en matière de revenu minimum d'insertion.

Les 11° et 12° prévoient le versement d'un montant complémentaire de TIPP à deux départements ainsi que les prélèvements à opérer par l'État sur deux autres départements, au titre du transfert au 1^{er} janvier 2010 des agents du MTES participant à l'exercice des compétences transférées dans les domaines de la solidarité, de l'action sociale et de la santé.

Enfin, le 13° prévoit le versement d'un montant complémentaire de TIPP à deux départements au titre des postes d'agents du MAAPRAT participant à l'exercice des compétences transférées dans le domaine de l'aménagement foncier.

L'ensemble des ajustements non pérennes se traduit par une **augmentation des recettes fiscales de l'Etat de 44 000 euros.**

Le III et le IV synthétisent, sous forme de tableau, les modifications apportées par les I et II.

Au total, **le présent article conduit à minorer les recettes fiscales de l'Etat en 2011 d'un montant de 1,5 million d'euros** (ajustement à la baisse de 1,54 million d'euros au titre des mesures pérennes et accroissement de 0,04 million d'euros au titre des mesures ponctuelles).

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

De manière traditionnelle, **l'Assemblée nationale a adopté, avec un avis favorable de sa commission des finances, un amendement du Gouvernement qui ajuste les fractions de TIPP transférées au vu des**

données disponibles relatives aux compétences transférées, qui ne l'étaient pas lors de l'élaboration du présent projet de loi de finances rectificative.

Cet ajustement conduit à **majorer de 6 millions d'euros** le montant de la TIPP transférée aux départements.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article procède à un **ajustement de la compensation due aux départements**, au titre des transferts de compétences réalisés en particulier sur le fondement de la loi précitée du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

Il intervient en loi de finances rectificative pour 2011 d'une part, parce qu'il porte sur les montants de TIPP transférés pour l'année 2011 et, d'autre part, afin de disposer des données les plus récentes permettant un ajustement le plus fin possible.

Ces mesures mettent en œuvre l'exigence d'une compensation intégrale des transferts pratiqués au bénéfice de ces collectivités, suivant le principe fixé par l'article 72-2 de la Constitution, selon lequel, notamment, *« tout transfert de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice »*.

La commission consultative d'évaluation des charges (CCEC) sera par ailleurs consultée sur les accroissements de charge résultant des transferts de compétences, veillant ainsi à l'adéquation entre les charges et les ressources transférées.

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

ARTICLE 4

Compensation des transferts de compétences aux régions par attribution d'une part du produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TIPP)

Commentaire : le présent article procède à divers ajustements, à titre pérenne ou ponctuel, de la compensation financière due en 2011 aux régions à raison des transferts de compétences réalisés sur le fondement de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, et imputée sur le produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TIPP).

I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le I du présent article procède aux ajustements habituels des fractions de tarif de taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TIPP) inscrites en loi de finances pour 2011, afin de tenir compte des majorations du droit à compensation au titre des transferts intervenus depuis 2007, pour un montant total de 754 189 euros.

Les mesures d'ajustement pérenne prévues par cet article compensent :

- le transfert à la collectivité territoriale de Corse des services du ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement (MEDDTL) exerçant leur activité dans le domaine des routes nationales à intérêt local et à la région Bretagne dans le domaine des voies d'eau ;

- la réforme réglementaire « AFGUS » (attestation de formation aux gestes et soins d'urgence) désormais obligatoire pour l'obtention de douze diplômes paramédicaux ;

- la réforme réglementaire du diplôme d'Etat d'ergothérapeute.

Le II du présent article compense aux régions, par l'attribution pour la seule année 2011 d'une part supplémentaire de TIPP, **divers mouvements d'ajustement et de compensation ponctuels** résultant de la mise en œuvre de la loi du 13 août 2004.

Le 1° prévoit le versement aux régions métropolitaines et à la collectivité territoriale de Corse d'un montant de 0,6 million d'euros au titre des charges nouvelles résultant de l'obligation de détention de l'attestation de formation aux gestes et soins d'urgence (AFGSU) de niveau 2 pour l'obtention de douze diplômes paramédicaux. Validé par la commission consultative sur

l'évaluation des charges (CCEC), cet ajustement procède au rattrapage de compensation dû aux régions au titre de l'exercice 2010.

Le 2° procède au versement aux régions métropolitaines et à la collectivité territoriale de Corse d'un montant de 0,1 million d'euros au titre des charges nouvelles incombant aux régions du fait de la deuxième année de mise en oeuvre de la réforme de la formation des infirmiers, introduite par l'arrêté du 31 juillet 2009 relatif au diplôme d'État d'infirmier, dite réforme « LMD » (licence-master-doctorat). Cet ajustement tire les conséquences de la revalorisation, à compter de juillet 2010, des taux de rémunération horaire des enseignants universitaires amenés à intervenir dans le cadre du nouveau cursus « LMD » de formation des infirmiers.

Le 3° prévoit le versement de 3 000 euros à la région Auvergne au titre des postes (dits « vacants intermédiaires ») devenus vacants entre le transfert de la compétence et le transfert, au 1^{er} janvier 2009, des services participant à l'exercice des compétences dans le domaine des bourses et formations sanitaires et sociales.

Le 4° procède au versement d'un montant complémentaire de 0,5 million d'euros à la collectivité territoriale de Corse, pour la période 2008-2010, au titre des postes devenus vacants entre le transfert de la compétence et le transfert, au 1^{er} janvier 2007, des services participant à l'exercice des compétences dans le domaine des routes nationales d'intérêt local.

Le 5° prévoit le versement d'un montant complémentaire de 51 000 euros à la région Bretagne au titre des postes d'agents du MEDDTL devenus vacants en 2010 après transfert de services et qui participent à l'exercice des compétences transférées dans le domaine des voies d'eau.

Le III du présent article **récapitule, par région**, les versements et prélèvements effectués à ces divers titres.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté à cet article un amendement du Gouvernement procédant à plusieurs corrections de la compensation financière afin de tenir compte des ajustements liés aux nouvelles données dont le Gouvernement ne disposait pas au moment du dépôt du projet de loi de finances rectificative.

Cet amendement a majoré à hauteur de 0,383 million d'euros les fractions régionales de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TIPP) au titre de la **compensation financière pérenne** des transferts de compétences et de services.

Ces ajustements portent à titre principal sur les points suivants :

- 0,006 million d'euros sont prévus en faveur de la collectivité territoriale de Corse au titre de la compensation de la prise en charge des dépenses de vacation et des postes constatés vacants avant le transfert de services consécutive au transfert au 1^{er} janvier 2011 des services support des parcs de l'équipement en application de la loi du 26 octobre 2009 ;

- 0,376 million d'euros sont prévus en faveur de la région Alsace au titre de la compensation de la prise en charge des indemnités de service fait, des dépenses de fonctionnement, des charges de vacations, des postes constatés vacants avant le transfert de services et des postes constatés vacants en 2011 après le transfert de services, consécutive au transfert au 1^{er} janvier 2011 des services des voies d'eau du ministère chargé de l'agriculture.

Le montant total de la compensation versée au titre des ajustements proposés dans le présent projet de loi est ainsi porté à 1,137 million d'euros et à 6,101 millions d'euros pour le montant total de la compensation versée au titre des mesures nouvelles de 2011.

L'amendement adopté par l'Assemblée nationale a également modifié la **compensation financière ponctuelle** de certaines charges pour un montant total de 0,284 million d'euros.

Ces ajustements non pérennes concernent :

- pour 0,005 million d'euros, la collectivité territoriale de Corse au titre de la compensation des jours acquis au titre des comptes épargne-temps par les agents des services support des parcs de l'équipement transférés au 1^{er} janvier 2011 en application de la loi du 26 octobre 2009 ;

- pour 0,005 million d'euros, la région Alsace au titre de la compensation des jours acquis au titre des comptes épargne-temps par les agents des services des voies d'eau du ministère chargé de l'agriculture transférés au 1^{er} janvier 2011 ;

- et pour 0,274 million d'euros la région Picardie au titre du rattrapage de la compensation due pour la période 2007-2011 au titre des postes constatés vacants avant le transfert, au 1^{er} janvier 2007, des services en charge de l'inventaire général du patrimoine culturel.

Le montant total des ajustements non pérennes (tous positifs) de compensation proposés dans le présent projet de loi est ainsi porté à 1,562 million d'euros.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article ne procède qu'à un **ajustement de la compensation due aux régions**, au titre des transferts de compétences réalisés sur le fondement de la loi précitée du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

À l'instar de l'article 3 relatif aux compensations dues aux départements, cet ajustement intervient en **loi de finances rectificative** pour 2011 d'une part, parce qu'il porte sur les montants de TIPP transférés pour l'année 2011 et, d'autre part, afin de disposer des données les plus récentes permettant un ajustement le plus fin possible.

Il y a donc lieu d'approuver ces mesures qui mettent en œuvre l'exigence d'une **compensation intégrale des transferts** pratiqués au bénéfice de ces collectivités, suivant le principe fixé par l'article 72-2 de la Constitution, selon lequel, notamment, « *tout transfert de compétences entre l'Etat et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice* ».

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

B. Autres dispositions

ARTICLE 5

Affectation au BACEA d'une part de 3 millions d'euros du produit de la taxe de l'aviation civile

Commentaire : afin de compenser la moitié de l'avance réalisée par le budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » au titre du financement des opérations de recherche en mer de l'épave de l'AF 447, le présent article propose de prélever en 2011, à titre exceptionnel, 3 millions d'euros sur le produit de la taxe de l'aviation civile qui revient au budget général.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LES CARACTÉRISTIQUES DE LA TAXE

La taxe de l'aviation civile (TAC) a été créée par l'article 51 de la loi de finances initiale pour 1999¹ et est aujourd'hui codifiée à l'**article 302 bis K du code général des impôts**.

Elle est **due par les entreprises de transport aérien public** et assise sur le nombre de passagers et la masse de fret et de courrier qu'elles embarquent en France.

Après une période de stabilité entre 2006 et 2009, liée à la forte croissance du trafic aérien, **les tarifs de la TAC ont été relevés de 4,9 %** en moyenne par l'article 54 de la loi de finances pour 2010. Ces tarifs sont depuis 2011 annuellement **revalorisés** du taux prévisionnel d'inflation associé au projet de loi de finances de l'année. Suite aux modifications apportées par un décret du 9 juin 2011², ils sont aujourd'hui les suivants :

- 4,17 euros par passager embarqué à destination de la France, d'un autre Etat membre de l'Espace économique européen ou de la Suisse ;
- 7,49 euros par passager embarqué vers d'autres destinations ;
- 1,25 euro par tonne de courrier ou de fret embarquée.

¹ Loi n° 98-1266 du 30 décembre 1998 de finances pour 1999.

² Décret n° 2011-645 du 9 juin 2011 portant incorporation au code général des impôts de divers textes modifiant et complétant certaines dispositions de ce code.

Le produit de la taxe est réparti par la loi de finances entre le budget général de l'Etat et le budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » (BACEA). Le financement d'une partie des dépenses du budget annexe par une ressource de nature fiscale, telle que la TAC, et non par des redevances, est justifié par l'existence de missions d'intérêt général. Cette quotité de la TAC représente en 2011 15,4 % du montant des recettes nettes du budget annexe.

B. LE RELÈVEMENT PROGRESSIF DE LA QUOTITÉ AFFECTÉE AU BUDGET ANNEXE

L'article 45 de la loi de finances pour 2008¹ a prévu, pour la première fois de manière pluriannuelle, la répartition du produit de la TAC entre le budget général et le BACEA. Cette répartition a ensuite été modifiée à de nombreuses reprises pour financer des investissements en matière de navigation aérienne, des transferts de dépenses de sécurité et de sûreté en provenance de la mission « Ecologie, développement et aménagement durables », et plus récemment la réforme de l'ingénierie aéroportuaire (transfert d'emplois budgétaires du Service national d'ingénierie aéroportuaire – SNIA).

L'essentiel de la TAC, soit près de 81 %, est désormais affecté au BACEA, après les relèvements mis en œuvre par l'article 58 de la loi de finances pour 2009², l'article 60 de la loi de finances pour 2011³, qui a rompu avec la logique de réduction triennale de la quotité, et par l'article 17 du projet de loi de finances pour 2012.

Les variations de la répartition du produit de la TAC depuis 2005 sont résumées dans le tableau ci-dessous.

Evolution de la répartition du produit de la TAC entre le budget général et le BACEA

(en %)

	Jusqu'en 2005	LFI 2006	LFI 2007	LFI 2008			LFI 2009			LFI 2011	PLF 2012
				2008 et 2009	2010	2011	2009	2010	2011		
BACEA	65,58	43,73	49,56	53,37	51,47	49,56	82,14	79,77	77,35	80,32	80,91
<i>Budget général</i>	<i>34,42</i>	<i>56,27</i>	<i>50,44</i>	<i>46,63</i>	<i>48,53</i>	<i>50,44</i>	<i>17,86</i>	<i>20,23</i>	<i>22,65</i>	<i>19,68</i>	<i>19,09</i>

Source : commission des finances, d'après les lois de finances depuis 2005

¹ Loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007 de finances pour 2008.

² Loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009.

³ Loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011.

C. LE FINANCEMENT DES OPÉRATIONS DE REMONTÉE DE L'AVION AF 447 PAR LE BUDGET ANNEXE

Depuis 2009, les opérations afférentes à la **recherche de l'Airbus A 330-200 du vol AF 447 d'Air France**, qui s'est abîmé dans l'océan Atlantique le 1^{er} juin 2009, faisant 228 morts, ont donné lieu à d'importantes dépenses pour les parties françaises. Leur montant global est évalué à **34 millions d'euros**, dont 15 millions d'euros directement engagés par le BACEA, hors fonds de concours.

Le financement des dépenses engagées depuis 2009 pour la recherche et la récupération des enregistreurs et débris de l'appareil se présente ainsi :

- le BACEA a pris en charge 9 millions d'euros de dépenses immédiates en 2009 ;

- des fonds de concours du BACEA, conjointement abondés par Air France et Airbus, ont contribué à hauteur de 11,5 millions d'euros en 2010 ;

- en 2011, un **accord** a prévu qu'Air France et Airbus financent les opérations de recherche de l'épave pour un montant compris entre 7 et 8 millions d'euros, puis que l'Etat « prene le relais » pour les opérations de remontée des débris.

L'Etat a ainsi intégralement financé la dernière phase des opérations, correspondant à la remontée de l'appareil. Compte tenu de l'emplacement des débris en eaux profondes, ces opérations ont nécessité des moyens navals importants, tels qu'un bateau équipé d'une grue et un robot manipulateur.

Aux termes d'un accord interministériel, **cette dépense devait être financée à parité par le BACEA et par le budget général**, sur le programme 203 « Infrastructures et services de transports » de la mission « Ecologie, développement et aménagement durables ».

Eu égard à l'urgence de cette dernière phase de la recherche de l'épave, le **BACEA a fait l'avance de la totalité des 6 millions d'euros**. L'article 28 de la première loi de finances rectificative pour 2011¹ a ainsi ouvert sur le BACEA les crédits (autorisations d'engagement et crédits de paiement) permettant le financement de l'opération.

Cette ouverture, réalisée pour **5 millions d'euros** sur le programme 614 « Transports aériens, surveillance et certification » du BACEA, a été gagée, d'une part, par une annulation de 2 millions d'euros sur le programme 612 « Navigation aérienne » du budget annexe et, d'autre part, par une annulation de 3 millions d'euros sur le programme 203 du budget général. Par ailleurs, **un million d'euros** a été financé par redéploiement des crédits du programme 614 précité.

¹ Loi n° 2011-900 du 29 juillet 2011 de finances rectificative pour 2011.

L'opération a donc conduit, par rapport aux modalités prévues, **à un déséquilibre non compensé du budget annexe à hauteur de 3 millions d'euros**. Il s'agit d'en rééquilibrer le financement par un prélèvement sur la TAC.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article propose, par **dérogation** au II de l'article 45 de la loi de finances pour 2008 qui fixe la répartition du produit de la TAC, de mettre en place en 2011 un **prélèvement exceptionnel de 3 millions d'euros** au profit du budget annexe **sur la quotité** revenant au budget général.

Ce prélèvement est effectué par retenue sur le montant transféré mensuellement par le comptable du budget annexe aux comptes publics assignataires. Cette disposition est cohérente avec le III de l'article 302 *bis* K du code général des impôts, précité, qui prévoit que « *les sommes encaissées au titre du budget général par les comptables du budget annexe "Contrôle et exploitation aériens" sont transférées mensuellement aux comptes publics assignataires* ».

Il en résulte que les comptables du BACEA retiendront, au profit de ce dernier, un montant de 3 millions d'euros sur le produit de la TAC perçu **au titre du mois de décembre 2011**. Ce produit mensuel est évalué à 30,1 millions d'euros, sur un rendement global estimé à 408 millions d'euros pour l'année 2011.

* *
*

A l'initiative de notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général du budget, au nom de la commission des finances, et avec l'avis favorable du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté un **amendement rédactionnel** au présent article, tendant à substituer le mot « *affecté* » (au budget général de l'Etat) au mot « *versé* ».

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteure générale n'a pas lieu de contester cette mesure de gestion, qui est neutre pour les finances de l'Etat et constitue, compte tenu des modalités de financement du BACEA par des recettes d'exploitation et en capital, la solution la plus simple pour rééquilibrer le financement des opérations de remontée de l'épave.

En effet, les deux autres options envisageables présentaient de réels inconvénients :

- un relèvement de la quotité de la TAC affectée au budget annexe aurait induit des retraitements comptables pour l'exercice 2011 et une illisibilité disproportionnés, sans pour autant permettre une compensation à l'euro près, à hauteur de 3 millions d'euros ;

- la faculté pour le BACEA de solliciter une nouvelle avance du Trésor aurait abouti à accroître son endettement déjà très élevé, ainsi que les frais financiers y afférents.

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

ARTICLE 6

*(Art. 24 de la loi n° 2011-900 du 29 juillet 2011
de finances rectificative pour 2011)*

Financement de nouveaux radars de sécurité routière

Commentaire : le présent article propose de modifier pour 2011 la répartition des recettes des amendes forfaitaires constatées par les radars afin de compléter le financement du déploiement des nouveaux radars, en particulier ceux dits « pédagogiques ». La moitié de la fraction de recettes excédant 465 millions d'euros serait ainsi affectée à la première section du compte d'affectation spéciale « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers », dans la limite de 18 millions d'euros.

I. LE DROIT EXISTANT

A. UN NOUVEAU TYPE DE RADARS NE DONNANT PAS LIEU À SANCTION

Après avoir connu une forte amélioration en 2010, la sécurité routière s'est **sensiblement dégradée lors des quatre premiers mois de 2011**, avec une mortalité en hausse de 12,8 %, avant d'enregistrer des progrès en rythme mensuel. **En cumul sur dix mois, la mortalité s'inscrit ainsi en légère baisse**, de 0,4 %.

Ce constat alarmant des premiers mois de 2011 avait motivé une **réunion d'urgence du Comité interministériel de la sécurité routière (CISR)** le 11 mai dernier, qui a décidé un renforcement des sanctions et des mesures de dissuasion des excès de vitesse.

Le CISR a ainsi annoncé le **déploiement de 1 000 nouveaux radars** d'ici à la fin de l'année 2012, et l'expérimentation dès 2011 de **radars mobiles de nouvelle génération**, permettant de contrôler la vitesse des usagers à partir de véhicules en circulation, ou déplaçables, pour sécuriser des zones de chantiers par exemple.

A la suite de la réunion du CISR, Claude Guéant, ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration, a également annoncé le 22 mai 2011 le **déploiement d'environ 2 200 « radars pédagogiques » en 2011**. Ces radars à vocation préventive informent les automobilistes, **sans verbalisation ni sanction**, et sont placés « *notamment dans les zones dangereuses, y compris sur des itinéraires dans lesquels des radars existent¹* », mais à une distance aléatoire de ces derniers en fonction de la configuration des lieux.

¹ Selon l'annonce faite par le ministre le 22 mai 2011.

Ils affichent les vitesses des véhicules, en précisant le cas échéant leur numéro d'immatriculation, et un texte visant à inciter les usagers en infraction à modifier leur comportement. Ils avaient donc vocation à **se substituer aux panneaux signalant la présence de radars fixes**, dont le démantèlement progressif – et non achevé à ce jour – a été décidé.

B. LE FINANCEMENT DES RADARS PÉDAGOGIQUES

Le financement du déploiement et de la maintenance des radars est assuré par le **programme 751 « Radars »** de la première section du compte d'affectation spéciale (CAS) « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers », qui bénéficie d'une fraction des amendes forfaitaires constatées par les radars. Le solde de ces amendes, après attribution d'une fraction de 160 millions d'euros aux collectivités territoriales, est affecté à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF).

Le financement de la première phase de déploiement des radars pédagogiques en 2011, à hauteur de **8 millions d'euros**, a été mis en place par l'article 24 de la première loi de finances rectificative pour 2011¹. Cet article a ainsi :

- augmenté de 8 millions d'euros la fraction du produit des amendes forfaitaires des radars affectée à la première section du compte, relative au contrôle automatisé. Cette fraction a dès lors été relevée de 172 à 180 millions d'euros ;

- par coordination, précisé le périmètre des dépenses financées par cette première section en l'élargissant aux « *dispositifs de prévention de sécurité routière* », afin de **mettre à la charge du compte le déploiement des radars pédagogiques**, en sus des diverses catégories de radars automatiques ;

- traduit la nouvelle organisation gouvernementale en prévoyant que **l'ordonnateur** des dépenses relatives à l'ensemble des radars (financées par le programme 751) soit, à compter du 1^{er} janvier 2012, le ministre chargé de la sécurité routière, c'est-à-dire le **ministre chargé de l'intérieur**, et non plus celui chargé des transports.

Dès le 21 juin, un appel d'offres a été lancé pour l'installation d'environ 3 800 radars pédagogiques d'ici la fin 2012, après **une première tranche de 200 radars d'ici la fin de l'été 2011** dans le cadre d'un avenant à un marché existant relatif aux radars automatiques.

¹ Loi n° 2011-900 du 29 juillet 2011 de finances rectificative pour 2011.

Le 6 août 2011, le ministre a annoncé¹ le **déploiement de 4 000 appareils d'ici fin 2012**, pour un coût supplémentaire global, incluant la mise en place de nouveaux « radars-sanctions », d'environ 40 millions d'euros, financé sur un excédent du produit des amendes encaissé en 2011 et 2012. Fin septembre, 200 radars pédagogiques étaient installés.

Le projet annuel de performances du CAS pour 2012 prévoit l'installation de **3 250 radars pédagogiques** d'ici fin 2012, dont 2 050 en 2012 pour un coût estimé à 16,63 millions d'euros (incluant 6,65 millions d'euros de reports de crédits de 2011). **Les 750 radars restants seront pris en charge par le programme 207 « Sécurité et circulation routières »** de la mission « Ecologie, développement et aménagement durables », grâce à un co-financement avec les collectivités territoriales *via* les plans départementaux d'action et de sécurité routière.

Le coût unitaire moyen de déploiement (acquisition et installation) des radars pédagogiques s'élève à environ 6 650 euros TTC², auquel s'ajoute un coût de maintien en condition opérationnelle (maintenance préventive et curative et réparations liées aux actes de vandalisme) estimé à 1 350 euros, soit au total **8 000 euros TTC en moyenne par appareil**.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article propose de doter de ressources complémentaires, à hauteur de 18 millions d'euros, le programme 751 « Radars » du CAS « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers », afin **d'assurer le financement du déploiement de 1 520 nouveaux radars pour 2011, soit 1 400 radars pédagogiques** (dont 600 installés en 2012) **et 120 « radars-sanctions »**³. Il complète pour cela le I de l'article 24 de la première loi de finances rectificative pour 2011, précité, en dérogeant aux règles d'affectation des amendes des radars prévues au II de ce même article.

Il dispose ainsi que pour la seule année 2011, le produit des amendes forfaitaires des radars **excédant 465 millions d'euros** est affecté pour moitié à la première section du CAS, dans la limite de 18 millions d'euros, et le solde à l'AFITF.

¹ Dans une interview au Figaro.

² Le coût unitaire devrait être compris dans une fourchette de 3 000 euros à 15 000 euros, selon le type de système et les travaux nécessaires à l'installation.

³ Soit 70 radars fixes, 25 radars mobiles de nouvelle génération (dits « mobiles-mobiles ») et 25 « radars chantiers ».

Ces dispositions sont de même nature que celles prévues par l'article 18 du projet de loi de finances pour 2012, qui prévoit en 2012 l'affectation de la moitié de l'excédent des recettes d'amendes forfaitaires, dans la limite de 20 millions d'euros.

La dernière prévision actualisée des recettes d'amendes forfaitaires des radars pour 2011 s'élève à **518 millions d'euros**, contre 457 millions d'euros initialement prévus dans la loi de finances pour 2011 et 520,7 millions d'euros dans la loi de finances pour 2012. 8 millions d'euros de ces ressources supplémentaires ayant déjà été affectées au CAS, le présent article a pour effet de répartir les 53 millions d'euros restants **entre le CAS, à hauteur de 18 millions d'euros, et l'AFITF pour 35 millions d'euros.**

* *
*

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteure générale considère que cet article constitue avant tout une mise en cohérence et en conformité, sur le plan formel et juridique, de l'affectation en 2011 du surplus de recettes des amendes des radars avec la réalité du financement du déploiement des nouveaux radars.

Il convient cependant de rappeler que le Sénat, à l'initiative de votre commission des finances, a réaffecté, tant en recettes (à l'article 18 du projet de loi de finances pour 2012) qu'en dépenses (au sein des crédits du CAS), le surcroît de recettes de 20 millions d'euros attendu en 2012 **au désendettement de l'Etat** plutôt qu'au financement des radars pédagogiques et de nouveaux « radars-sanctions ».

Il a en effet été considéré que la situation particulièrement critique des finances publiques justifiait d'autres priorités que l'atteinte à tout prix des objectifs quantitatifs de déploiement d'ici fin 2012. Pour autant, **le Sénat n'a pas contesté le principe de l'installation de nouveaux radars** pour contribuer au renforcement de la sécurité routière, mais a souligné que le financement de ces déploiements pouvait, au moins en partie, être assuré par une **meilleure utilisation des reports de crédits**¹ qui affectent chroniquement le programme 751 « Radars ».

¹ *Les reports ont ainsi atteint près de 133 millions d'euros fin 2009 et plus de 140 millions d'euros fin 2010. Si une grande partie de ces reports est liée à un décalage calendaire entre engagement et paiement, de sorte que certaines dépenses sont payées au début de l'exercice suivant, leur montant croissant illustre le caractère trop optimiste des dotations en loi de finances initiale.*

Il est donc proposé **d'appliquer la même démarche** et d'affecter ces 18 millions d'euros au désendettement de l'Etat (porté par le programme 755 de la seconde section du CAS) pour l'exercice 2011.

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

ARTICLE 7

(Art. L. 2224-31 et L. 3232-2 du code général des collectivités territoriales et art. 108 de la loi du 31 décembre 1936 portant fixation du budget général de l'exercice 1937)

Création du compte d'affectation spéciale « Financement des aides aux collectivités pour l'électrification rurale » (FACÉ)

Commentaire : le présent article tend à transformer le fonds d'amortissement des charges d'électrification (FACÉ) en un compte d'affectation spéciale. Toutefois, la plupart des règles applicables aux aides en matière d'électrification rurale ainsi que les modalités de gouvernance qui leur sont associées auraient vocation à être maintenues.

I. LE DROIT EXISTANT

A. UN FONDS ANCIEN, BÉNÉFICIAIRE D'IMPORTANTES RESSOURCES EXTRA-BUDGÉTAIRES

Le **fonds d'amortissement des charges d'électrification (FACÉ)** a été créé par l'article 108 de la loi du 31 décembre 1936 portant fixation du budget général de l'exercice 1937.

Ce fonds avait vocation à assumer une partie des charges d'intérêts et d'amortissement des emprunts d'électrification rurale en cours ou futurs contractés par les collectivités publiques, régies ou société d'intérêt collectif agricole d'électrification (SICAE), ainsi qu'une fraction des charges des départements résultant des subventions allouées aux collectivités pour des travaux d'électrification rurale. Il était alors alimenté par une contribution annuelle, perçue sur les recettes des consommations annuelles des distributeurs d'électricité en basse tension, et par un crédit égal inscrit au budget de l'Etat.

Le **FACÉ a été maintenu par la loi n° 46-628 du 8 avril 1946 sur la nationalisation de l'électricité et du gaz**, sa nouvelle organisation étant définie par le décret n° 47-1997 du 14 octobre 1947 modifié.

B. LES MISSIONS ET LA GOUVERNANCE ACTUELLES DU FACÉ

1. Les missions du fonds

Les **missions actuelles** du FACÉ, énumérées à l'article L. 2224-31 du code général des collectivités territoriales, consistent à participer au financement :

- de travaux **d'électrification rurale** dont la maîtrise d'ouvrage est assurée par les collectivités territoriales et leurs établissements publics de coopération en matière de distribution publique d'électricité et de gaz ;

- d'opérations de maîtrise de la demande d'électricité ou de production d'énergie par les énergies renouvelables dont la maîtrise d'ouvrage est assurée dans les mêmes conditions, si ces opérations permettent d'éviter des extensions ou des renforcements de réseaux ;

- d'installations de production de proximité à la double condition que ces installations évitent l'extension ou le renforcement des réseaux et qu'elles se situent dans des zones non interconnectées au réseau métropolitain.

En pratique, les aides du fonds représentent 65 % du montant TTC des travaux menés par les collectivités territoriales ou leurs groupements, qui sont propriétaires des réseaux. Elles sont affectées dans différents programmes, dont les montants sont fixés chaque année par le conseil du fonds.

2. La gouvernance du fonds

a) La répartition des financements

Dès l'immédiat après-guerre, le décret de 1947 précité a prévu une organisation relativement collégiale, le fonds étant « *placé sous l'autorité du ministre chargé de l'électricité et sous le contrôle des collectivités dont il allège les charges afférentes à l'électrification rurale* », et la **gestion de ses opérations** étant « *confiée à « **Electricité de France, service national** »* ».

Concrètement, aux termes de l'article L. 3232-2 du code général des collectivités territoriales, les aides financières consenties par le FACÉ sont **réparties par département** sous forme de dotations affectées à l'électrification rurale. Cette répartition s'effectue par les **ministres chargés de l'énergie et de l'agriculture, après avis du conseil du fonds**.

Puis le **département règle**, sur la base des propositions présentées par les collectivités, **la répartition de ces dotations entre les collectivités territoriales ou leurs groupements et les maîtres d'ouvrage des travaux d'électrification rurale** pouvant bénéficier des participations du fonds. Il est à noter que quand, dans un département, existe un établissement public de coopération constitué dans le domaine de l'électricité et réunissant tous les maîtres d'ouvrage pouvant bénéficier des participations du FACÉ, la répartition des dotations de ce fonds est réglée par cet établissement public.

b) La composition du conseil du FACÉ

Aux termes de l'article 13 du décret du 14 octobre 1947 précité, la **composition du conseil** du fonds est la suivante :

- cinq représentants de l'État ;

- quatre représentants des collectivités territoriales et des établissements de coopération compétents en la matière ;
- trois représentants d'EDF ;
- un représentant des départements destinataires des financements ;
- un représentant des organisations agricoles ;
- et un représentant des régies d'électricité ou des sociétés d'intérêt agricole d'électrification.

3. Les ressources du FACÉ

Les **ressources du FACÉ** proviennent de « *prélèvements sur les recettes des services et des exploitations d'électricité provenant de la vente d'énergie dont le taux et les modalités de perception sont fixés périodiquement par arrêté conjoint du ministre chargé de l'électricité, du ministre chargé des affaires économiques et du ministre du budget* »¹.

Aux termes de l'arrêté du 10 décembre 2010, actuellement en vigueur, ces prélèvements, opérés en fonction du nombre de kilowattheures distribués à partir des ouvrages exploités en basse tension par les gestionnaires de réseaux publics de distribution, sont calculés en appliquant les valeurs de **0,165 centime d'euro par kilowattheure dans les communes urbaines** et de **0,033 centime d'euro par kilowattheure dans les communes rurales**. Le rendement ces prélèvements s'élève à **374 millions d'euros**.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article propose de **remplacer le FACÉ par un compte d'affectation spéciale (CAS)**. Toutefois, la plupart des règles déterminant l'utilisation et la répartition des aides à l'électrification, ainsi que l'existence du conseil surveillant l'utilisation de ces financements seraient maintenues.

A. LA CRÉATION D'UN NOUVEAU CAS

Le I du présent article tend à **créer un compte d'affectation spéciale percevant les recettes et assumant les charges aujourd'hui affectées au FACÉ**.

Le V de l'article propose logiquement d'abroger l'article 108 de la loi du 31 décembre 1936 portant fixation du budget général de l'exercice 1937, c'est-à-dire de **supprimer le fonds actuel**.

¹ Article 11 du décret du 14 octobre 1947 précité.

Le nouveau CAS retracerait :

- en **recettes, les contributions dues par les gestionnaires des réseaux** publics de distribution et redéfinies par le présent article (*cf. infra*) ;

- en **dépenses**, d'une part, le **financement des aides financières liées aux charges d'électrification rurale** et, d'autre part, les frais liés à la gestion de ces aides.

Le **II** du présent article propose, en outre, que le solde de l'actuel FACÉ, tel que résultant de l'exécution des opérations autorisées au titre de l'année 2011, soit porté en recettes du CAS, qui reprendrait l'ensemble des droits et obligations de ce fonds. Le compte devrait donc pouvoir engager ses premières dépenses sans recourir à un découvert temporaire. Il est à noter, à cet égard, qu'à fin 2010, le solde reporté du fonds s'élevait à 30 millions d'euros.

B. DES RÈGLES D'UTILISATION ET DE GOUVERNANCE TRÈS PEU MODIFIÉES

1. Les bénéficiaires des aides et les opérations financées

Le **A du III** du présent article propose de reprendre, à l'article L. 2224-31 du code général des collectivités territoriales, les principales dispositions régissant l'actuel FACÉ, en élevant, ce faisant, au niveau législatif, des dispositions du décret de 1947 précité.

Les **bénéficiaires** des aides versées seraient les « **autorités organisatrices d'un réseau public de distribution d'électricité mentionnées au IV de l'article L. 2224-31 du code général des collectivités territoriales** », c'est-à-dire, comme actuellement, les collectivités et établissements publics de coopération compétents en la matière, mais aussi les départements s'ils exercent une telle charge (ce qui serait nouveau).

Comme actuellement, les aides seraient versées à ces autorités à la condition qu'elles assurent la maîtrise d'ouvrage des travaux ainsi subventionnés.

La définition des catégories de travaux d'électrification susceptibles de bénéficier des aides, les règles d'attribution de celles-ci et leurs modalités de gestion sont renvoyées à un décret en Conseil d'État, pris après avis d'un « **conseil du FACÉ sous sa nouvelle forme** » (*cf. infra*). Selon les informations que le Gouvernement a livrées à votre rapporteure générale, celui-ci aurait l'intention de reconduire l'ensemble des règles existantes en la matière.

2. Les modalités de répartition des aides

Le **A du III** du présent article précise également les **modalités de répartition** des financements. Il dispose que la « *répartition annuelle des aides* » (c'est-à-dire la répartition des aides entre départements) est, comme actuellement, arrêtée par le ministre chargé de l'énergie, après avis d'un conseil qui prendrait la suite de l'actuel conseil du fonds.

Il propose aussi **l'instauration d'un conseil assurant la gestion des aides** (équivalent de l'actuel conseil du FACÉ), « *composé notamment de représentants des collectivités territoriales et des établissements publics maîtres d'ouvrage de travaux et présidé par un membre pris parmi ces représentants* ».

C. LA DÉFINITION DU TAUX ET DES MODALITÉS DE RECOUVREMENT DE LA CONTRIBUTION PERÇUE PAR LE FONDS

Le **B du III** du présent article tend à insérer un *I bis* à l'article L. 2224-31 du code général des collectivités territoriales, lequel **définirait l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement de la contribution alimentant le CAS.**

Comme actuellement, cette contribution serait **due par les gestionnaires des réseaux publics** de distribution d'électricité et de gaz et **assise sur le nombre de kilowattheures distribués à partir des ouvrages exploités en basse tension.** Le nombre de kilowattheures serait celui constaté l'année précédant celle du versement de la contribution.

Le **taux** de la contribution serait **fixé chaque année par arrêté des ministres chargés du budget et de l'énergie après avis du conseil du fonds,** à l'intérieur de la fourchette suivante :

- entre 0,02 et 0,06 centime d'euro par kilowattheure pour les communes dont la population est inférieure à 2 000 habitants (contre 0,033 centime en 2010) ;

- entre 0,1 et 0,3 centime d'euro par kilowattheure pour les autres communes (contre 0,165 centime en 2010).

La contribution serait acquittée auprès de l'administration fiscale, alors qu'elle est, aujourd'hui, versée à EDF. Les intérêts de retard prévus à l'article 1 727 du code général des impôts seraient dus en cas de retard dans le versement de la contribution.

D. LES DISPOSITIONS DE COORDINATION

Le **C du III** du présent article propose des coordinations rédactionnelles au sein de l'article L. 3232-2 du code général des collectivités territoriales.

Ainsi, une référence au FACÉ serait supprimée.

En deuxième lieu, la répartition des aides par les départements voit son champ étendu aux autorités organisatrices d'un réseau public de distribution d'électricité et ne concerne plus les seuls collectivités et établissements de coopération compétents en la matière. **Cela est cohérent avec la nouvelle définition des aides octroyées par le CAS.**

Enfin, la notion de dotations, mentionnée à l'article L. 3232-2 du code général des collectivités territoriales, serait remplacée par celle d'aides, ce qui constituerait une **amélioration rédactionnelle**.

E. L'ENTRÉE EN VIGUEUR ET LES DISPOSITIONS TRANSITOIRES

Le VI du présent article propose que l'ensemble de ces dispositions entrent en vigueur au 1^{er} janvier 2012.

Toutefois, le IV du présent article prévoit un **régime de transition** dans lequel le décret de 1947 définissant les modalités de gestion et de gouvernance du fonds continuerait à s'appliquer jusqu'à ce que soit adopté un nouveau décret reprenant probablement ces règles, en les adaptant au nouveau contexte créé par la disparition du fonds et son remplacement par le CAS.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Outre six amendements rédactionnels ou de précision, l'Assemblée nationale a adopté **deux amendements du Gouvernement**.

Le premier précise que **le taux de la contribution due par les gestionnaires de réseaux publics serait fixé annuellement au début de l'exercice concerné** (et non avant le début dudit exercice, comme dans la rédaction initiale). Il s'agit de permettre aux ministres concernés de prendre en compte les crédits votés par le Parlement, la contribution étant dès lors fixée de façon à ce que le produit atteigne le montant de recettes du CAS fixé en loi de finances.

Le second amendement vise :

- d'une part, à **resserrer la fourchette dans laquelle serait arrêté le taux annuel de contribution**. Cette fourchette serait de 0,03 à 0,05 centime d'euro par kilowattheure pour les communes rurales (au lieu de 0,02 à 0,06 centime d'euro), et de 0,15 à 0,25 centime d'euro par kilowattheure pour les communes urbaines (au lieu de 0,1 à 0,3 centime d'euro) ;

- d'autre part, à maintenir à son niveau actuel le rapport entre les contributions rurales et urbaines, c'est-à-dire de 1 à 5.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. UN PROGRÈS EN MATIÈRE DE TRANSPARENCE BUDGÉTAIRE...

La création d'un CAS, proposé par le présent article, constitue un **progrès en matière de transparence budgétaire**.

En effet, **le système actuel sort du cadre normal de la gestion publique** sur plusieurs points importants.

Le statut du FACÉ, fonds géré au sein d'EDF, fait de cette société, qui a désormais un statut de société anonyme, **le collecteur d'une imposition de toutes natures d'un montant proche de 400 millions d'euros, hors du contrôle du Parlement**.

En outre, **le cadre régissant cette contribution apparaît dérogoire à l'article 34 de la Constitution**, aux termes duquel la loi « *fixe les règles concernant (...) l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures* ». En l'espèce, la contribution repose sur l'article 11 du décret du 14 octobre 1947 précité, ainsi rédigé : « *Afin de lui permettre de faire face aux obligations du présent décret, le fonds d'amortissement des charges d'électrification est alimenté par des prélèvements sur les recettes des services et des exploitations d'électricité provenant de la vente d'énergie dont le taux et les modalités de perception sont fixés périodiquement par arrêté conjoint du ministre chargé de l'électricité, du ministre chargé des affaires économiques et du ministre du budget* ». **Cela est un fondement très léger, susceptible d'être remis en cause, notamment en cas de contentieux.**

Il est donc sain de remettre la loi et le Parlement à la place qui doit leur revenir. De ce point de vue, le dispositif proposé respecte les principes de la Constitution et de la LOLF, selon laquelle « *les comptes d'affectation spéciale retracent, dans les conditions prévues par une loi de finances, des opérations budgétaires financées au moyen de recettes particulières qui sont, par nature, en relation directe avec les dépenses concernées* » (article 21). Il était l'une des options possibles pour faire évoluer le statut de l'actuel FACÉ, avec la création d'un établissement public dédié.

B. ... QUI NE DOIT PAS SE FAIRE AU DÉTRIMENT DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Pour autant, votre rapporteure générale considère qu'il est **essentiel que les collectivités territoriales**, en particulier les territoires ruraux, **ne soient pas perdants dans cette opération**.

A cet égard, il est nécessaire de rappeler que le présent article survient dans un contexte tendu, propre à susciter une certaine méfiance de nombreux élus.

Ainsi, la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR) a dénoncé, dans le « livre blanc » qu'elle vient de publier, une **dégradation du service de distribution d'électricité**, en particulier dans les zones rurales, que symbolise l'augmentation des microcoupures : le temps de coupure moyen en France, par abonné et par an, aurait été de 119 minutes en 2010, certains usagers ayant subi quelques minutes d'interruption alors que, dans certains départements, les coupures ont pu excéder 10 heures, au préjudice des entreprises et des particuliers. Pour sa part, le concessionnaire historique fait valoir les limites des marges d'actions que lui offre le tarif d'utilisation du réseau public d'électricité (TURPE)¹ et s'interroge sur les priorités du FACÉ du point de vue de la nature des projets soutenus, souhaitant que la sécurisation des réseaux soit toujours la première de ses priorités.

Dès lors, en-dehors de sa stricte conformité à la LOLF, l'économie générale du présent article a pu apparaître, aux yeux de nombreuses collectivités :

- soit comme une **tentative de remettre en cause les règles actuelles de gestion du FACÉ**, en particulier le rôle que les collectivités exercent au travers du conseil du fonds ;

- soit comme **une possibilité offerte au pouvoir réglementaire d'exercer aisément une régulation budgétaire** sur les sommes dévolues à l'électrification rurale, du fait de l'existence et de l'ampleur de la fourchette des taux de la contribution des distributeurs.

Votre rapporteure générale comprend ces préoccupations et considère que le présent article ne peut être adopté que si elles sont entièrement levées au cours du débat parlementaire.

Elle prend acte des engagements pris par le Gouvernement, lors de la séance publique à l'Assemblée nationale², d'en rester au fonctionnement actuel pour ce qui concerne la répartition des aides du FACÉ, d'assurer que le CAS qui prendrait le relais du fonds dispose de recettes d'un niveau équivalent³ et que la répartition de la charge entre les communes rurales et les communes resterait inchangée.

Dès lors, le dispositif proposé pourrait être accepté, **en encadrant simplement mieux le décret en Conseil d'Etat** qui doit préciser notamment les **catégories de travaux d'électrification susceptibles de bénéficier des aides** du compte d'affectation spéciale.

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

¹ Fraction de la facture d'électricité destinée à financer notamment les investissements sur les réseaux de transport et de distribution.

² Compte-rendu des débats de l'Assemblée nationale, première séance du 30 novembre 2011.

³ L'annexe au présent projet de loi de finances rectificative consacré à ce CAS affiche un montant de recette de 377 millions d'euros en 2012.

TITRE II : DISPOSITIONS RELATIVES À L'ÉQUILIBRE DES RESSOURCES ET DES CHARGES

ARTICLE 8 (ET ÉTAT A)

Equilibre général du budget, trésorerie et plafond d'autorisation des emplois

Commentaire : le présent article traduit l'incidence sur l'équilibre prévisionnel du budget 2011 des réévaluations opérées et des dispositions proposées par le présent projet de loi de finances rectificative.

Aux termes du présent article :

1) le solde général de l'Etat s'améliore de 172 millions d'euros par rapport à la dernière loi de finances rectificative, pour s'établir à **- 95,331 milliards d'euros**. Ce solde était attendu à - 91,628 milliards d'euros en loi de finances initiale pour 2011 ;

2) le **tableau de financement** de l'Etat est ajusté en conséquence de la prévision d'exécution. Le plafond de dette à moyen et long termes demeure fixé à 89,2 milliards d'euros et la légère baisse du déficit se répercute sur la variation des bons du Trésor, en recul de 0,2 milliard d'euros ;

3) le plafond des autorisations d'emplois de l'Etat est inchangé, à 1 974 461 équivalents temps plein travaillé (ETPT).

L'ensemble des composantes de l'article d'équilibre fait l'objet d'une **analyse détaillée** dans le cadre de l'exposé général du présent rapport.

Les votes de l'Assemblée nationale ont eu pour effet de **dégrader de 6 millions d'euros le solde budgétaire**. Les recettes de TIPP ont été minorées de 6,7 millions d'euros pour ajuster la compensation de transferts de compétences aux collectivités (dont 6 millions d'euros aux départements et 0,7 million d'euros aux régions). Par coordination, le plafond des dépenses brutes a été majoré de 0,3 million d'euros (*cf.* commentaire de l'article 9).

L'Assemblée nationale a enfin **minoré de 10 ETPT** le plafond des autorisations d'emploi du ministère chargé de l'intérieur, afin de gager le relèvement du plafond de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA).

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

SECONDE PARTIE

MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

TITRE 1^{ER} : AUTORISATIONS BUDGÉTAIRES POUR 2011 CRÉDITS DES MISSIONS

ARTICLE 9 (ET ÉTAT B)

Budget général : ouvertures et annulations de crédits

Commentaire : le présent article procède, au titre du budget général, à des ouvertures et annulations de crédits de paiement et d'autorisations d'engagement conformément à la répartition fixée à l'état B annexé au présent projet de loi.

I. LES OUVERTURES ET ANNULATIONS PROPOSÉES PAR LE GOUVERNEMENT

Le **I** du présent article ouvre 2 163 252 229 euros en AE et 1 230 918 409 euros en CP et son **II** annule 1 420 378 640 euros en AE et 1 477 154 477 euros en CP. Ces mouvements font l'objet d'une **analyse détaillée** dans le cadre de l'exposé général du présent rapport.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A la suite des votes de l'**Assemblée nationale**, les ouvertures ont été portées à 2 385 753 561 euros en AE et 1 230 419 741 euros en CP et les annulations à 421 589 239 euros en AE et 1 478 365 076 euros CP.

Outre les effets consolidés (+ 290 733 euros) de sept amendements du Gouvernement ayant pour objet d'ajuster des **compensations de transferts de compétences aux collectivités territoriales**¹, ces montants résultent de l'ouverture de 223 millions d'euros d'AE en faveur de l'immobilier de la

¹ Ces ajustements concernaient la décentralisation des services de l'inspection du travail en Polynésie et, en métropole, la décentralisation des services compétents en matière de voies d'eau, des services de l'inventaire général du patrimoine culturel, des parcs de l'équipement et des transports scolaires au Syndicat des transports d'Île-de-France.

justice et de la suppression de 2 millions d'euros en AE et CP dévolus à la préfiguration du Centre national de la musique.

A. 223 MILLIONS D'EUROS EN FAVEUR DE L'IMMOBILIER DE LA JUSTICE

L'Assemblée nationale a adopté, avec avis favorable de la commission des finances, un amendement majorant de 223 millions d'euros les autorisations d'engagement du programme « Conduite et pilotage de la politique de la justice » de la mission « Justice ».

Cette majoration vise à répondre au besoin pour l'Etat d'avancer dans l'acquisition d'un immeuble permettant de regrouper la plupart des implantations actuelles de l'administration centrale du ministère de la justice et des libertés (hors les services actuellement situés Place Vendôme).

1. La situation immobilière de l'administration centrale du ministère de la justice

Actuellement, l'administration centrale du ministère de la justice et des libertés est **dispersée sur sept sites parisiens principaux**.

La réduction du nombre de ces implantations constitue l'axe principal de la stratégie immobilière de la Chancellerie depuis 2008¹. Le ministère a déjà quitté une implantation en 2008 (rue de l'Université) ainsi que des locaux (situés place Vendôme) pour des locaux moins onéreux dans le 15^{ème} arrondissement (rue Thoreton).

Le ministère souhaite réunir les **1 570 agents** occupant quatre de ses sept implantations sur un site disposant d'une surface utile brute d'environ 30 000 m². A terme, les quelques services qui ne rejoindront pas ce site seront répartis entre le site historique de la place Vendôme et les locaux pris à bail dans le 15^{ème} arrondissement (rue Thoreton).

Un tel regroupement peut permettre d'offrir des perspectives de **mutualisation et de rationalisation du fonctionnement des services, tout en permettant de réduire le coût annuel des charges immobilières**.

A cet égard, il convient de rappeler que dans le « top 10 » qu'elle établissait en juin 2009 des loyers parisiens de l'Etat les plus onéreux rapportés à la surface occupée, votre rapporteure générale classait la **direction des affaires civiles et du sceaux (DACS) au deuxième rang** avec un montant annuel de 3,1 millions d'euros pour une surface de 3 184 m² (soit un coût au

¹ Schéma pluriannuel de stratégie immobilière (SPSI), présenté au Conseil de l'immobilier de l'Etat.

mètre carré de 995 euros)¹. Cette direction est située boulevard de la Madeleine (7^{ème} arrondissement de Paris)².

2. Vers la conclusion d'un feuilleton à épisodes ?

Le projet de regroupement de l'administration centrale du ministère de la justice tend à devenir un véritable « serpent de mer ».

Après plusieurs mois de recherche d'un site par le ministère de la justice, le Gouvernement avait en effet présenté à votre commission des finances, le 17 novembre 2010, un projet de décret portant ouverture en urgence de 232 millions d'euros³ en autorisations d'engagement au titre du programme 310 « Conduite et soutien de la politique de la justice » de la mission « Justice ».

Cette ouverture était destinée à couvrir la prise à bail du nouvel immeuble destiné à regrouper l'ensemble des administrations centrales du ministère de la justice, dont la signature du bail était annoncée pour la fin de l'année 2010. Le Gouvernement indiquait alors que le degré d'avancement de la négociation laissait encore exister une forte incertitude sur la localisation et donc le coût du nouvel immeuble.

Cette incertitude n'était toutefois pas levée lors de la présentation du décret d'avance, puisque l'hésitation portait alors encore entre deux sites : l'un situés Porte de Bagnole, l'autre Porte d'Issy. Le premier site (Porte de Bagnole,) présentait un coût moindre (environ 150 millions d'euros) que le second (Porte d'Issy, 232 millions d'euros).

Dans son avis rendu sur le projet de décret d'avance, votre commission des finances observait d'ailleurs que l'urgence à ouvrir les crédits s'accommodait paradoxalement d'une absence de choix définitif quant à l'immeuble à prendre à bail et, par conséquent, de l'absence d'information définitive sur le montant du loyer à acquitter⁴.

Quelques semaines plus tard, le Parlement a tiré les conséquences de ses réserves sur l'ouverture d'autorisations d'engagement décidée par le **décret n° 2010-1458 du 30 novembre 2010** au titre du programme 310 « Conduite et soutien de la politique de la justice » de la mission « Justice », en réduisant de 72 millions d'euros le même programme dans la loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010.

¹ Sénat, rapport d'information n° 510 (2008-2009).

² Son bail, forclos le 11 novembre 2011, ne sera pas reconduit mais sera prolongé pour quelques mois par convention d'occupation précaire (COP), avant que la DACS ne rejoigne la place Vendôme.

³ Montant net des redéploiements effectués au sein du programme, correspondant à l'hypothèse d'un bail conclu sur le site le plus coûteux parmi les sites à l'époque en discussion.

⁴ Le montant des crédits demandés était, dans ces conditions, calibré sur le loyer le plus cher des sites encore « en balance ». Par ailleurs, conformément à l'engagement pris par le ministre chargé du budget, le coût du loyer économique hors taxes et hors charges devait être inférieur à 400 euros par m² de bureaux.

Mais, **le 26 janvier 2011**, devant votre commission des finances, François Baroin, ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat, annonçait que le ministère de la justice souhaitait garder en location ses locaux encore une année durant. Ce **revirement** prenait ainsi en défaut non seulement les dispositions d'urgence contenues dans le décret précité du 30 novembre 2010, mais aussi **l'autorisation accordée par le Parlement** dans la loi précitée du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010.

La majoration de 223 millions d'euros des autorisations d'engagement du programme « Conduite et pilotage de la politique de la justice » de la mission « Justice » n'est donc que le nouvel épisode d'un feuilleton, déjà bien long, au cours duquel **la volonté clairement exprimée par le Parlement n'a pas été respectée.**

On peut d'ailleurs s'interroger sur la stratégie de négociation conduite par le ministère de la justice dans ce dossier. En ouvrant ces autorisations d'engagement avant même d'avoir conclu le moindre accord avec l'une des deux parties restant en lice, il affiche clairement le montant de l'enveloppe disponible (soit 223 millions d'euros) et **affaiblit ainsi son pouvoir de négociation** pour chercher à faire baisser le montant final de la transaction.

3. La solution retenue

Les recherches locatives, effectuées en 2010, n'ayant pas abouti à la désignation du site de regroupement, le secrétariat général du ministère et France Domaine ont défini, **au début de l'exercice 2011, un cahier des charges ne se limitant plus à la perspective d'une location et privilégiant plutôt un achat** d'immeuble existant ou une vente en l'état futur d'achèvement (VEFA).

Cette consultation a donné lieu à cinquante-quatre propositions différentes. Elles ont été étudiées par les services respectifs du secrétariat général du ministère et de France domaine, assistés d'un bureau d'études immobilières. Au terme du processus de sélection des offres, **deux propositions demeurent en concurrence et le choix définitif interviendra, après avis du Conseil immobilier de l'Etat, avant la fin de l'année 2011.**

Il ressort de la compétition qui touche donc à sa fin que les deux immeubles désormais en lice se situent, pour l'un à **La Défense** et pour l'autre dans le **19^{ème} arrondissement** de Paris (entre la Porte de la Chapelle et la Porte de la Villette).

L'immeuble finalement retenu fera l'objet d'**une opération d'acquisition, avec une livraison du bien en 2015.**

Il convient à cet égard de souligner qu'**à l'origine** du projet la recherche du ministère se portait sur une location (tel était le cas des immeubles envisagés à Porte d'Issy et Porte de Bagnolet). Mais s'agissant

d'une opération destinée à reloger une administration pérenne, il semble en effet plus judicieux de préférer une acquisition à une location.

L'acquisition permettra de faire l'économie des dépenses de loyer du ministère pour son administration centrale. Ces dépenses sont estimées aujourd'hui à **29,3 millions d'euros par an** toutes taxes comprises (21,8 millions d'euros hors taxes).

D'ici la livraison du bien en 2015, aucun versement de crédits de paiement ne sera nécessaire. En revanche, il est **nécessaire d'ouvrir dès maintenant les autorisations d'engagement pour sécuriser juridiquement l'opération.**

Du point de vue budgétaire, une **prochaine étape** essentielle consistera à décider du recours éventuel à une opération de crédit-bail (afin d'étaler le paiement de l'acquisition) ou à une ouverture de crédits de paiement (en loi de finances pour 2015).

Votre commission des finances restera très attentive dans les semaines et les mois à venir sur le choix définitivement opéré pour la nouvelle implantation de l'administration centrale du ministère de la justice et des libertés, ainsi que sur la conduite de ce projet majeur pour l'immobilier de l'Etat.

B. LA SUPPRESSION DE LA QUASI-TOTALITÉ DES CRÉDITS DU CENTRE NATIONAL DE LA MUSIQUE

Sur les 2,5 millions d'euros en AE et CP initialement prévus pour la préfiguration du Centre national de la musique¹, **2 millions d'euros ont été supprimés par nos collègues députés.** Cette suppression a résulté d'un amendement de la commission des finances auquel le Gouvernement a donné un **avis défavorable.**

En séance, le rapporteur général du budget a considéré que « 2,5 millions d'euros, c'était très cher pour une étude » et que 500 000 euros suffiraient amplement. Il a également relevé que l'hypothèse de financer le futur CNM par dérivation d'une partie de la TST-distributeurs affectée au CNC apparaissait **contradictoire avec la démarche de plafonnement des taxes affectées** aux opérateurs mise en œuvre par l'article 16 *ter* du projet de loi de finances pour 2012.

La ministre chargée du budget a suggéré une **position de compromis**, consistant à voter les 2,5 millions d'euros de crédits, que le Gouvernement s'engageait à **geler en gestion** : « *la décision de geler, autrement dit de mettre en réserve de précaution, ces 2 millions d'euros, est une décision d'ordre réglementaire du ministre du budget, qui demandera que ces crédits soient gelés et ne puissent être dépensés qu'en cas de réel besoin, c'est-à-dire si le CNM est effectivement monté en puissance. Dans le cas contraire, ces*

¹ Ces ouvertures sont commentées au sein de l'exposé général.

crédits seront annulés à la fin de l'exercice. En tant que ministre du budget, je prends l'engagement d'annuler ces crédits s'ils n'ont pas été utilisés ».

Notre collègue Gilles Carrez n'a pas répondu favorablement à cette proposition, estimant que, le gel étant réglementaire, **rien ne garantirait que les 2 millions d'euros ne seraient pas dépensés.**

Sur le fond, plusieurs députés se sont interrogés sur l'opportunité de créer un nouvel établissement dans un contexte de nécessaire rétablissement des comptes publics. Des critiques ont également été formulées **sur la méthode et le calendrier retenus.** Notre collègue Patrick Bloche a ainsi considéré que *« le problème essentiel que pointe l'amendement du rapporteur général, la réponse de la ministre et la négociation qui s'ensuit, c'est **qu'on lance une idée dans la précipitation, à six mois d'une élection, avec les arrière-pensées électorales que l'on peut deviner, sans penser au financement, sans même se demander s'il faut seulement aider la musique enregistrée, ou l'ensemble de la musique, y compris lorsqu'il s'agit de spectacle vivant ».*** Jean-Claude Sandrier, favorable à la création du CNM, a considéré que le Parlement n'était pas *« aujourd'hui, en état de décider des financements qu'il faut mettre sur la table ».*

Notre collègue député Franck Riester, co-auteur du rapport préconisant la création du CNM, a néanmoins rappelé *« le but, aujourd'hui, n'est **pas de créer le CNM** et d'engager les crédits afférents. Si la mission de préfiguration conclut à la nécessité de créer le CNM tel que le souhaite le Président de la République, nous aurons l'occasion, monsieur le rapporteur général, de définir quelles sont les sources de financement, non pas nouvelles, mais réaffectées à partir des budgets culturels – c'est ce que dit la mission ».*

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

*ARTICLE 10
(ET ÉTAT C)*

Comptes spéciaux : ouvertures de crédits

Commentaire : le présent article procède, au titre des comptes spéciaux, à des ouvertures de crédits de paiement et d'autorisations d'engagement conformément à la répartition fixée à l'état D annexé au présent projet de loi.

Le **I** du présent article ouvre aux ministres 292 062 359 euros en AE et en CP au titre des comptes spéciaux.

Son **II** ouvre au ministre chargé des finances 5 805 958 euros en AE et 10 757 958 euros en CP au titre du compte de concours financiers « Prêts à des États étrangers ».

Ces mouvements font l'objet d'une **analyse détaillée** dans le cadre de l'exposé général du présent rapport.

L'Assemblée nationale a adopté cet article **sans modification**.

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

ARTICLE 10 bis (nouveau)

Diminution du plafond des autorisations d'emplois de l'Etat

Commentaire : le présent article corrige à la baisse le plafond des autorisations d'emplois de l'Etat, afin de renforcer les moyens en personnel de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA).

Le présent article a été adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement, avec l'avis favorable de sa commission des finances. Il tend à **diminuer de 10** emplois équivalents temps plein travaillés (ETPT) le plafond des autorisations d'emplois de l'Etat, afin de prendre en compte l'augmentation du nombre de demandes d'asile depuis 2008, laquelle entraîne un allongement des délais d'instruction par l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA).

Pour faire face à cette situation, l'article 10 *ter* du présent projet de loi de finances rectificative a augmenté de 10 ETPT les effectifs de l'OFPRA, opérateur rattaché au programme « Immigration et asile » de la mission « Immigration, asile et intégration ».

Ces créations d'emplois sont gagées, au présent article, par une **diminution à due concurrence des emplois du ministère de l'intérieur**, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration (MIOMCTI).

Un amendement du Gouvernement avait déjà été adopté par l'Assemblée nationale à l'article 36 du projet de loi de finances pour 2012, pour augmenter de 45 ETPT les effectifs de l'OFPRA et réduire à due concurrence le plafond d'emplois du MIOMCTI.

La situation de l'OFPRA justifie l'augmentation de ses effectifs, même s'il aurait pu être souhaitable, sur le plan de la procédure législative, d'y procéder en une seule fois, lors de l'examen de l'article 36 du projet de loi de finances pour 2012.

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

ARTICLE 10 ter (nouveau)

**Augmentation du plafond des autorisations d'emplois
des opérateurs de l'Etat**

Commentaire : le présent article corrige à la hausse le plafond des autorisations d'emplois des opérateurs de l'Etat, afin de renforcer les moyens en personnel de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA).

Le présent article a été adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement, avec l'avis favorable de sa commission des finances. Il tend à **augmenter de 10** emplois équivalents temps plein travaillés (ETPT) le plafond des autorisations d'emplois des opérateurs de l'Etat, en augmentant les effectifs de l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA).

Les créations d'emplois proposées à cet article sont gagées par une **diminution à due concurrence des emplois du ministère de l'intérieur**, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration (MIOMCTI), à l'article 10 *bis* du présent projet de loi de finances rectificative.

La situation de l'OFPRA justifie l'augmentation de ses effectifs, même s'il aurait pu être souhaitable, sur le plan de la procédure législative, d'y procéder en une seule fois, lors de l'examen de l'article 37 du projet de loi de finances pour 2012, qui a été amendé par l'Assemblée nationale pour augmenter de 45 ETPT les effectifs de l'OFPRA.

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

TITRE II DISPOSITIONS PERMANENTES

I. - MESURES FISCALES NON RATTACHÉES

ARTICLE 11

Création d'un second taux réduit de taxe sur la valeur ajoutée (TVA)

Commentaire : le présent article vise à créer un taux réduit de TVA (également appelé « taux intermédiaire ») à 7 %.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LE DROIT COMMUNAUTAIRE EN VIGUEUR : LA FACULTÉ D'INSTAURER UN OU DEUX TAUX RÉDUITS DE TVA

La directive n° 2006/112 CE du 28 novembre 2006 relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée (TVA), dite « directive TVA », autorise¹ les Etats membres à appliquer :

- un **taux normal** qui ne peut être inférieur à 15 % ;
- un **ou deux taux réduits** de TVA qui ne peuvent être inférieurs à 5 %.

La création d'un deuxième taux réduit, dit « **taux intermédiaire** », situé entre 5 % et 15 % est donc possible juridiquement au plan communautaire, pour autant qu'il s'applique à des biens et services visés à l'annexe III de la directive précitée.

Les livraisons de biens et les prestations de services pouvant faire l'objet des taux réduits prévus par la directive n° 2006/112 CE du 28 novembre 2006

En application de l'annexe III de la directive précitée, peuvent faire l'objet d'un taux réduit de TVA :

- 1) les denrées alimentaires (y compris les boissons, à l'exclusion, toutefois, des boissons alcooliques) destinées à la consommation humaine et animale, les animaux vivants, les graines, les plantes et les ingrédients normalement destinés à être utilisés dans la préparation des denrées alimentaires ; les produits normalement utilisés pour compléter ou remplacer des denrées alimentaires ;

¹ Par l'application combinée de ses articles 97, 98 et 99.

2) la distribution d'eau ;

3) les produits pharmaceutiques normalement utilisés pour les soins de santé, la prévention de maladies et le traitement à des fins médicales et vétérinaires, y compris les produits utilisés à des fins de contraception et de protection hygiénique féminine ;

4) les équipements médicaux, le matériel auxiliaire et les autres appareils normalement destinés à soulager ou traiter des handicaps, à l'usage personnel et exclusif des handicapés, y compris la réparation de ces biens, ainsi que la livraison de sièges d'enfant pour voitures automobiles ;

5) le transport des personnes et des bagages qui les accompagnent ;

6) la fourniture de livres, sur tout type de support physique, y compris en location dans les bibliothèques (y compris les brochures, dépliants et imprimés similaires, les albums, livres de dessin ou de coloriage pour enfants, les partitions imprimées ou en manuscrit, les cartes et les relevés hydrographiques ou autres), les journaux et périodiques, à l'exclusion du matériel consacré entièrement ou d'une manière prédominante à la publicité ;

7) le droit d'admission aux spectacles, théâtres, cirques, foires, parcs d'attraction, concerts, musées, zoos, cinémas, expositions et manifestations et établissements culturels similaires ;

8) la réception de services de radiodiffusion et de télévision ;

9) les prestations de services fournies par les écrivains, compositeurs et interprètes et les droits d'auteur qui leur sont dus ;

10) la livraison, construction, rénovation et transformation de logements fournis dans le cadre de la politique sociale ;

10 bis) la rénovation et la réparation de logements privés, à l'exclusion des matériaux qui représentent une part importante de la valeur du service fourni ;

10 ter) le lavage de vitres et le nettoyage de logements privés ;

11) les livraisons de biens et les prestations de services d'un type normalement destiné à être utilisé dans la production agricole, à l'exclusion, toutefois, des biens d'équipement, tels que les machines ou les bâtiments ;

12) l'hébergement fourni dans des hôtels et établissements similaires, y compris la fourniture d'hébergement de vacances et la location d'emplacements de camping et d'emplacements pour caravanes ;

12 bis) les services de restaurant et de restauration, la fourniture de boissons (alcooliques et/ou non alcooliques) pouvant être exclue ;

13) le droit d'admission aux manifestations sportives ;

14) le droit d'utilisation d'installations sportives ;

15) la livraison de biens et la prestation de services par des organismes reconnus comme ayant un caractère social par les Etats membres et engagés dans des oeuvres d'aide et de sécurité sociales, dans la mesure où ces opérations ne sont pas exonérées en vertu des articles 132, 135 et 136 ;

16) les prestations de services fournies par les entreprises de pompes funèbres et de crémation ainsi que la livraison de biens qui s'y rapportent ;

17) la fourniture de soins médicaux et dentaires ainsi que les cures thermales, dans la mesure où ces prestations ne sont pas exonérées en vertu de l'article 132, paragraphe 1, points b) à e) ;

18) les prestations de services fournies dans le cadre du nettoyage des voies publiques, de l'enlèvement des ordures ménagères et du traitement des déchets, autres que les services fournis par les organismes visés à l'article 13 ;

19) les petits services de réparation des bicyclettes, chaussures et articles en cuir, vêtements et du linge de maison (y compris les travaux de réparation et de modification) ;

20) les services de soins à domicile, tels que l'aide à domicile et les soins destinés aux enfants, aux personnes âgées, aux personnes malades ou aux personnes handicapées ;

21) la coiffure.

Enfin, par dérogation aux règles normales, certains Etats membres ont été autorisés à maintenir des taux réduits, y compris des **taux super réduits** ou des taux zéro, dans certains domaines.

B. LA MISE EN ŒUVRE EN FRANCE : UN SEUL TAUX RÉDUIT DE TVA

Actuellement, la France n'applique qu'**un seul taux réduit de TVA de 5,5 %** aux biens et services énoncés aux articles 278 *bis* et suivants du code général des impôts (CGI).

Elle applique également **un taux super réduit de 2,1 %** pour un nombre très limité de livraisons de biens et de prestations de services énoncé aux articles 281 *quater* et suivants du CGI. Ce taux concerne les « premières » de spectacles (article 281 *quater*), les ventes d'animaux vivants de boucherie et de charcuterie faites à des personnes non assujetties à la TVA (article 281 *sexies*), certains médicaments (article 281 *octies*) et la contribution à l'audiovisuel public (article 281 *nonies*). En application de l'article 298 *septies* du CGI, la presse écrite est également assujettie à un taux de 2,1 %.

C. LES SITUATIONS CONTRASTÉES AU SEIN DE L'UNION EUROPÉENNE (UE)

Au sein de l'Union européenne (UE), les situations sont **très hétérogènes** au regard de l'application des différents taux de TVA, ainsi que l'illustre le tableau ci-après.

Les taux de TVA appliqués dans les Etats membres

Etats membres	Taux super réduit	Taux réduit	Taux normal	Taux parking
Belgique	–	6/12	21	12
Bulgarie	–	9	20	–
République tchèque	–	10	20	–
Danemark	–	–	25	–
Allemagne	–	7	19	–
Estonie	–	9	20	–
Grèce	–	6,5/13	23	–
Espagne	4	8	18	–
France	2,1	5,5	19,6	–
Irlande	4,8	9/13,5	21	13,5
Italie	4	10	20	–
Chypre	–	5/8	15	–
Lettonie	–	12	22	–
Lituanie	–	5/9	21	–
Luxembourg	3	6/12	15	12
Hongrie	–	5/18	25	–
Malte	–	5/7	18	–
Pays-bas	–	6	19	–
Autriche	–	10	20	12
Pologne	–	5/8	23	–
Portugal	–	6/13	23	13
Roumanie	–	5/9	24	–
Slovénie	–	8,5	20	–
République slovaque	–	10	20	–
Finlande	–	9/13	23	–
Suède	–	6/12	25	–
Royaume-Uni	–	5	20	–

Source : Commission européenne, juillet 2011

Sur les vingt sept Etats membres, **treize ont recours à deux taux réduits**. Le taux intermédiaire oscille alors, selon les cas, entre 7 % (pour Malte) et 18 % (pour la Hongrie). L'Allemagne, pour sa part, n'applique qu'un seul taux réduit (à 7 %) et son taux normal est à 19 %.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. UN TAUX RÉDUIT DE TVA MAINTENU À 5,5 % POUR CERTAINS PRODUITS DE PREMIÈRE NÉCESSITÉ

Le I du présent article insère dans le CGI, en tête des articles consacrés au taux réduit, un nouvel article 278-0-*bis* énumérant les opérations qui demeurent soumises au taux de 5,5 % : achat, importation, acquisition intracommunautaire, vente, livraison, commission, courtage ou façon portant sur les quatre catégories de biens ou prestations de services suivantes.

1. L'alimentation humaine

Le taux de 5,5 % est maintenu pour **l'eau et les boissons non alcooliques, les produits destinés à l'alimentation humaine**, à l'exception, comme actuellement, du caviar, des margarines et graisses végétales, des boissons alcooliques, des produits de confiserie et des chocolats et tous produits composés contenant du chocolat ou du cacao. Toutefois le **chocolat**, le chocolat de ménage au lait, les bonbons de chocolat, les fèves de cacao et le beurre de cacao sont admis au taux réduit de 5,5 %.

Les alinéas 5 à 10 reprennent à l'identique les dispositions des 1° et 2° de l'article 278 *bis* du CGI, qui sont donc abrogés par l'alinéa 44.

Les produits d'origine agricole, de la pêche, de la pisciculture et de l'aviculture n'ayant subi aucune transformation, **non destinés à l'alimentation humaine**, sont eux soumis au taux intermédiaire.

Les ventes à emporter sont soumises à la hausse du taux. Le m) de l'actuel article 279 du CGI soumet au taux réduit les ventes à consommer sur place, à l'exclusion de celles relatives aux boissons alcooliques. Les alinéas 34 et 35 complètent l'article 279 par un n) en application duquel les ventes à emporter ou à livrer de produits alimentaires préparés en vue d'une consommation immédiate sont taxées au taux réduit de 7 %, sauf les ventes de boissons alcooliques, taxées au taux normal. Actuellement, un sandwich est taxé à 5,5 % en supermarché ou en boulangerie en tant que produit alimentaire, et à 5,5 % dans la restauration sur place. Dans tous les cas, le présent article propose d'augmenter le taux de TVA à 7 %.

Le nouveau taux intermédiaire de 7 % est donc notamment applicable à la restauration, que celle-ci soit fournie sur place ou à emporter. Les ventes à emporter ou à livrer concernées portent sur des produits alimentaires préparés en vue d'une consommation immédiate, à l'exclusion de celles relatives aux boissons alcooliques. Seuls sont donc soumis au taux intermédiaire de 7 % les produits dont la nature, le conditionnement ou la présentation induisent leur consommation dès l'achat, par dérogation au principe général d'application du taux réduit de 5,5 % aux produits alimentaires.

A titre d'exemple, **les viennoiseries et les pâtisseries** demeurent au taux réduit de 5,5 % dès lors qu'il ne peut être présumé que leur consommation a vocation à être immédiate. Les sandwiches, ou les salades vendues avec des couverts, relèveront en revanche du taux intermédiaire de 7 %.

Comme indiqué dans le tableau ci-dessous, le raisonnement distingue donc les produits, plus que les formes de vente.

Les taux de TVA applicables aux ventes à emporter ou à livrer

Produit	Taux	Commentaire
Repas servi dans un restaurant traditionnel	7 %	Visé par le m de l'article 279 du CGI
Plats servis dans une brasserie	7 %	
Restauration sur place dans un fast food	7 %	
Consommation à emporter dans un fast-food	7 %	Sauf les boissons non alcooliques dont le conditionnement permet la conservation
Kebabs, crêpes, etc. destinés à une consommation immédiate	7 %	Dès lors qu'il ne fait pas de doute dans ce cas que ces ventes sont faites pour des consommations immédiates
Boissons vendues dans des contenants ne permettant pas leur conservation (gobelet)	7 %	Boissons destinées à la consommation immédiate
Boissons vendues dans des contenants permettant leur conservation (canette, bouteille)	5,5 %	Boissons pouvant être conservées du fait de son conditionnement
Pizzas, sushis, etc. livrés	7 %	Dès lors que vente et livraison se suivent immédiatement, il y a présomption qu'il s'agit de ventes pour des consommations immédiates, donc le taux est de 7 %
Sandwichs, pizzas, quiches vendus en boulangerie ou ailleurs, emballés ou non	7 %	
Viennoiseries, pâtisseries	5,5 %	
Desserts à emporter (glaces en cornet)	7 %	Exception pour les pâtisseries et viennoiseries soumises au taux de 5,5 %
Produits préparés chez le traiteur vendus à emporter ou à livrer	5,5 %	Ces produits n'ont pas vocation à être consommés immédiatement
Produits vendus par un traiteur en association avec un service (fourniture de salle, de matériel, de personnel, etc. liée à la vente de la nourriture, par exemple pour des fêtes familiales)	7 %	L'ensemble est considéré comme un service de restauration sur place (m du 279 CGI)
Salades préparées vendues avec couverts quel que soit le lieu de vente	7 %	Il y a présomption de consommation immédiate par les couverts

Source : commission des finances d'après le ministère du budget

2. Certains appareils, équipements et prestations de service pour personnes handicapées, malades ou dépendantes

a) Les appareillages et les équipements pour les handicapés

Les appareils et les équipements suivants sont concernés :

- les appareillages pour handicapés mentionnés aux chapitres I^{er} et III à 7 du titre II, au titre III et au titre IV de la liste des produits et des prestations remboursables prévue à l'article L. 165-1 du code de la sécurité sociale, pris en charge au titre des **prestations d'hospitalisation** définies aux articles L. 162-22-6 et L. 162-22-7 du même code et dont la liste est fixée par arrêté conjoint du ministre chargé de la santé et du ministre chargé du budget ;

- les équipements spéciaux, dénommés **aides techniques** et autres appareillages, dont la liste est fixée par arrêté du ministre chargé du budget et qui sont conçus exclusivement pour les personnes handicapées en vue de la compensation d'incapacités graves ;

- les **ascenseurs** et matériels assimilés, spécialement conçus pour les personnes handicapées et dont les caractéristiques sont fixées par arrêté du ministre chargé de l'économie et des finances.

b) Les appareils pour diabétiques

Il s'agit des autotiqueurs, des appareils pour lecture automatique chiffrée de la glycémie, des seringues pour insuline, des stylos injecteurs d'insuline et des bandelettes et comprimés pour l'autocontrôle du diabète.

c) Les appareils pour incontinents et stomisés

Il s'agit des appareillages de recueil pour incontinents et stomisés digestifs ou urinaires, des appareillages d'irrigation pour colostomisés, des sondes d'urétérostomie cutanée pour stomisés urinaires, des solutions d'irrigation vésicale et des sondes vésicales pour incontinents urinaires.

Les alinéas 11 à 16 reprennent les dispositions de l'article 278 *quinquies*, dont l'alinéa 44 prévoit en conséquence l'abrogation.

3. Certaines prestations de service destinées aux personnes âgées ou handicapées

Les paragraphes III et IV de l'article 278-0 *bis* (nouveau) (alinéas 19 et 20) maintiennent le bénéfice du taux réduit à 5,5 % pour les prestations suivantes :

- **la fourniture de logement et de nourriture dans les maisons de retraite et les établissements accueillant des personnes handicapées**. Ce taux s'applique également aux prestations exclusivement liées, d'une part, à l'état de dépendance des personnes âgées et, d'autre part, aux besoins d'aide

des personnes handicapées, hébergées dans ces établissements et qui sont dans l'incapacité d'accomplir les gestes essentiels de la vie quotidienne.

L'alinéa 19 reprend à l'identique les dispositions du troisième alinéa du a) de l'article 279, supprimé par le I du I du présent article (alinéa 44).

- les prestations de services exclusivement liées aux **gestes essentiels de la vie quotidienne des personnes handicapées et des personnes âgées dépendantes**, qui sont dans l'incapacité de les accomplir, fournies par des associations, des entreprises ou des organismes déclarés en application de l'article L. 7232-1-1 du code du travail, dont la liste est fixée par décret, à titre exclusif, ou à titre non exclusif pour celles qui bénéficient d'une dérogation à la condition d'activité exclusive selon l'article L. 7232-1-2 du même code.

L'alinéa 20 reprend l'essentiel des dispositions du i) de l'article 279, mais en y ajoutant une condition : ne sont concernées que les prestations de services exclusivement liées aux gestes essentiels de la vie quotidienne des personnes handicapées et des personnes âgées dépendantes, qui sont dans l'incapacité de les accomplir. Les autres prestations seront soumises au taux intermédiaire de 7 %.

Sont **dispensées** de la condition d'activité exclusive, pour leurs activités d'aide à domicile les associations intermédiaires, les régies de quartiers, les communes, les centres communaux ou intercommunaux d'action sociale, les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI), les organismes ayant conclu une convention avec un organisme de sécurité sociale au titre de leur action sociale et les organismes gestionnaires d'établissements de santé.

4. Les abonnements énergétiques

Le II de l'article 278-0 *bis* (nouveau) (alinéas 17 et 18) maintient le bénéfice du taux réduit à 5,5 % pour les **abonnements** relatifs aux livraisons d'électricité d'une puissance maximale inférieure ou égale à 36 kilovoltampères, d'énergie calorifique et de gaz naturel combustible, distribués par réseaux, ainsi que la fourniture de chaleur lorsqu'elle est produite au moins à 50 % à partir de la biomasse, de la géothermie, des déchets et d'énergie de récupération. La puissance maximale prise en compte correspond à la totalité des puissances maximales souscrites par un même abonné sur un même site.

Ces dispositions correspondent à la reprise, à l'identique, du *b decies*) de l'article 279 du CGI. En conséquence, le I du IV du présent article (alinéa 44) supprime le *b decies*).

Le bois de chauffage, les produits de la sylviculture agglomérés et les déchets de bois destinés au chauffage, actuellement soumis au taux de 5,5 %, sont soumis au nouveau taux réduit.

B. LA SUBSTITUTION DU TAUX INTERMÉDIAIRE AU TAUX RÉDUIT POUR LES AUTRES OPÉRATIONS

Toutes les autres opérations, actuellement soumises au taux de TVA à 5,5 %, seront soumis au taux de 7 %. Cette substitution est opérée par les alinéas suivants.

Les paragraphes B et C du I du présent article (alinéas 21 à 23) remplacent la référence au taux de 5,5 % par une référence au taux de 7 % dans les articles 278 *bis*, 278 *ter*, 278 *quater* et 279, 278 *sexies* et 278 *septies* du CGI. L'alinéa 32 4° b du D du I du présent article procède à la même substitution à la deuxième phrase du b *octies*) de l'article 279, les alinéas 36 à 39 pour l'article 279-0 *bis* du CGI.

Les alinéas 30, 31, 40 et 41 (paragraphe F) portent mesure de coordination au premier alinéa de l'article 279 *bis* du CGI, et au b *octies* de l'article 279 du CGI, pour préciser que les opérations actuellement soumises au taux normal restent exclues du bénéfice des deux taux réduits.

C. DES MODIFICATIONS CONCERNANT LE PÉRIMÈTRE DES OPÉRATIONS BASCULANT DU TAUX RÉDUIT AU TAUX INTERMÉDIAIRE

1. Les spectacles

Actuellement, le b *bis*) de l'article 279 du CGI soumet au taux réduit de TVA à 5,5 % les spectacles suivants : **théâtres**, théâtres de chansonniers, **cirques**, concerts¹, les **spectacles de variétés**², foires, salons, expositions autorisés, jeux et manèges forains³.

Le B du III du présent article fait désormais passer le taux de TVA à **7 % pour ces activités**.

Les alinéas 26 et 27 du présent article maintiennent (au b *bis a*) de l'article 279 du CGI) toutefois le principe de l'exception faite pour les concerts donnés dans des établissements où il est d'usage de consommer pendant les séances. Ces concerts bénéficieront toujours d'un taux réduit, mais à 7 %.

¹ A l'exception de ceux qui sont donnés dans des établissements où il est d'usage de consommer pendant les séances. Toutefois, si les consommations sont servies facultativement pendant le spectacle et à la condition que l'exploitant soit titulaire de la licence d'entrepreneur de spectacle de la catégorie mentionnée au 1° de l'article D. 7122-1 du code du travail, le taux réduit s'applique au prix du billet donnant exclusivement accès au concert.

² A l'exception de ceux qui sont donnés dans des établissements où il est d'usage de consommer pendant les séances.

³ A l'exception des appareils automatiques autres que ceux qui sont assimilés à des loteries foraines.

S'agissant des spectacles, une attention particulière doit être portée aux **recettes réalisées aux entrées lors des « premières »**.

Actuellement, en application de l'article 281 *quater* du CGI, la taxe sur la valeur ajoutée est perçue au **taux de 2,1 %** « *en ce qui concerne les recettes réalisées aux entrées des premières représentations théâtrales d'oeuvres dramatiques, lyriques, musicales ou chorégraphiques nouvellement créées ou d'oeuvres classiques faisant l'objet d'une nouvelle mise en scène, ainsi que des spectacles de cirque comportant exclusivement des créations originales conçues et produites par l'entreprise et faisant appel aux services réguliers d'un groupe de musiciens* ». Le nombre de « premières » concernées est de 140 représentations.

A cet égard, l'alinéa 42 du présent article (en rétablissant un alinéa c) à l'article 281 *quater* du CGI) soumet désormais au **taux de 7 % les recettes réalisées sur les entrées des 140 premières représentations de concerts donnés dans les établissements où il est servi facultativement des consommations pendant le spectacle**¹.

2. La filière équestre

Les alinéas 28 et 29 donnent un **nouveau fondement au taux réduit de TVA pour la filière équestre**. Après plusieurs années de discussion, la Commission européenne a engagé en décembre 2010 une procédure contre la France devant la CJUE, contestant le taux réduit de TVA appliqué aux opérations concernant les équidés, à des fins autres qu'agricoles et alimentaires. La France est ainsi intervenue devant la CJUE dans les procédures opposant la Commission aux Pays-Bas, à l'Allemagne et à l'Autriche, condamnés pour manquement en mars et en mai 2011.

L'article 5 *sexies* du projet de loi de finances pour 2012, adopté en première lecture à l'Assemblée nationale et au Sénat, prévoit le maintien du taux réduit pour la filière équine, non plus au titre de l'agroalimentaire, mais des activités sportives. Sont concernées les prestations correspondant au droit d'utilisation des animaux à des fins d'activités physiques et sportives et de toutes installations agricoles nécessaires à cet effet, ainsi qu'aux prestations accessoires. L'enjeu budgétaire est estimé par le ministère de l'agriculture entre 40 et 60 millions d'euros. La rédaction actuelle de l'article 5 *sexies* du

¹ Cette mesure est conforme à l'engagement pris par les autorités françaises dans le cadre du contentieux communautaire pendant devant la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE). La Commission européenne a en effet introduit un recours en manquement contre la France devant la CJUE pour l'application du taux réduit de TVA de 2,10 % aux recettes des entrées des premières représentations de concerts (CJUE, aff. C-119/11, Commission c/ France). La mise en place du taux de 2,1 % de TVA applicable aux recettes réalisées sur les entrées des 140 premières représentations de concerts donnés dans ces établissements avait été estimée à 7 millions d'euros lors de son adoption en 2006. Sa suppression en valeur 2012 est estimée à 10 millions d'euros.

projet de loi de finances pour 2012 englobe les prestations accessoires, qui sont toutefois exclues par les alinéas 28 et 29.

D. LE MAINTIEN DES RÉGIMES SPÉCIAUX DE CORSE ET D'OUTRE-MER

1. La Corse

Le paragraphe K du I du présent article adapte à la création d'un deuxième taux réduit la rédaction de l'article 297 du CGI qui définit les taux applicables dans les départements de Corse.

Les alinéas 50 à 52 actualisent donc les références aux articles du CGI modifiés par le présent article, pour maintenir le régime fiscal en vigueur. Dans les départements de Corse, la TVA est perçue au taux de :

- **0,9 %** pour les premières théâtrales et les ventes d'animaux vivants de boucherie ;

- **2,1 %** en ce qui concerne : les produits alimentaires, les cantines d'entreprise, le bois de chauffage, les engrais et les livres, la fourniture de logement et hébergement, les spectacles, les zoos, les transports de voyageurs, les travaux sylvicoles, les abonnements à des services de télévision, les parcs à thème, les abonnements énergie ;

- **8 %** en ce qui concerne les ventes et travaux immobiliers, les ventes de matériels agricoles, les fournitures de logement en meublé ou en garni, les ventes à consommer sur place, et les ventes d'électricité effectuées en basse tension ;

- **13 %** en ce qui concerne les ventes de produits pétroliers énumérés au tableau B de l'article 265 du code des douanes.

2. L'outre-mer

Le paragraphe J du I du présent article adapte à la création d'un deuxième taux réduit la rédaction de l'article 296 du CGI qui définit les taux applicables dans les départements de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Réunion. En application de l'article 294 du CGI, la TVA n'est provisoirement pas applicable dans le département de la Guyane. En application de l'article 11 de la loi n° 2010-1487 du 7 décembre 2010 relative au développement de Mayotte, la TVA n'y est pas non plus applicable.

Les alinéas 46 à 49 actualisent donc les références aux articles du CGI modifiés par le présent article, pour maintenir les taux particuliers aux trois départements d'outre-mer précités : **un taux réduit de 2,1 % et un taux normal de 8,5 %**.

Sont exonérés de TVA :

1° Les **transports maritimes de personnes et de marchandises** effectués dans les limites de chacun des départements de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Réunion ;

2° Les ventes et importations de riz dans le département de la Réunion ;

3° Les ventes résultant de l'application des articles L. 128-4 à L. 128-7 du code rural et de la pêche maritime relatifs à la mise en valeur agricole des terres incultes, des terres laissées à l'abandon et des terres insuffisamment exploitées de la Guadeloupe, de la Martinique, de la Réunion et de la Guyane ;

4° Dans les départements de la Guadeloupe, de la Martinique, de la Réunion et de la Guyane, les opérations immobilières effectuées, en vue de l'accession à la propriété rurale, par les SAFER et les SICA, qui ont bénéficié d'un agrément préalable avant le 28 décembre 1969 ;

5° Dans les départements de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Réunion :

a) les importations de matières premières et produits dont la liste est fixée par arrêté ;

b) les ventes et les livraisons à soi-même des produits de fabrication locale analogues à ceux dont l'importation est exemptée ;

6° Les importations et ventes de produits énergétiques repris au tableau B de l'article 265 du code des douanes.

Par ailleurs, la TVA est perçue au taux de **1,05 %** pour les premières théâtrales et **1,75 %** pour les ventes d'animaux vivants de boucherie.

E. UNE ENTRÉE EN VIGUEUR À COMPTER DU 1^{ER} JANVIER 2012

Le II du présent article prévoit que les dispositions créant un nouveau taux intermédiaire et y soumettant l'essentiel des opérations bénéficiant du taux réduit s'appliquent aux opérations pour lesquelles la TVA est exigible à compter du **1^{er} janvier 2012**.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A l'initiative de nos collègues Gilles Carrez et Charles de Courson, avec l'avis favorable du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté, **à l'unanimité**, un amendement visant à **maintenir le taux de TVA à 5,5 % pour les cantines scolaires soumises à la TVA**.

Par ailleurs, l'Assemblée nationale a adopté, avec avis favorable du Gouvernement et de la commission des finances, deux amendements identiques de François Scellier, d'une part, et de Jean-Yves Le Bouillonnet ainsi que les membres du groupe Socialiste, radical, citoyen et divers gauche, d'autre part, tendant à **maintenir l'application du taux de TVA à 5,5 % en matière de logement social** :

- dans le cas de la **livraison à soi-même** des logements, dès lors que le bailleur social qui les a construits a obtenu une décision favorable de l'Etat avant le 1^{er} janvier 2012 ;

- dans le cas des opérations de « location-accession » pour la **vente du logement à l'issue de la période locative** (quelle que soit la date à laquelle elle intervient), dès lors qu'un agrément préalable est intervenu avant le 1^{er} janvier 2012.

Enfin, l'Assemblée nationale a adopté trois amendements rédactionnels et de coordination.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. LA TVA : 52,2 % DES RECETTES FISCALES DE L'ÉTAT

Pour 2011, les recettes de la taxe sur la valeur ajoutée nette devraient s'élever à **132 266 millions d'euros**, soit 52,1 % des recettes fiscales nettes de l'Etat. La prévision pour 2012 s'établit à 136 862 millions d'euros, soit une même part des recettes fiscales nettes de l'Etat.

Le produit de la TVA

(en milliards d'euros)

	2009	2010	2011	2012
TVA brute	168,1	170,4	179,1	186,6
TVA nette	118,4	127,3	132,3	136,8

Source : projet de loi de finances pour 2012, évaluation des voies et moyens

Ainsi que l'illustre le tableau ci-dessus, la progression des recettes de TVA est de **15,5 %** entre 2009 et 2012.

B. LE POIDS DES DÉPENSES FISCALES RÉSULTANT DES « NICHES TVA »

L'application d'un taux réduit de TVA à certains biens et à certains services représente actuellement **de lourdes dépenses fiscales**, comme l'indique le tableau ci-après.

Les principales dépenses fiscales liées à la TVA

(en millions d'euros)

	2010	2011	2012	Rang parmi les dépenses fiscales les plus coûteuses
Travaux d'amélioration des logements	5 200	5 200	5 200	1
Ventes à consommer sur place (hors alcools)	3 000	3 100	3 200	2
Taux de 2,1 % applicable aux médicaments	1 140	1 140	1 140	15
Taux particuliers aux départements de Guadeloupe, Martinique et Réunion	1 100	1 100	1 100	16
Certains appareillages et équipements pour les handicapés	1 000	1 050	1 100	17
Repas dans les cantines d'entreprises ou administrations	980	1 015	1 055	nd
Travaux de construction ou amélioration de divers logements sociaux	1 130	1 030	1 030	nd
Hôtellerie	940	980	1 000	nd
Exonération des services rendus aux personnes physiques par les associations agréées de service à la personne	700	720	730	nd
Total	15 190	15 435	15 655	nd

Source : projet de loi de finances pour 2012, évaluation des voies et moyens

Au total, le coût des principales « niches TVA » s'élève à **15 655 millions d'euros** pour 2012.

C. LA NOTATION DE L'EFFICACITÉ DE CES MESURES PAR LE COMITÉ D'ÉVALUATION DES DÉPENSES FISCALES

Dans son **rapport de juin 2011**, le Comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales a attribué à ces dépenses des notes allant de 0 à 3.

La note de 0 correspond aux dépenses qui ne sont pas jugées efficaces. Les notes de 1 à 2 vont aux dépenses efficaces, mais peu ou pas efficaces. **Les dépenses efficaces**, réunissant quatre critères (ciblage correct, coût raisonnable, outil fiscal efficient en lui-même, plus adapté qu'une dépense budgétaire ou non financière) reçoivent la note de 3. Toutes les dépenses, notamment la baisse de la TVA dans la restauration, trop récente, n'ont cependant pas pu être évaluées.

**La présentation simplifiée des évaluations des dépenses fiscales
(et mesures assimilées)**

Numéro de la mesure	Libellé de la mesure	Chiffrage 2011 (en millions d'euros)	Score attribué
730303	Taux de 2,1 % applicable aux médicaments remboursables ou soumis à autorisation temporaire d'utilisation et aux produits sanguins	1 170	3
730203	Taux de 5,5 % pour les ventes portant sur certains appareillages, ascenseurs et équipements pour les handicapés	1 050	3
730210	Taux de 5,5 % pour certaines opérations (livraisons à soi-même d'opérations de construction et de travaux, ventes, apports, etc.) portant sur des logements sociaux et locaux assimilés et établissements d'hébergement de personnes âgées ou handicapées	900	3
740106	Déduction intégrale de la TVA par les organismes du service public de la communication audiovisuelle consécutive à la soumission de la redevance au taux de TVA de 2,1 %	170	3
730216	Taux de 5,5 % applicable aux logements en accession sociale à la propriété dans les quartiers en rénovation urbaine	100	3
720206	Exonération des produits de leur pêche vendus par les marins-pêcheurs	10	3
730208	Taux de 5,5 % pour les prestations de soins dispensées par les établissements thermaux autorisés	40	3
730305	Taux de 2,1 % applicable aux publications de presse	190	2
720106	Exonération des associations intermédiaires conventionnées dont la gestion est désintéressée	70	2
710102	Exonération de certains produits et matières premières ainsi que des produits pétroliers (Guadeloupe, Martinique et Réunion)	65	2
730218	Taux de 5,5 % pour la fourniture par réseaux d'énergie d'origine renouvelable	25	2
740102	Franchise en base pour les avocats et les avoués dont le chiffre d'affaires n'excède pas 37 400 euros	8	2
740103	Franchise en base pour les auteurs et les interprètes des oeuvres de l'esprit dont le chiffre d'affaires n'excède pas 37 400 euros	6	2
720202	Exonération de la fourniture d'eau dans les communes ou groupements de communes de moins de 3 000 habitants, avec faculté de renoncer à l'exonération	0	2

Numéro de la mesure	Libellé de la mesure	Chiffrage 2011 (en millions d'euros)	Score attribué
730213	Taux de 5,5 % pour les travaux d'amélioration, de transformation, et d'entretien portant sur des logements achevés depuis plus de deux ans	5 050	1
710103	Régime de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Réunion : – 8,5 % pour le taux normal ; – 2,1 % pour le taux réduit	1 090	1
730205	Taux de 5,5 % pour la fourniture de logements dans les hôtels	930	1
720107	Exonération des services rendus aux personnes physiques par les associations agréées en application de l'article L. 7232-1 du code du travail	700	1
730219	Taux de 5,5 % pour la fourniture de logement et de nourriture dans les établissements d'accueil des personnes âgées et handicapées	390	1
730206	Taux de 5,5 % applicable à la fourniture de logement dans les terrains de camping classés	170	1
730214	Taux de 5,5 % pour les services d'aide à la personne fournis par les entreprises agréées en application des articles L. 7232-1 à L. 7232-4 du code du travail	120	1
730212	Taux de 5,5 % applicable aux éléments constitutifs des aliments pour le bétail et à certains produits et engrais à usage agricole	70	1
700102	Exonération de TVA sur les objets d'art, de collection et d'antiquité, importés par les établissements agréés par le ministre chargé des affaires culturelles	1	1
730306	Taux particuliers applicables à divers produits et services consommés ou utilisés en Corse	185	0
710104	Régime particulier de la Guadeloupe, de la Martinique et de la Réunion. Déductibilité afférente à certains produits exonérés	100	0
730220	Taux de 5,5 % pour les prestations de déneigement rattachées à un service public de voirie communale	15	0
720201	Exonération de la partie du trajet effectué à l'intérieur de l'espace maritime national pour les transports aériens ou maritimes de personnes et de marchandises en provenance ou à destination de la Corse	5	0

Sur vingt sept mesures « TVA » passées en revue, **sept obtiennent la note maximale de 3**, tandis que quatre reçoivent la note de 0 et neuf la note de 1.

D. LES CONSÉQUENCES DE LA CRÉATION D'UN TAUX INTERMÉDIAIRE À 7 % : LE CAS CONCRET DE L'ALIMENTATION

Pour bien cerner les conséquences concrètes du passage à un taux de TVA à 7 % il peut être utile de l'illustrer par un cas particulier : celui du **domaine de l'alimentation**.

● **Les opérations actuellement exonérées de TVA le resteraient, à savoir :**

- **les cantines scolaires et universitaires**, sous condition : une cantine scolaire gérée directement par la collectivité locale est exonérée de TVA. Mais les cantines scolaires dont l'exploitation est concédée ou affermée, sont soumises au taux réduit qui passe de 5,5 % à 7 % ;

- les repas servis aux patients d'**établissements de santé**.

● **Le taux de TVA ne serait pas modifié pour la catégorie actuellement taxée à 2,1 %**, à savoir les ventes d'animaux vivants de boucherie et de charcuterie faites à des personnes non assujetties.

● **Certains produits alimentaires feraient partie des rares biens et services conservant le taux réduit de 5,5 %**, à savoir :

- les produits alimentaires, sauf le caviar, la margarine, les alcools et certains produits contenant du chocolat ;

- **certains chocolats** : les bonbons, le chocolat de ménage, les petits déjeuners en poudre, les crèmes desserts, les pâtes à tartiner ;

- les compléments alimentaires.

● **Toutes les autres opérations soumises à la TVA à 5,5 % subiraient la hausse de taux à 7 %** qui s'appliquerait aux catégories suivantes :

- les ventes de produits d'origine agricole, de la pêche, de la pisciculture et de l'aviculture non transformés, les sous-produits d'animaux de boucherie et de charcuterie : plans pour l'horticulture maraîchère, arbres fruitiers, semences. Les fruits et légumes et produits de l'horticulture maraîchère non transformés actuellement classés dans cette catégorie devraient cependant rester taxés à 5,5 % en tant que produits alimentaires ;

- **la restauration sur place** ;

- **les ventes à emporter ou à livrer**, qui portent sur des produits alimentaires préparés en vue d'une consommation immédiate. Par exemple, il s'agirait des sandwiches, ou des salades vendues avec des couverts (mais les viennoiseries resteraient taxées à 5,5 %) ;

- **les cantines d'entreprise** ;

- les aliments destinés à la nourriture des animaux destinés à la consommation humaine.

• Aucun changement n'interviendrait pour les opérations soumises à 19,6 %, à savoir :

- **la vente d'alcool**, dans les restaurants, les fast food ou les commerces ;

- les confiseries et certains chocolats, la margarine et les graisses végétales, le caviar ;

- le tabac.

• Enfin, les taux particuliers appliqués à la Corse et à l'outre-mer ne connaîtraient aucun changement.

E. UN GAIN BUDGÉTAIRE LIMITÉ ...

Le gain budgétaire attendu des dispositions du présent article **résulte de l'écart** entre le taux réduit de 5,5 % et le nouveau taux intermédiaire de 7 %.

Le rendement d'un point de TVA à 5,5 % est estimé à 2,8 milliards d'euros en 2011. Le relèvement à 7 % du taux de TVA à 5,5 % rapporterait donc **4,2 milliards d'euros** tous secteurs confondus.

Ce rendement brut doit cependant être diminué du rendement qui ne sera pas perçu sur les produits et services de première nécessité qui resteront soumis au taux réduit de TVA de 5,5 %, estimé à **2,29 milliards d'euros**.

Au total, le rendement net du relèvement du taux de TVA prévu par le présent article n'est donc que de **1,75 milliard d'euros en 2012** (soit sur onze mois de recettes en raison du décalage de perception de la TVA) et de **1,91 milliard d'euros en année pleine** à compter de 2013.

Il faut enfin la relative incertitude s'agissant de ce rendement dans la mesure où, comme l'illustre le tableau ci-après, **beaucoup des conséquences financières de la mesure demeurent encore « non déterminés »**.

Il apparaît en tout état de cause que **la mesure proposée par le présent article ne produit en définitive moins de la moitié de son rendement potentiel (1,9 milliard d'euros rapportés à 4,2 milliards d'euros)**. Ce constat s'explique par le maintien d'un taux de TVA à 5,5 % pour un certain nombre de biens et services, qui représentent près de la moitié de l'assiette fiscale considérée.

**Les taux réduits de TVA en novembre 2011
et le gain espéré d'un passage à un taux de 7 %**

	Taux en %	Montant de la dépense fiscale (en millions d'euros)	Gain / 7 %
Eau et boissons non alcooliques	5,5	19 200	0
Produits destinés à l'alimentation humaine	5,5		
Produits d'origine agricole, de la pêche, de la pisciculture et de l'aviculture n'ayant subi aucune transformation	5,5	Non déterminé	Non déterminé
Bois de chauffage et produits de la sylviculture	5,5	Non déterminé	Non déterminé
Aliments simples ou composés utilisés pour la nourriture du bétail, des animaux destinés à la consommation humaine, ainsi que les produits entrant dans la composition de ces aliments	5,5	70	7
Produits usage agricole : amendements, engrais, produits antiparasitaires	5,5		Non déterminé
Livres	5,5	740	79
Sommes visées au 4° du III de l'article 257 (gains de courses de chevaux)	5,5	Non déterminé	Non déterminé
Médicaments ou produits pharmaceutiques destinés à l'usage de la médecine humaine	5,5	Non déterminé	Non déterminé
Appareillages pour handicapés	5,5	1 100	0
Opérations (livraisons à soi-même d'opérations de construction, livraisons à soi-même de travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien, ventes, apports, etc.) portant sur les logements sociaux et locaux assimilés suivants :	5,5	1 030	110
– logements sociaux à usage locatif	5,5	150	16
– logements destinés à la location-accession	5,5	Non déterminé	Non déterminé
– logements relevant des structures d'hébergement temporaire ou d'urgence	5,5	Non déterminé	Non déterminé
– logements relevant de certains établissements d'hébergement de personnes âgées ou handicapées	5,5	Non déterminé	Non déterminé
– partie des locaux dédiés à l'hébergement dans les établissements d'accueil pour enfants handicapés	5,5	Non déterminé	Non déterminé
– immeubles sociaux apportés aux sociétés civiles immobilières d'accession progressive à la propriété	5,5	110	12

	Taux en %	Montant de la dépense fiscale (en millions d'euros)	Gain / 7 %
Importations d'œuvres d'art et livraisons subséquentes	5,5	Non déterminé	Non déterminé
Fourniture de logements dans les hôtels	5,5	1 000	106
Fourniture de logement dans les terrains de camping classés	5,5	240	26
Fourniture de logement et de nourriture dans les lieux de vie et d'accueil mentionnés au III de l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles	5,5	Non déterminé	
Fourniture de logement et de nourriture dans les maisons de retraite et établissements accueillant des personnes handicapées	5,5	455	0
Location d'aires d'accueil ou de terrains de passage des gens du voyage	5,5	Non déterminé	Non déterminé
Prestations de soins dispensées par les établissements thermaux	5,5	50	5
Fourniture des repas par les cantines d'entreprises	5,5	1 055	112
Remboursements et les rémunérations versés par les communes ou leurs groupements aux exploitants des services de distribution d'eau et d'assainissement	5,5	Non déterminé	Non déterminé
Taxes, surtaxes et redevances perçues sur les usagers des réseaux d'assainissement	5,5	Non déterminé	Non déterminé
Les spectacles, concerts, foires et salons	5,5	Non déterminé	Non déterminé
Droits d'entrée pour la visite des parcs zoologiques et botaniques, des musées, monuments, grottes et sites ainsi que des expositions culturelles	5,5	36 millions d'euros pour les parcs zoologiques et botaniques	4
Transports de voyageurs	5,5	Non déterminé	Non déterminé
Travaux sylvicoles et d'exploitation forestière réalisés au profit d'exploitants agricoles	5,5	5	0,5
Abonnements souscrits par les usagers afin de recevoir les services de télévision	5,5	415	0
Parcs à thème	5,5	54	6
Abonnements électricité, énergie calorifique et gaz naturel combustible, distribués par réseaux, ainsi que la fourniture de chaleur d'origine renouvelable	5,5	740 + 78 + 20 (pour les ENR)	0

	Taux en %	Montant de la dépense fiscale (en millions d'euros)	Gain / 7 %
Cessions des droits d'auteur	5,5	Non déterminé	Non déterminé
Collecte, de tri et de traitement des déchets	5,5	Non déterminé	Non déterminé
Prestations de services fournies à titre exclusif, ou à titre non exclusif pour celles qui bénéficient d'une dérogation à la condition d'activité exclusive selon l'article L. 7232-1-2 du code du travail, par des associations, des entreprises ou des organismes déclarés en application de l'article L. 7232-1-1 du même code	5,5	130	14
Rémunérations versées par les collectivités territoriales et leurs groupements pour la mise en œuvre d'un contrat d'objectifs et de moyens correspondant à l'édition d'un service de télévision locale	5,5	Non déterminé	Non déterminé
Prestations de balayage des caniveaux et voies publiques lorsqu'elles se rattachent au service public de voirie communale	5,5	Non déterminé	Non déterminé
Prestations de déneigement des voies publiques lorsqu'elles se rattachent à un service public de voirie communale	5,5	10	1
Ventes à consommer sur place, à l'exclusion de celles relatives aux boissons alcooliques	5,5	3 200	340
Travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien portant sur des locaux à usage d'habitation	5,5	5 200	553

Source : d'après le projet de loi de finances pour 2012, voies et moyens, et le ministère du budget

F. ... POUR UNE RÉFORME MAL CONÇUE

Encore une fois, les dispositions du présent article illustrent **l'improvisation de la politique fiscale conduite par le Gouvernement, qui considère que la recherche d'un rendement à court terme justifie le sacrifice de la cohérence du droit fiscal.**

D'un point de vue **macroéconomique**, le choix de relever le taux de TVA applicable à certains produits n'est pas le plus judicieux du point de vue du soutien à la demande intérieure, à la consommation et donc à la croissance. Le rétablissement de l'ancien barème de l'impôt de solidarité sur la

fortune aurait procuré le même rendement, mais sans produire les mêmes effets indésirables.

D'un point de vue **microéconomique**, le partage parfois subtil qu'il faudra opérer entre les activités relevant du taux réduit à 5,5 % et celles relevant du taux réduit à 7 % ne sera pas forcément source de simplification pour les entreprises.

Du point de vue de **la cohérence et de la lisibilité** de la politique fiscale, la démarche du Gouvernement est incompréhensible. La création d'un deuxième taux réduit, supérieur de 1,5 point au premier n'obéit à aucune logique. Cet écart sera désormais le plus étroit constaté dans les Etats de l'Union européenne ayant fait le choix d'un deuxième taux réduit. Actuellement, parmi les treize Etats membres ayant opté pour deux taux réduits, celui enregistrant l'écart le plus faible est de deux points, à Malte (5 % et 7 %). L'Allemagne, à laquelle le Gouvernement aime se comparer, n'a pas de deuxième taux réduit et se contente d'un taux normal à 19 % et d'un taux réduit à 7 %.

Le choix de disposer de **deux taux réduits rapprochés**, dont l'absence de pertinence est renforcée par le fait que moins de la moitié de l'assiette actuellement taxée à 5,5 % le sera désormais à 7 %, confirme la réticence du Gouvernement à assumer ses aspirations en matière d'accroissement de la part de la TVA et des impôts de consommation dans le total des prélèvements obligatoires.

Décision de la commission : votre commission vous propose de supprimer cet article.

ARTICLE 12

(Art. 197 du code général des impôts)

**Barème applicable pour le calcul de l'impôt sur le revenu de l'année 2012
(imposition des revenus de l'année 2011) – Absence d'indexation**

Commentaire : Le présent article a pour objet de supprimer l'indexation, en fonction de la progression de l'indice des prix hors tabacs, des seuils et limites du barème de l'impôt sur le revenu de l'année 2012, applicable aux revenus de l'année 2011, proposée par le projet de loi de finances pour 2012.

L'absence d'indexation des seuils et limites du barème de l'impôt sur le revenu proposé par le présent article revient exactement à supprimer la revalorisation¹ qui a été votée par l'Assemblée nationale comme le Sénat dans le cadre de l'examen de l'article 2 du projet de loi de finances pour 2012 en cours de discussion, sur la base de l'évolution des prix hors tabacs, soit 2,1 % en 2011. Aussi, se contentera-t-on ici d'en rappeler simplement le principe, le lecteur étant invité à se reporter au rapport général sur le projet de loi de finances pour 2012².

I. LE DROIT EXISTANT

Le présent article constitue l'une des composantes du plan de rigueur annoncé par le Premier ministre le 7 novembre dernier, le présent article procède au **gel du barème de l'impôt sur le revenu, ainsi que des seuils et limites associés**, sur les revenus de l'année 2011 qui donneront lieu à la cotisation d'impôt de 2012. Cette mesure est destinée à s'appliquer pendant deux ans – pour les impositions de 2012 et 2013 – dans le cadre du retour du déficit public sous le seuil de 3 % du produit intérieur brut.

Par simple effet miroir, il est proposé de rétablir l'ensemble des seuils et limites du barème de l'IR applicables aux revenus de 2010, au titre de la loi de finances initiales pour 2011, préexistants au projet de loi de finances pour 2010, ainsi que l'illustrent les tableaux ci-dessous.

¹ La revalorisation annuelle du barème de l'impôt sur le revenu (IR) a pour objet d'élever les taux marginaux des tranches de l'impôt sur le revenu dans les mêmes proportions que l'inflation prévisionnelle pour l'année au cours de laquelle les revenus sont perçus. L'effet mécanique de cette indexation permet aux contribuables dont les traitements, salaires ou revenus de remplacement suivent l'évolution de l'indice de prix de ne pas être redevables de l'impôt sur le revenu au titre d'une tranche d'imposition supérieure du seul fait de l'augmentation de leurs revenus. L'absence de revalorisation du barème conduirait alors à augmenter le poids des prélèvements.

² Rapport n° 107 (2011-2012) – tome II – fascicule 1 – volume 1.

Désindexation des limites des tranches du barème de l'IR
(1. du I de l'article 197 du CGI)

(en euros)

Taux marginaux d'imposition	LFI 2011 Tranches actuelles de revenus	PLF 2012 Tranches proposées de revenus	PLFR 2011 Retour aux tranches de revenus de la LFI 2011
0 %	Jusqu'à 5 963	Jusqu'à 6 087	Jusqu'à 5 963
5,5 %	De 5 964 à 11 896	De 6 088 à 12 146	De 5 964 à 11 896
14 %	De 11 897 à 26 420	De 12 146 à 26 975	De 11 897 à 26 420
30 %	De 26 421 à 70 830	De 26 975 à 72 317	De 26 421 à 70 830
41 %	Plus de 70 830	Plus de 72 317	Plus de 70 830

Les plafonds et limites suivants font également l'objet d'un retour à leurs niveaux antérieurs au vote des dispositions du projet de loi de finances pour 2012 :

Désindexation des autres limites et seuils associés au calcul de l'impôt sur le revenu

(en euros)

Objet de la limite ou du seuil	LFI 2011 Pour les revenus de 2010	PLF 2012 Pour les revenus de 2011	PLFR 2011 Pour les revenus de 2011
Plafonnement de chaque demi-part de quotient familial (2. du I de l'article 197 du CGI)	2 336	2 385	2 336
Plafonnement de la part entière de quotient familial accordée au titre du premier enfant à charge des personnes vivant seules et élevant seules leurs enfants (2. du I de l'article 197 du CGI)	4 040	4 125	4 040
Plafonnement de la demi-part supplémentaire accordée aux personnes célibataires, divorcées ou veuves sans charge de famille et ayant élevé un enfant âgé de plus de 25 ans imposé distinctement (2. du I de l'article 197 du CGI)	897	916	897
Réduction d'impôt accordée au titre de la demi-part supplémentaire accordée aux contribuables anciens combattants, invalides ou parents d'enfants majeurs âgés de moins de 26 ans et imposés distinctement. (2. du I de l'article 197 du CGI)	661	675	661
Plafond de la décote (4. du I de l'article 197 du CGI)	439	448	439
Montant de l'abattement accordé en cas de rattachement d'un enfant majeur marié ou chargé de famille (article 196 B du CGI)	5 698	5 817	5 698

Il en est de même pour les autres plafonds ou limites qui évoluent de droit comme la limite supérieure de la première tranche du barème de l'impôt sur le revenu.

Désindexation des seuils et plafonds évoluant comme la limite supérieure de la première tranche du barème de l'impôt sur le revenu

(en euros)

Mesures afférentes aux revenus catégoriels et au revenu global	Référence au code général des impôts	LFI 2011 Pour les revenus de 2010	PLF 2012 Pour les revenus de 2011	PLFR 2011 Pour les revenus de 2011
Déduction forfaitaire de 10 % sur les traitements et salaires :	Article 83-3			
- minimum :		421	430	421
- minimum pour les personnes inscrites en tant que demandeurs d'emploi depuis plus d'un an :		924	943	924
- maximum :		14 157	14 454	14 157
Plafond de la déduction de 10 % sur les pensions :	5a de l'article 158			
- minimum :		374	382	374
- maximum :		3 660	3 737	3 660
Déductibilité du revenu global d'une somme représentative des avantages en nature des personnes âgées de plus de 75 ans vivant sous le toit du contribuable				
Abattement pour personnes âgées de plus de 65 ans ou invalides :	Article 157 bis	2 312	2 361	2 312
- si le revenu net global ne dépasse pas :		14 220	14 518	14 220
ou :		1 156	1 180	1 156
- si le revenu net global est supérieur à la limite précédente, sans excéder :		22 930	23 412	22 930
Réduction d'impôt afférente aux dons effectués au profit d'associations venant en aide aux personnes en difficulté (plafond relevé comme la limite supérieure de la première tranche du barème de l'impôt sur le revenu de l'année précédant celle du versement) :	1 ^{er} de l'article 200	521	532	521

Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

Ce faisant, le Gouvernement escompte faire **l'économie du coût de l'actualisation du barème de l'IR**, proposée dans le cadre du projet de loi de finances pour 2012 précité, qui est estimé à **1 752 millions d'euros**. Pour 2013, les recettes fiscales supplémentaires sont évaluées au double de leur montant de l'année précédente, soit 3 504 millions d'euros.

Dans la mesure où l'indexation du barème de l'IR produit également des effets sur le barème de l'impôt de solidarité sur la fortune, sur le plafonnement de la taxe d'habitation, les dégrèvements et abattements à la taxe foncière et aux droits de succession et de donation, le gain fiscal attendu est ainsi réparti.

Evaluation du gain de recettes fiscales engendré par le gel du barème de l'impôt sur le revenu en 2012 et 2013

(en millions d'euros)

Recettes	2012	2013
Impôt sur le revenu	1 584	3 168
Impôt de solidarité sur la fortune	44	88
Droits de mutation à titre gratuit	42	84
Taxe foncière	9	18
Taxe d'habitation	73	146
TOTAL	1 752	3 504

Source : projet de loi de finances pour 2011 (évaluations préalables)

L'évaluation des recettes annexée au présent projet de loi de finances rectificative pour 2011 reproduit exactement le même chiffrage que celui indiqué à l'appui de l'article 2 de la loi de finances pour 2012. Or, celle-ci a été établie sur la base d'une prévision de croissance du PIB de 1,75 % tandis que le Gouvernement a revu cette prévision à la baisse, la fixant à 1 % pour 2012.

Le dernier chiffrage dont dispose votre rapporteure générale, issu de l'amendement déposé par le Gouvernement¹ à l'article d'équilibre du projet de loi de finances pour 2012 destiné à y traduire l'incidence des dispositions fiscales contenues dans le présent projet de loi de finances rectificative pour 2011, n'a pas été revu pour tenir compte de la nouvelle hypothèse de croissance.

¹ Amendement I-215 à l'article 31 (état A).

Quelques éléments sur l'impact de l'absence d'indexation du barème de l'IR sur les contribuables

1) A quoi sert l'indexation du barème sur l'inflation ?

Traditionnellement, le barème de l'impôt sur le revenu et de l'ISF est indexé chaque année sur l'inflation. L'effet mécanique de cette indexation permet aux contribuables dont les traitements, salaires ou revenus de remplacement suivent l'évolution de l'indice de prix de ne pas être redevables de l'impôt sur le revenu au titre d'une tranche d'imposition supérieure du seul fait de l'augmentation de leurs revenus. L'absence de revalorisation du barème conduirait alors à augmenter le poids des prélèvements.

2) Quelles conséquences du gel du barème de l'IR ?

Du fait de la progressivité de l'impôt sur le revenu, ce sont les cotisations des contribuables des tranches les plus élevées du barème qui supporteront les plus fortes hausses d'impôts. Mais il faut aussi prendre en compte le fait que le gel du barème va également faire entrer des foyers fiscaux dans des tranches supérieures d'imposition. A ce stade, il manque une information pertinente dans les chiffrages présentés par le Gouvernement qui serait de savoir combien de foyers fiscaux sont concernés par un passage dans la tranche supérieure d'imposition du seul fait de l'augmentation de leur salaire dans la même proportion que l'indice d'évolution des prix. L'administration fiscale, en réponse au questionnaire adressé par votre rapporteure générale, indique qu'il n'est « *pas possible de déterminer précisément les foyers qui vont être impactés par le dispositif* », les effets de la mesure étant fonction de la variation entre 2010 et 2011 des revenus imposables des foyers fiscaux. Néanmoins, il est possible de comparer, à situation constante, le surcoût d'imposition engendré par le présent article. Le tableau suivant présente le surcoût d'imposition de l'absence d'indexation pour un célibataire en fonction de plusieurs hypothèses de revenus :

Calcul du surcoût d'imposition du fait de la non indexation du barème de l'IR pour un célibataire

(en euros)

Montant de revenu imposable	Impôt avec indexation (PLF 2012)	Impôt sans indexation (4ème PLFR 2011)	Perte pour le foyer
6 100	0	0	0
10 000	0	0	0
12 200	63	114	51
27 000	2 416	2 533	117
72 500	16 086	16 367	281
100 000	27 301	27 642	341

Source : DLF

L'impôt sans indexation sera donc plus élevé dès lors que le contribuable est imposable. **Pour un salarié dont le revenu imposable annuel est de 12 200 euros, le surcoût d'imposition, ou la perte pour le foyer, représente 81 % du montant de l'impôt qui aurait été payé dans le cadre d'un barème indexé.** Cet effet est donc particulièrement sensible, en proportion, pour les ménages modestes.

Plus largement, la mesure impactera l'ensemble des foyers qui paient l'impôt, que ces derniers basculent ou non dans une nouvelle tranche.

3) Quels effets collatéraux sur les autres impositions ?

L'absence d'indexation produira également des effets collatéraux sur les impôts indexés sur le barème de l'IR (l'ISF, donations et succession) et sur des impositions locales dont les critères d'exonérations sont alignés sur le revenu fiscal de référence dans lequel est pris en compte le revenu net imposable (TH et TF). Concrètement, **cette mesure impactera les seuils de revenu fiscal de référence au-delà desquels les foyers ne sont plus éligibles au bénéfice d'exonération de taxe d'habitation ou de taxe foncière.**

Les contribuables bénéficiaires d'un dégrèvement total de TH et de TF en qualité de titulaire de l'allocation de solidarité aux personnes âgées (APA) ou de l'allocation supplémentaire d'invalidité ne sont pas concernés par le gel du barème de l'IR.

En revanche, les redevables de plus de 75 ans, pour ce qui concerne la TF, et de plus de 60 ans ainsi que les veufs, pour la TH, bénéficient d'un dégrèvement si leur revenus ne dépassent pas 10 024 euros par part de quotient familial et 2 676 euros par demi-part supplémentaire. **En l'absence de revalorisation de ces seuils, les contribuables dont les revenus auront augmenté du seul fait de l'évolution de l'indice des prix perdront donc ces exonérations de TH et TF.**

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A l'initiative de notre collègue Gilles Carrez, rapporteur général, la commission des finances a adopté un amendement tendant à conserver l'indexation de la décote applicable au calcul de l'impôt sur le revenu – en maintenant son montant à 448 euros au lieu de le rétablir à 439 euros – afin de permettre aux contribuables devenant imposables de minimiser leur perte de revenu. Le coût global de cette mesure d'atténuation du ressaut d'imposition pour les bas salaires est évalué à 61 millions d'euros.

Toutefois, en raison de l'avis défavorable du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté le présent article sans modification.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article illustre l'incohérence et l'injustice de la politique fiscale du Gouvernement.

Le projet de loi de finances rectificative adopté en Conseil des ministres le 16 novembre 2011 prévoit ainsi un article d'objet exactement contraire au projet de loi de finances pour 2012, adopté en Conseil des ministres le 28 septembre 2011 et dont l'examen par le Parlement n'est pas encore achevé.

Dans ces conditions, soit le Gouvernement a sciemment d'abord proposé au Parlement une indexation du barème tout en sachant qu'il ne la mettrait pas en œuvre, soit il a effectivement changé d'avis en deux mois et la mesure proposée mérite d'être qualifiée d'improvisée.

Sur la méthode, il est surprenant que le Gouvernement propose de revenir sur une pratique constante et ininterrompue depuis 1969 sans expliquer clairement aux contribuables les conséquences de sa proposition, de manière directe sur le montant des cotisations au titre de l'impôt sur le revenu comme de manière indirecte sur les droits de succession ou les impôts locaux.

Ce faisant, le Gouvernement étend à l'impôt sur le revenu la méthode qu'il applique depuis quatre ans à la prime pour l'emploi, indexée pour la dernière fois dans le cadre de la loi de finances pour 2008, au titre des revenus de l'année 2007.

Sur le fond, le présent article illustre le décalage persistant entre le discours du Gouvernement et sa pratique. Dans son discours, le Gouvernement est opposé aux augmentations générales de la fiscalité et, au contraire, favorable aux suppressions de dépenses fiscales (qu'il n'arrive d'ailleurs pas à assumer en tant qu'augmentations de prélèvements obligatoires). Dans la pratique, quel meilleure exemple d'une augmentation généralisée des prélèvements obligatoires qu'une hausse de l'ensemble du barème de l'impôt sur le revenu ?

Pour obtenir un rendement équivalent à celui que le Gouvernement attend de la non revalorisation du barème de l'impôt sur le revenu, d'autres solutions étaient possibles.

Lors de la discussion de la première partie du projet de loi de finances pour 2012, le Sénat a adopté une série de mesure en matière de fiscalité des personnes et du patrimoine qui relèvent d'une logique fiscale exactement inverse :

- l'indexation de la prime de la pour l'emploi (coût de 330 millions d'euros) ;
- l'introduction d'une tranche supplémentaire au sommet du barème de l'IR au taux de 45 % pour la fraction de revenus supérieure à 100 000 euros, dont le rendement est estimé à 530 millions d'euros ;
- la suppression du bouclier fiscal anticipée dès 2012 (gain de 420 millions d'euros) ;
- et le rétablissement du barème de l'impôt de solidarité sur la fortune (gain de 1,9 milliard d'euros).

Les mesures proposées par le Sénat présentent des gains fiscaux supérieurs à l'absence d'indexation du barème de l'impôt sur le revenu.

C'est pourquoi, pour ces motifs et par cohérence avec les principes de justice fiscale défendus par la majorité sénatoriale, votre commission des finances a adopté un amendement de suppression de cet article.

Décision de la commission : votre commission vous propose de supprimer cet article.

ARTICLE 12 bis (nouveau)
(Art. 93 du code général des impôts)

Régime fiscal des droits d'auteur

Commentaire : le présent article étend aux droits d'auteurs afférents à l'ensemble des œuvres de l'esprit la possibilité d'être assujettis à l'impôt sur le revenu dans la catégorie des traitements et salaires.

I. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article a été introduit sur amendements identiques de nos collègues députés Marie-Christine Dalloz, Patrice Martin-Lalande et Michel Herbillon¹. Ces amendements ont reçu un avis **favorable** du Gouvernement, qui a levé le gage.

A. LE DROIT EXISTANT

Le 1 *quater* de l'article 93 du code général des impôts, relatif à la détermination des bénéficiaires imposables, prévoit d'imposer selon les règles prévues en matière de **traitements et salaires** « *les produits de **droits d'auteur** perçus par les écrivains et compositeurs²* ».

Les revenus issus de la pratique d'un art sont, en principe, imposés dans la catégorie des **bénéficiaires non commerciaux**. Selon l'article 92 du CGI, cette catégorie concerne en effet les professions libérales, professions où l'activité intellectuelle joue le rôle principal, et qui consistent en la pratique personnelle d'une science ou d'un art que l'intéressé exerce en toute indépendance. Le bénéfice non commercial (BNC) imposable est constitué par **l'excédent des recettes totales sur les dépenses nécessitées par l'exercice de la profession**, au cours de l'année civile.

Deux modes d'imposition des BNC coexistent :

1) dans le régime dit « **micro-BNC** », le bénéfice imposable est déterminé en appliquant aux recettes un abattement unique de 34 % (avec un minimum de 305 euros), lorsque ces recettes n'excèdent pas 32 600 euros. Comme pour les entreprises relevant du micro-BIC, les contribuables qui bénéficient de la franchise en base de TVA et qui perçoivent des revenus non commerciaux peuvent opter pour le prélèvement libératoire fiscal au taux de 2,20 % ;

¹ Selon le compte-rendu des débats, ils ont néanmoins été présentés en séance par le rapporteur général du budget « au nom de la commission des finances ».

² A l'exclusion de leurs ayant-droits.

2) les contribuables qui déclarent un montant annuel de recettes supérieur à 32 600 euros relèvent obligatoirement du régime de la **déclaration contrôlée**. Ils doivent alors tenir un livre journal, servi au jour le jour, présentant le détail des recettes et dépenses professionnelles, tenir un registre des immobilisations et amortissements et adresser au service des impôts, chaque année, une déclaration spéciale mettant en évidence les éléments pris en compte pour la détermination du bénéfice net. Déterminé par le contribuable lui-même, le bénéfice imposable peut être soumis à vérification par le service des impôts. En outre, s'il n'adhère pas à un centre de gestion agréé, le contribuable voit son revenu non commercial soumis au barème majoré de 25 %.

Compte tenu de ces contraintes, des régimes spécifiques permettent aux revenus non commerciaux de bénéficier de conditions déclaratives plus simples ou de modalités de calcul plus avantageuses. A ce titre, les écrivains et compositeurs, selon des modalités proches de celles des agents d'assurance ou des médecins conventionnés, peuvent exercer le droit d'option de l'article 93 du CGI afin de se voir appliquer le régime d'imposition sur le **revenu des traitements et salaires**. Pour des raisons liées au contrôle fiscal de ces revenus, le bénéfice de ce régime spécial est toutefois limité aux cas où ces droits d'auteurs sont déclarés soit par leur débiteur, soit par la partie versante (c'est-à-dire le producteur, la maison d'édition, l'organisme gestionnaire de droits d'auteurs...).

Les revenus non commerciaux issus de cette activité sont alors intégrés au revenu net imposable, une fois retranchés les cotisations sociales et les frais professionnels (10 % selon le mode forfaitaire). **Ce régime est donc plus simple et plus avantageux**, notamment en ce qu'il n'implique pas de majoration de 25 % en cas de non-adhésion à un centre de gestion agréée.

B. L'EXTENSION PROPOSÉE

Le présent article propose que **l'assimilation aux traitements et salaires soit étendue aux droits d'auteurs afférents à l'ensemble des œuvres de l'esprit**, au sens de l'article L. 112-2 du code de la propriété intellectuelle.

Cette catégorie – qui fait figure d'inventaire à la Prévert – **inclut des œuvres aussi variées** que les livres, brochures et autres écrits littéraires, artistiques et scientifiques, les conférences, allocutions, sermons, plaidoiries et autres œuvres de même nature, les œuvres dramatiques ou dramatico-musicales, les œuvres chorégraphiques, les numéros et tours de cirque, les pantomimes, les compositions musicales avec ou sans paroles, les œuvres cinématographiques et autres œuvres consistant dans des séquences animées d'images, sonorisées ou non, dénommées ensemble œuvres audiovisuelles, les œuvres de dessin, de peinture, d'architecture, de sculpture, de gravure, de lithographie, les œuvres graphiques et typographiques, les œuvres photographiques et assimilées, les œuvres des arts appliqués, les

illustrations, les cartes géographiques, les plans, croquis et ouvrages plastiques relatifs à la géographie, à la topographie, à l'architecture et aux sciences, les logiciels, y compris le matériel de conception préparatoire et les créations des industries saisonnières de l'habillement et de la parure.

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

La mesure proposée constitue une **opportune simplification** et **supprime une discrimination** injustifiée entre certaines œuvres de l'esprit (littéraires et musicales), qui bénéficient d'un régime d'imposition simplifié, et toutes les autres, qui n'en bénéficient pas. En la matière, le droit fiscal s'adapte donc aux évolutions de la création artistique.

Au reste, si l'incidence budgétaire du présent article n'a pas pu être précisément chiffrée, les montants en jeu sont, selon les services du ministère du budget, peu significatifs, **ce qui conduirait à un coût quasi nul.**

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

ARTICLE 12 ter (nouveau)
(Art. 199 *undecies* B et 217 *undecies* du code général des impôts)

**Limitation du dispositif de défiscalisation des investissements productifs
en outre-mer**

Commentaire : le présent article vise à empêcher les contribuables personnes physiques ou les entreprises de bénéficier d'une réduction d'impôt sur le revenu ou d'une déduction d'impôt sur les sociétés au titre de la défiscalisation des investissements productifs en outre-mer lorsque ces personnes physiques ou sociétés contrôlent l'entreprise qui exploite l'investissement faisant l'objet de la défiscalisation et que la défiscalisation est mise en œuvre par l'intermédiaire d'un contrat de location.

I. LE DROIT EXISTANT

Dans le cadre des avantages fiscaux liés aux investissements outre-mer réalisés par des contribuables soumis à l'impôt sur le revenu en application de l'article 199 *undecies* B du code général des impôts, ou à l'impôt sur les sociétés en application de l'article 217 *undecies* du même code, les contribuables ont le choix de réaliser des investissements soit en les exploitant directement, soit en les mettant à disposition d'une entreprise exploitante dans le cadre d'un contrat de location, avec obligation de rétrocéder à cette dernière une partie de l'avantage fiscal sous forme de réduction des loyers ou du prix de cession.

Dans ce dernier cas, lorsque le contribuable contrôle en droit ou en fait, directement ou indirectement, l'entreprise exploitante, il bénéficie à la fois :

- du montant de l'avantage fiscal qui lui revient de droit sous forme de **réduction d'impôt** ou de **déduction du montant des investissements de son résultat fiscal** ;

- et de **la part rétrocédée à l'exploitant** de manière indirecte, à hauteur de ses droits dans le capital de l'entreprise exploitante.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article a été introduit du fait de l'adoption, par l'Assemblée nationale, avec un **avis défavorable de sa commission des finances** et un **avis favorable du Gouvernement**, d'un amendement de notre collègue député Charles de Courson.

Il vise à **empêcher les contribuables personnes physiques ou les entreprises de bénéficier d'une réduction d'impôt sur le revenu ou d'une déduction d'impôt sur les sociétés au titre de la défiscalisation des investissements productifs en outre-mer lorsque ces personnes physiques ou sociétés contrôlent l'entreprise qui exploite l'investissement faisant l'objet de la défiscalisation et lorsque le schéma de défiscalisation s'effectue dans le cadre d'un contrat de location.**

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

La commission des finances de l'Assemblée nationale a donné un **avis défavorable à l'adoption de l'amendement dont résulte cet article en raison des difficultés à expertiser le dispositif et à appréhender clairement ses conséquences pratiques.**

En effet, il est courant que les dispositions de défiscalisation des investissements productifs en outre-mer soient utilisées par les entrepreneurs qui exploitent l'entreprise qui effectue l'investissement. Dans ce cas, **la défiscalisation incite en effet les entrepreneurs à investir dans leur propre entreprise.**

Même dans ces cas de figure, la défiscalisation peut ne pas être mise en œuvre directement mais faire l'objet d'un contrat de location, ce qui permet aux entrepreneurs de faire participer à l'investissement d'autres investisseurs, qui bénéficient, comme eux, de l'avantage fiscal procuré par la défiscalisation.

Le risque de **l'adoption du présent article** est qu'il **obligerait les contribuables qui exploitent une entreprises à effectuer leurs investissements directement**, et non *via* un contrat de location, pour bénéficier de la défiscalisation. Or, les montages qui s'effectuent par des contrats de location visent à permettre à plusieurs investisseurs de participer au financement du même investissement.

Votre commission des finances vous propose un **amendement visant à supprimer cet article**, eu égard aux **difficultés rencontrées pour appréhender pleinement les conséquences économiques que son adoption aurait** sur les territoires ultramarins. Une réforme d'une telle ampleur de la défiscalisation des investissements productifs en outre-mer ne doit pas passer par l'adoption d'un amendement parlementaire à un projet de loi de finances rectificative de fin d'année. En outre, **aucune évaluation de l'économie réalisée par l'adoption de cet amendement n'a été fournie par le Gouvernement.**

Décision de la commission : votre commission vous propose de supprimer cet article.

ARTICLE 12 quater (nouveau)
(Art. 199 terdecies-0 A du code général des impôts)

Recentrage de la réduction d'impôt sur le revenu « Madelin » sur les souscriptions en numéraire au capital de sociétés en amorçage, en démarrage ou en expansion

Commentaire : le présent article tend à resserrer le champ des entreprises éligibles à la réduction d'impôt sur le revenu dite « Madelin », qui seraient désormais uniquement les petites entreprises en phase d'amorçage, de démarrage ou d'expansion.

I. LE DROIT EXISTANT

Aux termes de l'article 199 *terdecies-0 A* du code général des impôts, les contribuables domiciliés fiscalement en France peuvent bénéficier d'une **réduction de leur impôt sur le revenu égale à 22 % des versements effectués au titre de souscriptions en numéraire au capital initial ou aux augmentations de capital de sociétés.**

Cette réduction d'impôt est **incluse dans le plafonnement global des niches fiscales** défini à l'article 200-0 A du même code.

A. LE RÉGIME ORDINAIRE DE LA RÉDUCTION « MADELIN »

1. Les investissements éligibles

Cet avantage fiscal est subordonné au respect, par la société bénéficiaire de la souscription, des conditions suivantes :

- les titres de la société ne sont pas admis aux négociations sur un marché réglementé français ou étranger ;

- **la société a son siège social dans un Etat membre de la Communauté européenne** ou dans un autre Etat partie à l'accord sur l'Espace économique européen ayant conclu avec la France une convention fiscale qui contient une clause d'assistance administrative en vue de lutter contre la fraude ou l'évasion fiscale ;

- elle est **soumise à l'impôt sur les sociétés** dans les conditions de droit commun ou y serait soumise dans les mêmes conditions si l'activité était exercée en France ;

- elle **compte au moins deux salariés** à la clôture de l'exercice qui suit la souscription ayant ouvert droit à la présente réduction ou un salarié si elle est soumise à l'obligation de s'inscrire à la chambre de métiers et de l'artisanat ;

- elle **exerce une activité commerciale, industrielle, artisanale, libérale ou agricole**, à l'exclusion des activités procurant des revenus garantis en raison de l'existence d'un tarif réglementé de rachat de la production, des activités financières, des activités de gestion de patrimoine mobilier et des activités immobilières¹. De plus, l'entreprise ne doit pas exercer une activité de production d'électricité utilisant l'énergie radiative du soleil ;

- ses actifs ne sont pas constitués de façon prépondérante de métaux précieux, d'œuvres d'art, d'objets de collection, d'antiquités, de chevaux de course ou de concours ou, sauf si l'objet même de son activité consiste en leur consommation ou en leur vente au détail, de vins ou d'alcools ;

- les souscriptions à son capital confèrent aux souscripteurs les seuls droits résultant de la qualité d'actionnaire ou d'associé, à l'exclusion de toute autre contrepartie notamment sous la forme de tarifs préférentiels ou d'accès prioritaire aux biens produits ou aux services rendus par la société ;

- elle **doit être une petite et moyenne entreprise qui satisfait à la définition des petites et moyennes entreprises** qui figure à l'annexe I au règlement (CE) n° 800/2008 de la Commission du 6 août 2008 déclarant certaines catégories d'aide compatibles avec le marché commun en application des articles 87 et 88 du traité (Règlement général d'exemption par catégorie) ;

- elle n'accorde aucune garantie en capital à ses associés ou actionnaires en contrepartie de leurs souscriptions.

L'avantage fiscal trouve également à s'appliquer aux investissements dans des holdings ayant pour objet social exclusif de détenir des participations dans des sociétés éligibles, à condition que ces holdings :

- ne comptent pas plus de cinquante associés ou actionnaires ;

- aient exclusivement pour mandataires sociaux des personnes physiques ;

- et communiquent à chaque investisseur, avant la souscription de ses titres, un document d'information précisant notamment la période de conservation des titres pour bénéficier de l'avantage fiscal, les modalités prévues pour assurer la liquidité de l'investissement au terme de la durée de blocage, les risques de l'investissement et la politique de diversification des risques, les règles d'organisation et de prévention des conflits d'intérêt, les modalités de calcul et la décomposition de tous les frais et commissions, directs et indirects, ainsi que le nom du ou des prestataires de services d'investissement chargés du placement des titres.

¹ Toutefois, les exclusions relatives à l'exercice d'une activité financière ou immobilière ne sont pas applicables aux entreprises solidaires mentionnées à l'article L. 3332-17-1 du code du travail.

2. Les plafonds de souscription

Selon les dispositions du II de l'article 199 *terdecies-0 A* précité, **les versements** ouvrant droit à la réduction d'impôt « Madelin » **sont retenus dans la limite annuelle de 20 000 euros pour les contribuables célibataires, veufs ou divorcés et de 40 000 euros pour les contribuables mariés soumis à imposition commune**. Les réductions d'impôt associées s'élèvent donc respectivement à 4 400 euros et 8 800 euros par an.

Cependant, la fraction d'une année excédant, le cas échéant, les limites mentionnées au premier alinéa, ouvre droit à la réduction d'impôt dans les mêmes conditions au titre des quatre années suivantes.

B. LE « MADELIN AMORÇAGE »

Un plafond spécifique, codifié au II *bis* de l'article 199 *terdecies-0 A* précité, concerne les petites entreprises en amorçage.

Plus précisément, les souscriptions doivent concerner des sociétés :

- respectant l'ensemble des conditions précédemment énumérées ;
- employant **moins de cinquante salariés** et ayant réalisé un chiffre d'affaires annuel ou ayant un total de bilan inférieur à 10 millions d'euros au cours de l'exercice ;
- créées depuis **moins de cinq ans** ;
- **en phase d'amorçage, de démarrage ou d'expansion** au sens des lignes directrices communautaires concernant les aides d'Etat visant à promouvoir les investissements en capital-investissement dans les petites et moyennes entreprises (2006/ C 194/02) ;
- non qualifiables d'entreprises en difficulté au sens des lignes directrices communautaires concernant les aides d'Etat au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficulté (2004/ C 244/02) et ne relevant pas des secteurs de la construction navale, de l'industrie houillère ou de la sidérurgie.

Les plafonds des versements retenus pour la réduction d'impôt sont alors portés respectivement à 50 000 euros pour les contribuables célibataires, veufs ou divorcés et à 100 000 euros pour les contribuables mariés soumis à imposition commune.

En revanche, il est à noter qu'à l'inverse du régime « ordinaire », **ces montants majorés ne sont pas reportables, lorsqu'ils sont dépassés, au titre des quatre années suivantes** par le contribuable.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article, introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative de nos collègues députés Gilles Carrez, rapporteur général du budget, et Nicolas Forissier, avec un avis de sagesse du Gouvernement, **propose de supprimer le dispositif « Madelin ordinaire », concernant l'ensemble des PME, et de le remplacer par le « Madelin amorçage ».**

Ainsi, les conditions supplémentaires d'éligibilité des entreprises à cette réduction d'impôt figurant au II *bis* de l'article 199 *terdecies*-0 A du code général des impôts seraient « remontées » au I de l'article, qui définit le régime général du « Madelin ». En revanche, **les plafonds de souscription s'appliquant au Madelin amorçage** (soit 50 000 euros pour les contribuables célibataires, veufs ou divorcés et 100 000 euros pour les contribuables mariés soumis à imposition commune) **seraient conservés**. Il est donc proposé de modifier en ce sens le II de cet article 199 *terdecies*-0 A.

Par coordination les II *bis* et II *ter* du même article, désormais superfétatoires, seraient supprimés, et il serait procédé à un aménagement rédactionnel de conséquence du VI *quinquies* de cet article.

L'ensemble de ces dispositions s'appliqueraient aux **versements effectués à compter du 1^{er} janvier 2012**.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article est vertueux dans son principe.

En premier lieu, il devrait **atténuer la charge de l'Etat** associée à la réduction d'impôt « Madelin ». Le Gouvernement a estimé à **190 millions d'euros l'économie qui en résulterait pour les finances publiques**. Ce chiffre repose cependant sur l'hypothèse d'un comportement constant des contribuables dans leurs choix d'investissements. Or, il est vraisemblable que les épargnants s'orientent davantage vers les entreprises en amorçage du fait de ces nouvelles dispositions, ce qui diminuerait le gain de l'Etat.

Néanmoins, **une telle réorientation constituerait la deuxième vertu du dispositif proposé**. En effet, plusieurs travaux ont montré que ce sont précisément ces entreprises qui ont le plus besoin de financement, le rapport du Comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales (dit « Comité Guillaume ») ayant même estimé, en juin 2011, qu'en matière de dépenses fiscales relatives au capital-investissement dans les PME, **« l'intervention de l'Etat n'est justifiée qu'en présence de défaillances de marché concernant principalement deux types d'entreprises : les entreprises qui présentent un niveau de risque très important en raison du caractère innovant de leur activité et les jeunes entreprises en phases d'amorçage ou les entreprises en phase d'expansion ».**

Si la logique du présent article peut donc être suivie, **toutes les conséquences de la suppression brutale du dispositif « Madelin » ordinaire n'ont peut-être pas été mesurées.**

Cela semble **particulièrement vrai pour les entreprises solidaires**, définies à l'article L. 3332-17-1 du code du travail et agréées par l'autorité administrative. Entrent dans cette catégorie les entreprises dont les titres de capital, lorsqu'ils existent, ne sont pas admis aux négociations sur un marché réglementé et qui :

- soit emploient des salariés dans le cadre de contrats aidés ou en situation d'insertion professionnelle ;

- soit, si elles sont constituées sous forme d'associations, de coopératives, de mutuelles, d'institutions de prévoyance ou de sociétés dont les dirigeants sont élus par les salariés, les adhérents ou les sociétaires, remplissent certaines règles (définies par décret) en matière de rémunération de leurs dirigeants et salariés.

En outre, sont assimilés à ces entreprises les organismes dont l'actif est composé pour au moins 35 % de titres émis par des entreprises solidaires ou les établissements de crédit dont 80 % de l'ensemble des prêts et des investissements sont effectués en faveur des entreprises solidaires.

Selon les informations dont dispose votre rapporteure générale, **la très grande majorité des entreprises solidaires ne respectent pas les nouveaux critères introduits par les députés** (notamment la création depuis moins de cinq ans) **alors même qu'au vu de leur modèle économique, la réduction d'impôt « Madelin » constitue pour elles une source de financement d'une très grande importance.** Les députés l'avaient d'ailleurs eux-mêmes reconnu en proposant la suppression du plafond *de minimis* s'appliquant aux fonds que peuvent recueillir les entreprises solidaires au travers des dispositifs « Madelin » et « ISF-PME » (article 41 *bis* du projet de loi de finances pour 2012, qui entre d'ailleurs en contradiction avec les dispositions du présent article).

C'est pourquoi votre rapporteure générale propose que **la restriction du champ de cette réduction d'impôt ne s'applique pas à ces entreprises.**

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

ARTICLE 12 quinquies (nouveau)
(Art. 200 du code général des impôts)

Limitation de l'avantage fiscal consenti dans le cas des dons et des cotisations aux partis et groupements politiques

Commentaire : le présent article vise à limiter à 15 000 euros par an le montant des dons et des cotisations aux partis et groupements politiques ouvrant droit à réduction d'impôt sur le revenu.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article 4 de la Constitution dispose que les partis politiques « concourent à l'expression du suffrage » et « se forment et exercent leur activité librement ».

Les partis et groupements politiques peuvent avoir accès à **deux sources** de financement : une aide publique provenant de l'Etat et des apports (sous forme de dons ou de cotisations) de la part de personnes physiques.

A. LE FINANCEMENT PUBLIC DES PARTIS ET GROUPEMENTS POLITIQUES

Le montant des aides publiques aux partis et groupements politiques, inscrit en loi de finances initiale, est inchangé depuis 1995 : 40,15 millions d'euros répartis en deux fractions.

La première fraction de l'aide publique est ventilée proportionnellement au nombre de suffrages obtenus par les partis et groupements au 1^{er} tour des dernières élections législatives, dès lors qu'ils ont atteint 1 % des suffrages.

La seconde fraction, limitée aux bénéficiaires de la première fraction, est partagée selon leur représentation parlementaire. Ces répartitions sont soumises aux conditions fixées par l'article 9 de la loi n° 88-227 du 11 mars 1988 relative à la transparence financière de la vie politique.

Sur ce montant total de **80,3 millions d'euros**, l'enveloppe effectivement répartie depuis 2003 et jusqu'en 2007 ne s'élevait toutefois qu'à 73,3 millions d'euros. Une somme de 7 millions d'euros n'était en effet pas répartie au titre de la première fraction, en conséquence des sanctions prévues pour les partis n'ayant pas respecté les règles de parité fixées par la loi

n° 2000-493 du 6 juin 2000 tendant à favoriser l'égal accès des femmes et des hommes aux mandats électoraux¹.

De ce point de vue, les élections législatives de 2007 ont conduit à une nouvelle répartition de l'aide publique et **le montant effectivement réparti en 2011 s'est élevé à 74,9 millions d'euros** (5,4 millions d'euros n'étant pas distribués au titre de la première fraction).

En 2011, **32 partis et groupements politiques** ont été bénéficiaires de la première fraction de l'aide publique et 22 de la seconde fraction.

Dans son rapport d'activité pour 2010, la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques (CNCCFP) s'est interrogée sur le phénomène des « **micro-partis** ». En effet, la moitié des formations politiques ayant déposé des comptes certifiés en 2009 présente des recettes inférieures à 22 336 euros. La Commission relevait notamment que « *la création d'une structure politique qui se soumettra à la loi sur la transparence financière puis contribuera au financement d'une campagne électorale n'apparaît pas être une démarche contraire à l'esprit de la loi. En revanche, faire entrer dans le champ de la loi une structure qui n'interviendra jamais dans le financement d'une campagne électorale, tout en faisant bénéficier ses membres de l'avantage fiscal, peut paraître moins légitime* ».

B. LES DONS ET LES COTISATIONS DES PERSONNES PHYSIQUES

Au-delà de cette aide publique, les partis et groupements politiques peuvent également bénéficier de **dons ou de cotisations de personnes physiques**.

En application de l'article 11-4 de la loi précitée du 11 mars 1988, « *les dons consentis par des personnes physiques dûment identifiées à une ou plusieurs associations agréées en qualité d'association de financement ou à un ou plusieurs mandataires financiers d'un même parti politique **ne peuvent annuellement excéder 7 500 euros*** ».

De ce point de vue, en application de l'article 200 du code général des impôts (CGI), **l'Etat finance indirectement la vie politique en accordant aux donateurs et aux cotisants un avantage fiscal pour les versements qu'ils effectuent au mandataire d'un parti** (y compris les cotisations d'élus sous certaines conditions).

Plus précisément, cet avantage fiscal correspond à **une réduction d'impôt sur le revenu égale à 66 % du montant des dons et cotisations versés**.

¹ *Les sanctions financières prévues par l'article 9-1 de la loi du 11 mars 1988 précitée, modifiée par la loi n° 2000-493 du 6 juin 2000, sont applicables aux partis dont l'écart entre le nombre de candidats de chaque sexe, pour les élections législatives, dépasse 2 % du nombre total de ces candidats.*

La CNCCFP ne dispose pas de chiffres précis quant au montant exact de cette dépense fiscale, mais elle en estime néanmoins l'importance « *entre la moitié et les deux tiers de l'aide publique directe* »¹.

En revanche, **les personnes morales (à l'exception des partis ou groupements politiques) ne peuvent contribuer au financement des partis ou groupements politiques**, ni en consentant des dons, sous quelque forme que ce soit, à leurs associations de financement ou à leurs mandataires financiers, ni en leur fournissant des biens, services ou autres avantages directs ou indirects à des prix inférieurs à ceux qui sont habituellement pratiqués.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article a été introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative de la commission des finances, avec **l'avis favorable du Gouvernement**.

En complétant l'article 200 du CGI, il propose de **limiter à 15 000 euros par an** le montant des dons et des cotisations aux partis et groupements politiques ouvrant droit à réduction d'impôt sur le revenu.

Cette disposition entrera en vigueur au **1^{er} janvier 2012**.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. LES DONS ET LES COTISATIONS : UNE PART SIGNIFICATIVE DES RESSOURCES DES PARTIS ET GROUPEMENTS POLITIQUES

En 2009, les recettes des partis et groupements politiques s'établissaient comme suit. Il est précisé que le tableau ci-dessous recense uniquement **les formations politiques dont les produits ont été supérieurs à 1,5 million d'euros**. Ces formations concentrent plus de 90 % des recettes de l'ensemble des partis politiques ayant déposé des comptes certifiés.

¹ Journal officiel du 29 décembre 2010, « Publication générale des comptes des partis et groupements politiques au titre de l'exercice 2009 ».

Les recettes des partis et groupements politiques en 2009

FORMATION	COTISATIONS des adhérents	CONTRIBUTIONS des élus	DONS de personnes physiques	FINANCEMENT public : 2009	AUTRES recettes	TOTAL des recettes
Parti socialiste.....	9 762 941 €	15 275 343 €	446 773 €	23 212 398 €	8 427 336 €	57 124 791 €
	17,1 %	26,7 %	0,8 %	40,6 %	14,8 %	100 %
Union pour un mouvement popu- laire	5 886 030 €	1 749 918 €	7 168 555 €	33 452 186 €	5 762 319 €	54 019 008 €
	10,9 %	3,2 %	13,3 %	61,9 %	10,7 %	100 %
Parti communiste français.....	3 135 589 €	16 321 866 €	4 481 783 €	3 680 094 €	3 928 378 €	31 547 710 €
	9,9 %	51,7 %	14,2 %	11,7 %	12,5 %	100 %
Les Verts.....	934 219 €	1 865 494 €	206 783 €	1 838 695 €	1 731 731 €	6 576 932 €
	14,2 %	28,4 %	3,1 %	28,0 %	26,3 %	100 %
Mouvement démocrate.....	510 753 €	42 973 €	232 463 €	3 745 114 €	1 101 797 €	5 633 100 €
	9,1 %	0,8 %	4,1 %	66,5 %	19,6 %	100 %
Mouvement pour la France.....	176 949 €	-	397 490 €	774 681 €	3 396 095 €	4 745 215 €
	3,7 %	-	8,4 %	16,3 %	71,6 %	100 %
Front national	401 458 €	555 797 €	1 056 921 €	1 838 651 €	264 438 €	4 117 265 €
	9,8 %	13,5 %	25,7 %	44,7 %	6,4 %	100 %
Union pour la démocratie fran- çaise	1 450 €	13 237 €	-	-	3 806 966 €	3 821 653 €
	0,0 %	0,3 %	-	-	99,6 %	100 %
Lutte ouvrière	986 044 €	100 610 €	656 237 €	366 180 €	1 079 568 €	3 188 639 €
	30,9 %	3,2 %	20,6 %	11,5 %	33,9 %	100 %
Mouvement national républicain..	71 178 €	-	123 230 €	-	2 120 380 €	2 314 788 €
	3,1 %	-	5,3 %	-	91,6 %	100 %
Association PSLE - Nouveau Centre.....	164 985 €	68 047 €	111 911 €	-	1 832 002 €	2 176 945 €
	7,6 %	3,1 %	5,1 %	-	84,2 %	100 %
Parti radical de gauche.....	148 794 €	253 532 €	91 814 €	1 516 950 €	120 979 €	2 132 069 €
	7,0 %	11,9 %	4,3 %	71,1 %	5,7 %	100 %
Ligue communiste révolution- naire.....	351 665 €	12 691 €	-	897 133 €	533 573 €	1 795 062 €
	19,6 %	0,7 %	-	50,0 %	29,7 %	100 %
Nouveau Parti anticapitaliste.....	894 705 €	7 471 €	239 798 €	-	526 058 €	1 668 032 €
	53,6 %	0,4 %	14,4 %	-	31,5 %	100 %
Ensemble.....	23 426 762 €	36 266 980 €	15 213 759 €	71 322 086 €	34 631 625 €	180 861 223 €
	13,0 %	20,1 %	8,4 %	39,4 %	19,1 %	100 %

Source : CNCCFP

Il apparaît ainsi qu'en 2009 les cotisations des adhérents représentaient, pour ces formations politiques, 13 % de l'ensemble de leurs recettes, les contributions venant des élus s'élevaient à 20,1 % et les dons de personnes physiques à 8,4 %. Au total, ces trois catégories pesaient ainsi **41,5 % des recettes des principales formations politiques.**

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

ARTICLE 13

(Art. 117 quater, 125 A, 125 C et 187 du code général des impôts)

Augmentation des taux du prélèvement forfaitaire libératoire applicables aux revenus du capital (dividendes et intérêts)

Commentaire : le présent article tend à augmenter le taux du prélèvement forfaitaire libératoire applicable à certains revenus du capital – les dividendes et les intérêts – qui passerait de 19 % à 24 %.

I. LE DROIT EXISTANT

A. UNE IMPOSITION AU BARÈME...

Aux termes de l'article 158 du code général des impôts (CGI), les **intérêts et autres produits à taux fixe¹** sont, en principe, **passibles de l'impôt sur le revenu, établi selon un barème progressif²**.

Il en est de même pour les **dividendes**, après application d'abattements définis aux 2° et 5° du 3 de l'article 158 précité, à savoir :

- un **premier abattement de 40 %** sur les revenus distribués par les sociétés passibles de l'impôt sur les sociétés ou d'un impôt équivalent ou soumises sur option à cet impôt, ayant leur siège dans un Etat de la Communauté européenne ou dans un Etat ou territoire ayant conclu avec la France une convention fiscale en vue d'éviter les doubles impositions en matière d'impôt sur les revenus. **Cet abattement est théoriquement destiné à éliminer la double imposition des bénéfices distribués par les entreprises ;**

- un **second abattement annuel de 1 525 euros** pour les contribuables célibataires, divorcés ou veufs, et de **3 050 euros** pour les contribuables mariés soumis à une imposition commune.

¹ Hormis les produits cités à l'article 157 du code général des impôts, parmi lesquels se trouvent la rémunération offerte par les livrets A, les livrets de développement durable, les livrets d'épargne populaire, les livrets jeunes, les comptes d'épargne logement et les plans d'épargne logement (pour les douze premières années).

² Il est à noter que, dans tous les cas, les prélèvements sociaux s'élèvent à 13,5 % pour les revenus du patrimoine relevant de l'article L. 136-6 du code de la sécurité sociale (dont les revenus de capitaux mobiliers) perçus à compter du 1^{er} janvier 2011, ainsi qu'aux produits de placement mentionnés au I de l'article L. 136-7 du code de la sécurité sociale (dont les dividendes ou intérêts soumis au PFL) à compter du 1^{er} octobre 2011.

B. ... AVEC LA POSSIBILITÉ D'OPTER POUR UN PRÉLÈVEMENT FORFAITAIRE LIBÉRATOIRE

Toutefois, les **contribuables peuvent opter pour un prélèvement forfaitaire libératoire (PFL) au taux de 19 %** pour certains revenus.

1. L'option du PFL pour les dividendes

Cette option est possible pour les **dividendes** :

- d'une part, du fait des dispositions de l'article 117 *quater* du code général des impôts, créé par la loi de finances pour 2008 (loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007). Comme cela a été montré dans le tome II du rapport général¹ sur le projet de loi de finances pour 2012, par construction, du fait des abattements précités, **ce prélèvement n'est profitable qu'à certains contribuables dont les revenus les situent dans la tranche marginale de 41 % de l'IR** et percevant plus de 20 000 euros de dividendes². Sous l'hypothèse d'un rendement du capital de 2 %, la mesure concerne des **patrimoines investis en actions d'un minimum d'un million d'euros pour une personne seule** ;

- d'autre part, l'article 187 du CGI prévoit une **retenue à la source au taux de 19 % pour les dividendes ou revenus assimilés distribués à des personnes physiques qui ont leur domicile fiscal hors de France** dans un Etat de l'Espace économique européen (EEE). Pour les autres pays, il s'élève à 25 %, voire à 50 % pour les Etats ou territoires non coopératifs au sens de l'article 238-0 A du code général des impôts. Ces taux peuvent être réduits par les conventions fiscales conclues par la France avec les différents Etats.

2. L'option du PFL pour les intérêts et assimilés

Cette option est également possible :

- pour les **intérêts et revenus assimilés**, aux termes de l'article 125 A du CGI. En l'absence d'abattement, les contribuables assujettis à l'impôt sur le revenu au taux marginal de 30 % ou de 41 % ont intérêt à opter pour le PFL ;

- pour la **rémunération des sommes mises à la disposition d'une société** par les personnes physiques qui en sont associées ou actionnaires, sous certaines conditions (article 125 C du même code).

¹ Rapport général du Sénat, n° 107 (2011-2012).

² En effet, en réalité, l'imposition subie par un contribuable imposé à la dernière tranche de l'impôt sur le revenu et optant pour une imposition au barème de ses dividendes est légèrement supérieure à 22 %, sous l'effet des abattements et de la déductibilité d'une partie de la contribution sociale généralisée (CSG).

D'autre part, il convient de signaler que, pour certains produits spécifiques, d'autres taux sont applicables, comme l'indique le tableau ci-après :

Prélèvements fiscaux sur les revenus patrimoniaux

NATURE DES PLACEMENTS	TAUX ¹¹⁶	
Placements à revenu fixe et bons ou contrats de capitalisation et d'assurance-vie		
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Emprunts d'État. ▪ Obligations et autres titres d'emprunt négociables. ▪ Fonds salariaux. Comptes bloqués d'associés. ▪ Titres de créances négociables : billets de trésorerie, certificats de dépôt, bons d'institutions financières spécialisées, bons des sociétés financières, bons à moyen terme négociables. 	Produits encaissés en 2010.	19 %
Parts de fonds communs de créances (FCC).	Produits encaissés en 2010	19 %
Créances, dépôts, cautionnements, comptes courants d'associés.	Intérêts encaissés ayant couru :	
	> entre le 1.1.1990 et le 31.12.1994	35 %
	> à compter du 1.1.1995	19 %
Plan d'épargne populaire (PEP).	> Retrait avant 8 ans (au moins 4 ans)	19 %
	> Retrait après 8 ans	0 %
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Bons du Trésor et assimilés, bons du Trésor sur formules, bons de la Caisse nationale de Crédit agricole, bons d'épargne des PTT ou de La Poste, bons émis par les groupements régionaux d'épargne et de prévoyance, bons à 5 ans du Crédit foncier de France. ▪ Bons de caisse émis par des établissements de crédit. 	Émis :	
	> entre le 1.1.1983 et le 31.12.1989	45 %
	> entre le 1.1.1990 et le 31.12.1994	35 %
	> à compter du 1.1.1995	19 %
	Lorsque l'anonymat est demandé	60 %

¹¹⁶ Les revenus de placements à revenu fixe et de bons ou contrats de capitalisation et d'assurance-vie payés dans un Etat ou territoire non coopératif sont soumis à un prélèvement forfaitaire de 50 % depuis le 1^{er} mars 2010.

NATURE DES PLACEMENTS		TAUX
Placements à revenu fixe et bons ou contrats de capitalisation et d'assurance-vie		
Bons ou contrats de capitalisation et placements de même nature (assurance-vie).	Souscrits entre le 1.1.1983 et le 31.12.1989 pour une durée de :	
	> moins de 2 ans	45 %
	> 2 à 4 ans	25 %
	> 4 à 6 ans	15 %
	> 6 ans et plus.	7,5 %
	Souscrits depuis le 1.1.1990 pour une durée :	
	> de moins de 4 ans	35 %
	> de 4 à 8 ans	15 %
	> de 8 ans et plus	7,5 %
	Lorsque l'anonymat est demandé (quelle que soit la durée du contrat)	60 %
Plan d'épargne-logement (PEL).	Intérêts courus à compter du 12 ^{ème} anniversaire du plan (ou de son échéance si plan ouvert avant le 1.4.1992)	19 %
Épargne solidaire.	Produits de placement à revenu fixe ¹¹⁷ abandonnés au profit d'organismes d'intérêt général	5 %
Placements à revenu variable (dividendes)		
Actions et parts de sociétés.	Dividendes éligibles à l'abattement de 40 %	19 %

Source : DGFIP

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article **propose de passer de 19 % à 24 % le taux de droit commun du PFL** pour les revenus perçus à compter du 1^{er} janvier 2012. Cette augmentation concernerait :

- les **dividendes** distribués par les sociétés passibles de l'impôt sur les sociétés (IS) ou d'un impôt équivalent ayant leur siège dans un Etat de l'Union européenne ou dans un Etat ou territoire ayant conclu une convention

¹¹⁷ Ces produits peuvent être perçus directement ou par l'intermédiaire d'un OPCVM (SICAV ou FCP). En revanche, les produits des bons ou contrats de capitalisation ne peuvent pas bénéficier du taux de 5 %.

d'assistance en matière de lutte contre la fraude fiscale (modification du premier alinéa du 1 du I de l'article 117 *quater* du CGI) ;

- les produits des obligations négociables et des titres participatifs (modification du premier alinéa du 1° du III *bis* de l'article 125 A du CGI) ;

- les produits des **titres de créances négociables** sur un marché réglementé et non susceptibles d'être cotés (modification du 1° *bis* du III *bis* de l'article 125 A du CGI) ;

- les **produits des bons et titres** émis à compter du 1^{er} janvier 1995, lorsque le bénéficiaire des intérêts autorise l'établissement payeur à communiquer son identité et son domicile fiscal à l'administration fiscale (modification du premier alinéa du 6° du III *bis* de l'article 125 A du CGI) ;

- les produits de placements courus à partir du 1^{er} janvier 1995 (modification du 7° du III *bis* de l'article 125 A du CGI) ;

- les produits de parts émises par des fonds communs de créances ou les *bonis* de liquidation répartis par ces fonds (modification du 8° du III *bis* de l'article 125 A du CGI) ;

- les produits des bons et titres émis à compter du 1^{er} janvier 1998, lorsque le souscripteur et le bénéficiaire ont autorisé l'établissement payeur à communiquer leur identité et leur domicile fiscal à l'administration fiscale (modification du premier alinéa du 9° du III *bis* de l'article 125 A du CGI) ;

- les sommes mises à la disposition d'une société par les personnes physiques qui en sont associées ou actionnaires, sous certaines conditions (modification du I de l'article 125 C du CGI) ;

- les produits (précités) énumérés à l'article 125 A du CGI et distribués par des établissements situés dans un État membre de l'Union européenne ou un autre Etat partie à l'accord sur l'Espace économique européen ayant conclu avec la France une convention d'assistance en matière de lutte contre la fraude et l'évasion fiscales (par renvoi aux dispositions de l'article 125 A du CGI dans l'article 125 D du CGI) ;

- et les **dividendes distribués** par les sociétés passibles de l'IS ou d'un impôt équivalent à **des personnes ayant leur domicile fiscal dans un Etat membre de l'Union européenne** ou un autre Etat partie à l'accord sur l'Espace économique européen ayant conclu avec la France une convention d'assistance en matière de lutte contre la fraude et l'évasion fiscales (modification du quatrième alinéa du 1 de l'article 187 du CGI).

Le Gouvernement estime le rendement de ces mesures à **600 millions d'euros**, soit 350 millions d'euros pour les dividendes et 250 millions d'euros pour les produits à taux fixe.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale, à l'initiative de sa commission des finances et avec un avis de sagesse du Gouvernement, a adopté un amendement :

- **portant à 21 % (au lieu de 24 %) le taux du prélèvement forfaitaire libératoire applicable aux dividendes** (pour les résidents comme pour les non-résidents qui ont leur domicile fiscal hors de France dans un Etat membre de la Communauté européenne ou dans un autre Etat partie à l'accord sur l'Espace économique européen ayant conclu avec la France une convention fiscale qui contient une clause d'assistance administrative en vue de lutter contre la fraude ou l'évasion fiscale) **afin que l'option pour le PFL conserve un intérêt objectif pour certains contribuables ;**

- et, en parallèle, **augmentant de cinq points les taux des prélèvements applicables à d'autres revenus patrimoniaux.**

Seraient ainsi concernés par ce nouvel alourdissement :

- les intérêts d'obligations, titres participatifs et autres titres d'emprunts négociables émis avant le 1er janvier 1987 et les détenteurs de bons de caisses émis par les entreprises industrielles et commerciales (passage, selon la date d'émission, de 10 % à 15 % ou de 12 % à 17 %) ;

- et les **revenus autres que les dividendes perçus par des non-résidents**, visés à l'article 187 du code général des impôts. Le taux applicable serait porté de 25 % à 30 % dans le cas de droit commun, et de **50 % à 55 % lorsque ces produits sont payés dans un Etat ou territoire non coopératif au sens de l'article 238-0 A du même code.**

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. UNE LOGIQUE DE RENFORCEMENT DE LA TAXATION PROPORTIONNELLE QUI NE PEUT ÊTRE SUIVIE

L'économie générale du présent article s'inscrit dans la continuité des choix gouvernementaux, qui privilégie systématiquement l'imposition proportionnelle des revenus patrimoniaux. En cas de besoin, c'est sur le taux des prélèvements que le Gouvernement agit, alors même que celui-ci frappe indistinctement tous les contribuables imposés au PFL, quel que soit le niveau de leurs revenus. Telle a déjà été la démarche suivie en loi de finances pour 2008 (passage du taux des PFL de 16 % à 18 %), puis en loi de finances pour 2011 (passage à 19 %).

L'augmentation proposée est cette fois très substantielle (cinq points).

Pour sa part, votre rapporteure générale ne souscrit pas à la logique du Gouvernement, qui consiste à accroître la proportionnalité de la fiscalité

frappant les revenus patrimoniaux plutôt que d'améliorer la progressivité de notre système fiscal. Contrairement à ce qu'a indiqué Mme Valérie Pécresse, ministre du budget, **le dispositif proposé ne consiste pas à faire en sorte que « la fiscalité des revenus du patrimoine soit la même que celle des revenus du travail »**¹¹⁸. D'une part, on reste **loin des taux des premières tranches** d'imposition sur le revenu **pour ce qui concerne les intérêts**. D'autre part, **pour les contribuables situés dans les tranches inférieures de l'IR (voire non imposés)**, c'est-à-dire pour l'épargne populaire, **on s'éloigne au contraire des taux applicables à leurs revenus du travail**.

De plus, le caractère injuste des mesures proposées est renforcé par le fait que **de nombreux contribuables, sans doute souvent mal conseillés (voire non conseillés), recourent au prélèvement forfaitaire libératoire sans y avoir intérêt**. Le tableau ci-après le fait bien apparaître pour ce qui concerne les dividendes :

Nombre de foyers ayant opté pour le PFL sur les dividendes par tranche d'imposition sur le revenu

Taux marginal d'imposition	Nombre de foyers	Montant déclaré en 2DA (en millions d'euros)	Produit correspondant en millions d'euros (18 %)
0 %	5 131	111	20
5,5 %	7 872	77	14
14 %	19 051	410	74
30 %	25 622	2 011	362
41 %	22 415	4 656	838
Total	80 091	7 264	1 308

Source : fichier exhaustif des déclarations des revenus de 2010 à la troisième émission

Comme cela a été indiqué précédemment, **les contribuables n'étant pas imposés au taux marginal de 41 % sont, par définition, perdants dans cette opération – ceux de la tranche supérieure n'étant pas toujours gagnants**. Pourtant, en 2010, 57 676 contribuables relevant d'une des quatre premières tranches du barème ont opté pour le PFL alors qu'ils n'y avaient pas intérêt. Notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général du budget, dans sa propre analyse du présent article¹¹⁹, a lui-même relevé, en se fondant sur les revenus de 2009, que 43 409 foyers sur les 63 234 qui avaient alors opté pour le PFL dividendes l'avaient fait à tort.

¹¹⁸ *Compte-rendu des débats de l'Assemblée nationale, première séance du 2 décembre 2011.*

¹¹⁹ *Rapport Assemblée nationale n° 4006 (XIII^{ème} législature).*

S'agissant des intérêts et revenus assimilés, l'analyse est plus simple puisque les contribuables relevant des deux tranches d'imposition les plus élevés gagnent à opter pour le PFL, à l'inverse des autres contribuables. Or, là aussi, de nombreux foyers (plusieurs millions) effectuent un choix qui ne leur est pas profitable du point de vue de l'impôt acquitté, comme le montre le tableau ci-après :

**Nombre de foyers ayant opté pour le PFL sur les intérêts et assimilés
par tranche d'imposition sur le revenu**

Taux marginal d'imposition	Nombre de foyers	Montant déclaré en 2DA (en millions d'euros)	Produit correspondant en millions d'euros (18 %)
0 %	833 281	372	67
5,5 %	1 660 226	790	142
14 %	3 117 517	1 799	324
30 %	1 449 014	1 738	313
41 %	232 006	776	140
Total	7 292 044	5 475	986

Source : fichier exhaustif des déclarations des revenus de 2010 à la troisième émission

Ce sont donc **plus de 5,6 millions de foyers qui gagneraient à l'imposition systématique de ces revenus au barème.**

Le même constat figurait d'ailleurs en annexe du rapport de Philippe Marini sur les niches fiscales¹²⁰. En réponse au questionnaire qu'il lui avait adressé, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie avait indiqué (sur la base des revenus 2009) :

- d'une part, que les revenus patrimoniaux dans leur ensemble (hors plus-values immobilières) représentaient 18,1 milliards d'euros, réparties comme indiqué dans le tableau ci-après ;

¹²⁰ Rapport d'information du Sénat, n° 553 (2010-2011).

Montants cumulés des différents revenus du patrimoine (revenus 2009)

Type de revenus imposés aux PFL et aux taux de 19% (PV) (les données ne permettent pas prendre en compte les PVI)	Montants (en M€)
Revenus des actions et parts soumis au prélèvement libératoire de 18% (ligne 2DA de la 2042)	5 229
<i>Produits d'assurance-vie et de capitalisation soumis au prélèvement libératoire de 7,5% (ligne 2DH de la 2042)</i>	802
Produits de placement soumis aux prélèvements libératoires autres que ceux indiqués lignes 2DA et 2DH (ligne 2EE de la 2042)	6 194
Plus-values, gains en capital et profits divers sur valeurs mobilières et assimilés (ligne 3 VG de la 2042 et lignes du bloc 3 de la 2042C)	4 805
Plus-values des professions non salariées (revenus agricoles) (lignes concernées de la 2042 C)	93
Plus-values des professions non salariées (revenus industriels et commerciaux) (lignes concernées de la 2042 C)	571
Plus-values des professions non salariées (revenus non commerciaux) (lignes concernées de la 2042 C)	446
Ensemble	18 139

Source : DGFIP

- d'autre part, que **la très grande majorité des contribuables seraient gagnants en cas de suppression des prélèvements forfaitaires libératoires, alors même que cette opération serait, à terme, bénéfique pour les finances publiques.** Cet apparent paradoxe illustre bien les très fortes inégalités qui existent en matière de répartition du patrimoine. Le tableau suivant résume ces constats.

Impact d'une éventuelle suppression des prélèvements forfaitaires libératoires sur les revenus patrimoniaux (sur la base des revenus 2009)

Nombre de contribuables concernés par la mesure	Nombre de contribuables perdants	Surplus d'imposition des contribuables perdants (en millions d'euros)	Nombre de contribuables gagnants	Perte de recettes résultant des contribuables gagnants (en millions d'euros)	Surplus d'imposition total (en millions d'euros)	Nombre de contribuables non impactés
8 055 574	2 381 414	1 944	5 667 821	- 314	1 630	6 339

Source : DGFIP

B. LE DISPOSITIF EN TROMPE L'ŒIL INTRODUIT PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le dispositif proposé par l'Assemblée nationale n'est pas satisfaisant sur deux points :

- d'une part, **il impose un effort moindre aux contribuables percevant des dividendes**, ce qui ne saurait se justifier en termes d'équité ;

- d'autre part, **la portée réelle des mesures de compensation qu'il a introduite est très incertaine**. Interrogé par votre rapporteure générale, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie n'a été en mesure d'indiquer **ni la proportion des non-résidents qui échapperait à l'augmentation envisagée** du fait de l'existence d'une convention fiscale contenant des clauses contraires, **ni le rendement attendu par l'Etat**.

Il s'agit donc d'un **mécanisme dont les effets réels restent très flous** et qui, par rapport à la version initiale du présent article, se traduirait probablement par une moindre taxation des revenus patrimoniaux.

C. LA DÉMARCHE DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES : AMÉLIORER LA PROGRESSIVITÉ DE L'IMPOSITION DES REVENUS DU PATRIMOINE

Votre rapporteure générale ne partage pas la logique sur laquelle repose le présent article et considère, au contraire, qu'il importe **d'engager dès à présent un mouvement vers le retour au barème de l'IR des revenus patrimoniaux**.

Comme cela a été montré, cette évolution se traduirait, une fois absorbée l'année de décalage de trésorerie qui en résulterait, par :

- une plus grande équité ;
- un gain pour les finances publiques ;
- et un nombre de contribuables « gagnants » nettement supérieur à celui des contribuables « perdants » - ces derniers étant, par construction, les plus aisés.

En cohérence avec la démarche suivie lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2012121, il convient donc d'engager ce mouvement en **supprimant dès à présent l'option pour le prélèvement forfaitaire libératoire applicable aux dividendes**.

Toutefois, en cette période budgétaire tendue, il faut tenir compte du **décalage de trésorerie** créé, la première année d'application, par cette suppression, l'impôt sur le revenu étant acquitté l'année suivant la perception desdits revenus, à l'inverse du prélèvement à la source. De l'ordre de **990 millions d'euros pour les dividendes**, ce décalage s'élèverait à

¹²¹ Cf. *rapport général du Sénat, n° 107 (2011-2012), Tome II, commentaire de l'article additionnel après l'article 3.*

environ **4 milliards d'euros si les intérêts étaient également concernés**, ce qui n'est pas compatible avec l'équilibre budgétaire de l'année 2012.

Dans cette optique responsable, il convient donc d'**accepter les augmentations des taux des prélèvements sur les intérêts et revenus assimilés** proposées par le présent article, et de les considérer comme un premier pas vers le retour au barème.

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

ARTICLE 13 bis (nouveau)
(Art. L. 225-209, L. 225-209-2 [nouveau], L. 225-211 et L. 225-214 du code de commerce)

Modalités du rachat d'actions pour les sociétés non cotées

Commentaire : le présent article autorise les sociétés non cotées à racheter leurs propres actions.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article L. 225-206 du code de commerce pose le principe selon lequel « *est interdite la souscription par la société de ses propres actions, soit directement, soit par une personne agissant en son nom propre mais pour le compte de la société* ».

Les articles L. 225-207 à L. 225-217 du même code prévoient toutefois des dérogations à ce principe.

Toutes les sociétés, cotées ou non cotées, sont autorisées à racheter leurs propres actions dans deux cas :

- lorsque leurs assemblées générales ont décidé une **réduction de capital non motivée par des pertes**, elles peuvent autoriser le conseil d'administration ou le directoire, selon le cas, à acheter un nombre déterminé d'actions pour les annuler (article L. 225-207) ;

- lorsqu'elles font **participer leurs salariés à leurs résultats par attribution d'actions gratuites** (ou par option d'achats d'actions) ou dans le cadre d'un plan d'épargne salariale, elles peuvent, à cette fin, racheter leurs propres actions. Les actions doivent être attribuées ou les options doivent être consenties dans le délai d'un an à compter de l'acquisition (articles L. 225-208 et L. 225-209).

En dehors de ces deux cas, le code de commerce prévoit des règles spécifiques pour le rachat d'actions par les sociétés cotées sur un marché réglementé (Euronext) d'une part, et par les sociétés cotées sur un système multilatéral de négociation organisé (Alternext), sous la surveillance de l'Autorité des marchés financiers (AMF).

L'article L. 225-209 du code de commerce prévoit que « *l'assemblée générale d'une société dont les actions sont admises aux négociations sur un marché réglementé peut autoriser le conseil d'administration ou le directoire, selon le cas, à acheter un nombre d'actions représentant jusqu'à 10 % du capital de la société* ». Cette autorisation est donnée pour une durée qui ne peut être supérieure à 18 mois. Il est possible d'annuler les actions ainsi rachetées dans la limite de 10 % du capital sur une période de 24 mois

(« relation » par annulation), ce qui permet d'augmenter le bénéfice par action. Le rachat d'actions est également pratiqué en vue de les utiliser en paiement ou en échange lors **d'une opération de croissance externe** (fusion, scission ou apport) ou **pour favoriser la liquidité du titre**.

L'article 37 de la loi de modernisation de l'économie (LME) du 4 août 2008 a autorisé le rachat d'actions pour les sociétés cotées sur des marchés non réglementés dans le seul objectif de liquidité. Ainsi, l'article L. 225-209-1¹²² du code de commerce autorise l'assemblée générale d'une société cotée « *sur un système multilatéral de négociation qui se soumet aux dispositions législatives et réglementaires visant à protéger les investisseurs contre les opérations d'initiés, les manipulations de cours et la diffusion de fausses informations* » (Alternext), à racheter ses propres actions, dans la limite de 10 % du capital, « **aux seules fins de favoriser la liquidité des titres de la société** ».

Dans tous les cas de figure, l'article 225-210 du même code prévoit qu'une société ne peut posséder, directement ou indirectement, plus de 10 % du total de ses propres actions. Au surplus, l'acquisition d'actions de la société ne peut avoir pour effet d'abaisser les capitaux propres à un montant inférieur à celui du capital augmenté des réserves non distribuables. La société doit disposer de réserves, autres que la réserve légale, d'un montant au moins égal à la valeur de l'ensemble des actions qu'elle possède. **Les actions possédées par la société ne donnent pas droit aux dividendes et sont privées de droits de vote.**

Enfin, l'article L. 225-211 du même code dispose que des registres des achats et des ventes effectués doivent être tenus par la société ou par la personne chargée du service de ses titres. Le conseil d'administration ou le directoire, selon le cas, doit indiquer, dans le rapport annuel, le nombre des actions achetées et vendues au cours de l'exercice, les cours moyens des achats et des ventes, le montant des frais de négociation, le nombre des actions inscrites au nom de la société à la clôture de l'exercice et leur valeur évaluée au cours d'achat, ainsi que leur valeur nominale pour chacune des finalités, le nombre des actions utilisées, les éventuelles réallocations dont elles ont fait l'objet et la fraction du capital qu'elles représentent.

¹²² Dans sa rédaction résultant de l'article 1^{er} de l'ordonnance n° 2009-105 du 30 janvier 2009 relative aux achats d'actions, aux déclarations de franchissement de seuil et aux déclarations d'intentions prise sur le fondement de l'habilitation prévue par l'article 152 de la loi LME.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A l'initiative de nos collègues députés **Nicolas Forissier, Olivier Carré, Arlette Grosskost, Alain Joyandet et Jean-François Mancel**, l'Assemblée nationale a adopté le présent article, avec l'avis favorable du Gouvernement et sous-amendé par la commission des finances, tendant à autoriser les sociétés non cotées à racheter leurs propres actions et à en fixer le régime.

Le présent article insère un nouvel article L. 225-209-2 au sein du code de commerce (**alinéas 1 à 19**) tendant à permettre que l'assemblée générale ordinaire d'une société non cotée puisse autoriser le conseil d'administration ou le directoire à acheter les actions de la société dans trois cas :

- afin d'attribuer, dans l'année de leur rachat, des actions à leurs salariés, notamment dans le cadre de la participation ou d'un plan d'épargne salariale ;

- d'échanger, dans les deux ans de leur rachat, des actions dans le cadre d'une opération de **croissance externe** ;

- de céder, dans les cinq ans de leur rachat, des actions à des actionnaires de la société « *qui manifesteraient à la société l'intention de les acquérir à l'occasion d'une procédure de mise en vente organisée par la société elle-même dans les trois mois qui suivent chaque assemblée générale ordinaire annuelle* » ; il s'agit alors de **faciliter la transmission d'actions, notamment dans les groupes familiaux, entre les actionnaires existants**.

A l'initiative de notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général, l'Assemblée nationale a adopté quatre sous-amendements, dont deux de coordination, avec l'avis favorable du Gouvernement.

Le premier d'entre eux précise notamment que le nombre d'actions acquises par la société ne peut excéder 10 % du capital en cas d'attribution aux salariés ou de rachat-vente à d'autres actionnaires. Le seuil est limité à 5 % en cas d'opération de croissance externe. Le texte initial du présent article prévoyait un seuil de 10 % pour toutes les opérations.

Un deuxième sous-amendement prévoit que « ***le prix des actions rachetées est acquitté au moyen d'un prélèvement sur les réserves dont l'assemblée générale a la disposition*** », **c'est-à-dire les bénéfices distribuables**. La société qui rachète ses propres actions est contrainte de le faire avec ses propres bénéfices et non par endettement ou par ponction sur sa trésorerie. La disposition a la vertu de mettre les actionnaires face à leurs responsabilités : **si la société rachète ses propres actions, elle distribuera moins de bénéfices**.

Le nouvel article L. 225-209-2 dispose également que :

- l'assemblée générale ordinaire précise les finalités de l'opération. Elle définit le nombre maximum d'actions, le prix ou les modalités de fixation du prix ainsi que la durée de l'autorisation, qui ne peut excéder douze mois (**alinéa 10**) ;

- les actions rachetées à défaut d'avoir été utilisées pour l'une des finalités et dans les délais prévus sont annulées de plein droit (**alinéa 12**) ;

- l'assemblée générale ordinaire statue « *au vu d'un rapport d'un expert indépendant [...] et sur un rapport spécial des commissaires aux comptes faisant connaître leur appréciation sur les conditions de fixation du prix d'acquisition* » (**alinéa 13**) ;

- **le prix des actions ne peut, à peine de nullité, être supérieur à la valeur la plus élevée, ni inférieur à la valeur la moins élevée figurant dans le rapport d'évaluation de l'expert indépendant (alinéa 14) ;**

- le conseil d'administration peut déléguer au directeur général – ou le directoire à son président – les pouvoirs nécessaires pour réaliser ces opérations (**alinéa 15**) ;

- **les commissaires aux comptes** présentent à l'assemblée ordinaire annuelle un **rapport spécial** sur les conditions dans lesquelles les actions ont été rachetées et utilisées au cours du dernier exercice clos (**alinéa 16**) ;

- les actions rachetées peuvent être annulées dans la limite de 10 % du capital de la société par périodes de vingt-quatre mois (**alinéa 17**) ;

- par dérogation, les actions rachetées mais non utilisées peuvent, sur décision de l'assemblée générale ordinaire, être utilisées pour une autre des finalités prévues par l'article (**alinéa 18**).

L'article L. 225-209-2 précise que « *en aucun cas, ces opérations ne peuvent porter atteinte à l'égalité des actionnaires* » (**alinéa 19**).

Les **alinéas 20 à 22** effectuent des coordinations avec les autres dispositions du code de commerce.

Le II. du présent article indique que « *le 6° de l'article 112 du code général des impôts s'applique aux rachats d'actions opérés en application de l'article L. 225-209-2 du code de commerce* » (**alinéa 23**).

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. UN CAVALIER BUDGÉTAIRE

A la lecture de l'article 34 de la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 (LOLF), **il apparaît très douteux que le présent article relève du champ des lois de finances.**

Il pourrait bien évidemment être opposé à cet argument le fait que le présent article comporte une disposition fiscale ainsi rédigée : « *Le 6° de l'article 112 du code générale des impôts [CGI] s'applique aux rachats d'actions opérés en application de l'article L. 225-209-2 du code de commerce* ».

Or l'article 112 du CGI précise que « *ne sont pas considérés comme revenus distribués : [...]*

« *6° les sommes ou valeurs attribuées aux actionnaires au titre de rachat de leurs actions, lorsque ce rachat est effectué dans les conditions prévues aux articles L. 225-208 ou L. 225-209 à L. 225-212 du code de commerce* ».

Autrement dit, **la disposition fiscale du présent article énonce une évidence en forme de pléonasme en indiquant que la loi fiscale applicable s'applique**. Sa portée normative semble donc incertaine si ce n'est totalement inexistante !

La proposition de loi relative à la simplification du droit et à l'allègement des démarches administratives, dite « Warsmann IV », en cours d'examen devant le Sénat, semble un véhicule plus approprié pour ce type de dispositions. D'ailleurs, son article 12 *bis* prévoit un élargissement des possibilités de rachats d'actions pour les sociétés cotées sur Alternext.

B. UN DISPOSITIF À L'OPPORTUNITÉ DISCUTABLE

1. Le Gouvernement n'avait pas souhaité l'inscrire dans la loi de régulation bancaire et financière

Durant l'été 2010, le Haut comité de Place avait procédé à une consultation publique relative à la possibilité d'étendre le rachat d'actions aux sociétés non cotées.

Le document de consultation indiquait que « *l'extension de la procédure de rachat d'actions des sociétés non cotées présente cependant plusieurs risques :*

« - **aucun dispositif de contrôle** de l'Autorité des marchés financiers n'est prévu pour les entreprises non cotées qui **échappent ainsi aux dispositions relatives aux opérations d'initiés, aux fausses informations ou aux manipulations de cours ;**

« - **en l'absence de cotation, la valorisation des titres sera particulièrement délicate** et pourrait conduire à des abus ;

« - elle pourrait **remettre en question le principe d'égalité des actionnaires** : pour les sociétés cotées, les actionnaires qui souhaitent céder leurs titres ont toujours la possibilité de le faire lorsque les actions sont admises aux négociations sur un marché organisé. La situation est différente

pour les sociétés pour lesquelles il n'existe pas de marché : le fait pour certains actionnaires de pouvoir céder leurs titres plutôt que d'autres pourrait constituer une rupture d'égalité ».

A l'issue de cette consultation, le Gouvernement avait choisi de ne pas présenter cette proposition lors de l'examen de la loi de régulation bancaire et financière.

Votre rapporteure générale s'interroge par conséquent sur les raisons pour lesquelles le Gouvernement a donné un avis favorable au présent article sachant qu'il est la copie quasi-conforme du texte mis en consultation.

2. De fortes incertitudes sur le maintien de l'égalité entre les actionnaires

Le présent article comprend **une disposition originale permettant le rachat-revente d'actions aux actionnaires déjà présents dans la société.** Elle pourrait être comparée aux rachats d'actions par les sociétés cotées destinés à assurer la liquidité de leur titre.

Plus fondamentalement, elle vise aussi soit à faire entrer des actionnaires dans le capital sans dilution des autres actionnaires (c'est-à-dire sans procéder à une augmentation de capital) ou bien à « **fluidifier la circulation des actions entre actionnaires, notamment en cas de déséquilibre temporaire entre l'offre et la demande d'actions** »¹²³. Ce dernier point semble tout particulièrement s'adresser aux groupes familiaux qui souhaitent que la structure de l'actionnariat demeure familiale.

Par là, le présent article touche au cœur du pouvoir dans une société par actions. A ce titre, **il est d'autant plus regrettable qu'il comporte moins de garanties en termes d'égalité de traitement entre les actionnaires que le texte proposé à la consultation en août 2010.**

Ce dernier comportait la disposition suivante : « *lorsque la société a décidé de procéder à l'achat de ses propres actions [...], elle fait cette offre d'achat à tous les actionnaires, selon des modalités précisées par décret en Conseil d'Etat. Si les actions présentées à l'achat excèdent le nombre d'actions à acheter, il est procédé, pour chaque actionnaire vendeur, à une réduction proportionnelle au nombre d'actions dont il justifie être propriétaire ou titulaire* ».

Cette règle stricte est remplacée, dans le présent article, par la mention, fort peu normative : « *en aucun cas, ces opérations ne peuvent porter atteinte à l'égalité des actionnaires* ». En réalité, il s'agit d'un renvoi implicite à l'article L. 823-11 du code de commerce qui dispose que « *les commissaires aux comptes s'assurent que l'égalité a été respectée entre les actionnaires, associés ou membres de l'organe compétent* ».

¹²³ Notice explicative sur le texte soumis à consultation par le Haut comité de Place.

Il ne s'agit plus que **d'un contrôle *a posteriori*** et rien n'est dit **quant aux réparations apportées par la société aux actionnaires éventuellement lésés** (nullité de l'opération ou attribution de dommages-intérêts).

Ainsi, le présent article apparaît insuffisamment protecteur de l'égalité de traitement des actionnaires alors que, s'agissant notamment des groupes familiaux, la transmission des actions peut soulever de vives tensions entre actionnaires.

3. Les contraintes de la cotation sont également justifiées par l'octroi d'avantages spécifiques

Lors de la présentation de l'amendement portant le présent article additionnel, notre collègue député Nicolas Forissier expliquait que les sociétés non cotées *« ont choisi de ne pas aller en Bourse, pour ne pas être soumises à des fonds de pension étrangers et à une certaine incertitude quant à leur capital »*.

Effectivement, lorsqu'une entreprise choisit de se faire coter, elle accepte de multiples contraintes – légitimes – qui sont d'ordre comptable, juridique ou financière. Ces contraintes sont aussi le gage de la **transparence et de l'intégrité du marché**.

Pour l'entreprise, **ces sujétions doivent être équilibrées par les avantages spécifiques** de la cotation.

En particulier, **le législateur a d'autant plus autorisé le rachat de leurs propres actions que les sociétés se soumettent à des obligations de plus en plus fortes**. A ce jour, les entreprises cotées sur Euronext bénéficient des plus grandes facultés de rachat d'actions, suivies ensuite par les sociétés cotées sur Alternext et enfin par les sociétés non cotées.

L'assimilation des sociétés cotées et non cotées doit donc être regardée avec la plus grande circonspection car les secondes ne se plient à toutes les obligations auxquelles sont soumises les premières – comme le rappelait d'ailleurs le document de consultation cité précédemment.

On ne peut attribuer aux sociétés non cotées des avantages équivalents en termes de négociation d'actions, sans disposer de la contrepartie liée au caractère « public » et transparent de la cotation.

A coté de l'égalité entre les actionnaires, il convient également d'être attentif à l'égalité entre les entreprises de sorte que la puissance publique leur garantisse d'égales conditions de concurrence et opportunités de développement.

Décision de la commission : votre commission des finances vous propose de supprimer cet article.

ARTICLE 13 ter (nouveau)

Exonération de taxation des plus-values immobilières pour les anciennes résidences principales de contribuables désormais hébergés en maison de retraite

Commentaire : le présent article tend à exonérer de taxation sur les plus-values les anciennes résidences principales des personnes entrées en maison de retraite (et les adultes handicapés) dont les revenus sont inférieurs à certains plafonds, si la vente a lieu dans un délai maximum de deux ans après l'entrée dans l'établissement d'hébergement.

I. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article a été adopté à l'initiative de nos collègues députés Arlette Grosskost et Michel Diefenbacher avec l'avis favorable de la commission des finances.

Il vise à **exonérer de toute taxation sur les plus-values immobilières** les immeubles *« qui ont constitué la résidence principale du cédant et n'ont fait l'objet depuis lors d'aucune occupation, lorsque ce dernier est désormais résident d'un établissement mentionné au 6° ou au 7° de l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles, si, au titre de l'avant-dernière année précédant celle de la cession, il n'est pas passible de l'impôt de solidarité sur la fortune et n'a pas un revenu fiscal de référence excédant la limite prévue au II de l'article 1417, et si la cession intervient dans un délai inférieur à deux ans suivant l'entrée dans l'établissement. »*

Le Gouvernement s'est dans un premier temps fermement opposé à son adoption, avant de l'accepter sous réserve d'une modification raccourcissant de trois ans à deux ans le délai maximum séparant l'entrée en maison de retraite de la vente de l'immeuble durant lequel le principe de l'exonération est maintenu.

Les auteurs de l'amendement ont justifié ce dispositif par le fait qu'une personne âgée ayant quitté son logement principal pour une maison de retraite médicalisée, peut décider de vendre sa maison pour couvrir les frais de résidence et qu'elle est soumise, si la cession n'a pas lieu dans un délai maximal d'un an après l'entrée en maison de retraite¹²⁴, au régime de taxation des plus-values immobilières.

¹²⁴ Le délai d'un an est une tolérance accordée par instruction fiscale.

Le dispositif adopté par l'Assemblée nationale ne vise pas exclusivement les **personnes âgées** hébergées dans des maisons de retraite¹²⁵. Il bénéficie également aux **adultes handicapés** hébergés dans « *les établissements et les services, y compris les foyers d'accueil médicalisé, qui accueillent des personnes adultes handicapées, quel que soit leur degré de handicap ou leur âge, ou des personnes atteintes de pathologies chroniques, qui leur apportent à domicile une assistance dans les actes quotidiens de la vie, des prestations de soins ou une aide à l'insertion sociale ou bien qui leur assurent un accompagnement médico-social en milieu ouvert* » (7° de l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et des familles).

Les **plafonds de ressources** mentionnés par le dispositif excluent du bénéfice de l'exonération les contribuables assujettis à l'impôt de solidarité sur la fortune et ceux dont les revenus sont inférieurs au seuil permettant de bénéficier des abattements d'impôts locaux, qui est actuellement de 23 572 euros pour la première part de quotient familial.

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteure générale partage l'objectif consensuel poursuivi par le présent article qui vise à exonérer les plus-values résultant de la vente des anciennes résidences principales de personnes âgées ou des adultes handicapés, entrés depuis moins de deux ans dans un établissement d'hébergement.

Elle observe que si ce dispositif constitue effectivement une nouvelle dérogation aux nouvelles règles de taxation des plus-values immobilières qui doivent entrer en vigueur au 1^{er} février 2012, son périmètre est strictement encadré et son bénéfice limité aux personnes à faibles ressources et disposant d'un patrimoine inférieur au seuil de l'ISF.

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

¹²⁵ Le texte mentionne le 6° de l'article L. 312-1 du code de l'action sociale et de familles qui vise « *Les établissements et les services qui accueillent des personnes âgées ou qui leur apportent à domicile une assistance dans les actes quotidiens de la vie, des prestations de soins ou une aide à l'insertion sociale* ».

ARTICLE 13 quater (nouveau)

Report de plus-values en cas d'échange de biens immobiliers avec l'Etat ou une collectivité publique

Commentaire : le présent article institue un dispositif de report de plus-values en cas d'échange de biens immobilier avec l'Etat ou une collectivité publique

I. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article résulte d'un **amendement de notre collègue député Olivier Dassault** adopté avec l'avis favorable du Gouvernement et du rapporteur général de la commission des finances.

Il tend à insérer un nouvel article 238 *octies* C dans le code général des impôts mettant en place un **mécanisme permettant de ne pas imposer immédiatement les plus-values dégagées lors de l'échange d'un bien immobilier avec l'Etat**, une collectivité territoriale, un établissement public de coopération intercommunale compétent ou un établissement public ou une association mentionnés aux chapitres Ier, II et IV du titre II du livre III du code de l'urbanisme¹²⁶.

Il institue, à cet effet, pour ces plus-values, un **double dispositif d'étalement d'imposition ou de report**, selon qu'elles sont affectées à des biens amortissables ou non.

Le bénéfice de ce mécanisme est soumis à **trois conditions** :

- le ou les biens remis et reçus lors de l'échange ont la **nature de biens immobiliers**, bâtis ou non bâtis, ou de droits portant sur un immeuble ;

- le ou les biens remis lors de l'échange sont affectés par l'Etat, la collectivité territoriale ou l'établissement public ou l'association mentionnés au premier alinéa à la **réalisation d'ouvrages d'intérêt collectif** ;

- en cas de versement d'une **soulte** par l'une ou l'autre partie, celle-ci **ne dépasse ni 10 % de la valeur vénale des biens** ou droits remis à l'échange, **ni le montant de la plus-value réalisée** lors de l'échange.

Selon l'auteur de l'amendement, ce dispositif vise à favoriser certaines opérations telles que « *la création d'espaces affectés à l'usage direct du public (comme, par exemple, des espaces verts) qui nécessite l'acquisition de biens fonciers et immobiliers par une personne publique (Etat, collectivités territoriales, établissements publics d'aménagement foncier, etc.) auprès d'entreprises, cette acquisition étant parfois effectuée sous la forme d'un*

¹²⁶ *Etablissements publics fonciers et associations foncières urbaines.*

échange de biens immobiliers qui ne donne, par hypothèse, pas lieu à versement de liquidités. »

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteure générale n'a pas été convaincue, notamment en prenant en considération les arguments échangés lors des débats de l'Assemblée nationale, de l'urgence à instituer un tel dispositif d'échange de biens immobiliers entre une entreprise et une collectivité ou un établissement publics.

Les conditions de l'examen dans le cadre du présent projet de loi de finances rectificative ne permettent pas de réaliser une expertise approfondie qui écarterait de façon certaine tout effet d'aubaine ou d'évitement de l'impôt, dans le domaine de la gestion de l'immobilier de l'Etat et des collectivités publiques, où toutes les précautions doivent être prises pour garantir les intérêts publics.

Décision de la commission : votre commission vous propose de supprimer cet article.

ARTICLE 13 quinquies (nouveau)
(Art. L. 214-31 du code monétaire et financier)

Aménagement du régime des fonds d'investissement de proximité (FIP)

Commentaire : le présent article tend à porter à quatre (au lieu de trois) le nombre de régions limitrophes dans lesquelles doivent se situer les entreprises au capital desquels les FIP doivent investir 60 % de leurs actifs.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LA DÉFINITION DES FONDS D'INVESTISSEMENT DE PROXIMITÉ (FIP)

Les fonds d'investissement de proximité (FIP) constituent une catégorie particulière de fonds communs de placement à risques (FCPR). Ils sont définis à l'article L. 214-31 du code monétaire et financier.

Pour être qualifié de FIP, un FCPR doit avoir son actif constitué, pour **60 % au moins**, de titres financiers, parts de société à responsabilité limitée et avances en compte courant, **dont au moins 20 % dans de nouvelles entreprises exerçant leur activité ou juridiquement constituées depuis moins de huit ans**, émis par des sociétés ayant leur siège dans un Etat membre de l'Union européenne ou dans un autre Etat partie à l'accord sur l'Espace économique européen ayant conclu avec la France une convention fiscale qui contient une clause d'assistance administrative en vue de lutter contre la fraude ou l'évasion fiscale, qui sont soumises à l'impôt sur les sociétés dans les conditions de droit commun ou en seraient passibles dans les mêmes conditions si l'activité était exercée en France, et **qui remplissent les conditions suivantes** :

- **exercer leurs activités principalement dans des établissements situés dans la zone géographique choisie par le fonds et limitée à trois régions limitrophes au plus**, ou, lorsque cette condition ne trouve pas à s'appliquer, y avoir établi leur siège social. Le fonds peut également choisir une zone géographique constituée d'un ou de plusieurs départements d'outre-mer ainsi que de Saint-Barthélemy et de Saint-Martin ;

- répondre à la définition des **petites et moyennes entreprises** figurant à l'annexe I au règlement (CE) n° 800/2008 de la Commission européenne du 6 août 2008, déclarant certaines catégories d'aides compatibles avec le marché commun en application des articles 87 et 88 du traité instituant la Communauté européenne¹²⁷ (règlement général d'exemption par catégorie) ;

¹²⁷ Devenus les articles 107 et 108 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne.

- ne pas avoir pour objet la détention de participations financières, sauf à détenir exclusivement des titres donnant accès au capital de sociétés dont l'objet n'est pas la détention de participations financières et qui répondent aux conditions d'éligibilité dans le quota des FIP ;

- respecter les conditions « anti-abus » (notamment en matière d'activités et de composition des actifs) introduites en loi de finances pour 2011 sur les entreprises éligibles à « ISF-PME »¹²⁸ ;

- compter au moins deux salariés ;

- et ne pas avoir procédé au cours des douze derniers mois au remboursement, total ou partiel, d'apports.

Sont également éligibles à ce quota d'investissement de 60 %, dans la limite de 20 % de l'actif du fonds, les titres de sociétés cotées sur un marché réglementé d'un Etat membre de l'Union européenne ou d'un autre Etat partie à l'accord sur l'Espace économique européen, émis par des sociétés dont la capitalisation boursière est inférieure à 150 millions d'euros, sous réserve que la société émettrice réponde aux conditions mentionnées à l'exception de celle tenant à la non-cotation, et n'ait pas pour objet la détention de participations financières.

Parmi les autres conditions que doivent respecter les FIP, il convient de relever que leurs parts ne peuvent pas être détenues :

- à plus de 20 % par un même investisseur ;

- à plus de 10 % par un même investisseur personne morale de droit public ;

- à plus de 30 % par des personnes morales de droit public prises ensemble.

B. LES AVANTAGES FISCAUX LIÉS À LA SOUSCRIPTION DANS DES FIP

Les souscriptions à des FIP ouvrent droit à des avantages fiscaux, tant en matière d'impôt sur le revenu (IR) qu'en matière d'impôt de solidarité sur la fortune (ISF).

1. En matière d'impôt sur le revenu

Aux termes du VI *bis* de l'article 199 *terdecies*-0 A du code général des impôts, les contribuables domiciliés fiscalement en France peuvent bénéficier d'une **réduction de leur impôt sur le revenu égale à 22 % des versements effectués au titre de souscriptions en numéraire de parts**

¹²⁸ Article 885-0 V bis du code général des impôts.

de FIP s'ils prennent l'engagement de conserver les parts de fonds, pendant cinq ans au moins à compter de leur souscription¹²⁹.

Les versements sont retenus, après imputation des droits ou frais d'entrée, dans les limites annuelles de 12 000 euros pour les contribuables célibataires, veufs ou divorcés, et de 24 000 euros pour les contribuables mariés soumis à imposition commune.

2. En matière d'impôt de solidarité sur la fortune

Selon les dispositions du III de l'article 885-0 V *bis* du même code, le redevable peut imputer sur l'impôt de solidarité sur la fortune 50 % du montant des versements effectués au titre de souscriptions en numéraire aux parts de FIP.

Les conditions à respecter sont les mêmes que celles qui concernent l'IR.

Cet avantage fiscal ne peut être supérieur à 18 000 euros par an.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article, introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative de nos collègues députés Gilles Carrez, rapporteur général du budget, Olivier Carré et Louis Giscard d'Estaing, avec un avis de sagesse du Gouvernement, **propose de modifier la définition des FIP en portant à quatre le nombre de régions limitrophes** dans lesquelles les **sociétés éligibles** au quota de 60 % de ces fonds doivent exercer leurs activités principales ou avoir leur siège.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteure générale ne partage pas l'analyse de l'Assemblée nationale, **l'extension du nombre de régions** dans lesquelles les FIP peuvent investir **apparaissant contradictoire avec la notion même de proximité.**

Si ces véhicules relativement peu lisibles ne parviennent réellement pas à atteindre le but qui justifie leur création (c'est-à-dire financer l'économie au plus proche des territoires), il serait sans doute plus pertinent de s'interroger sur leur existence plutôt que d'assouplir indéfiniment les critères qu'ils sont censés respecter.

Décision de la commission : votre commission des finances vous propose de supprimer cet article.

¹²⁹ Des dispositions plus avantageuses concernent les FIP investis dans des sociétés corses ou ultramarines, la réduction d'impôt étant alors respectivement de 45 % et de 50 % (cf. VI ter et VI ter A de l'article 199 terdecies-0 A du code général des impôts).

ARTICLE 13 sexies (nouveau)
(Art. L.137-11-1 du code de la sécurité sociale et art. 83 du code général des impôts)

Révision des modalités de calcul de la contribution des bénéficiaires des retraites dites « chapeaux »

Commentaire : le présent article, introduit par l'Assemblée nationale, tend à instaurer un barème à taux marginaux de taxation des « retraites chapeaux », un nouveau taux d'imposition de 21 % pour la part des rentes supérieures à 24 000 euros par mois et une déductibilité du revenu imposable à l'impôt sur le revenu de la contribution acquittée au titre des premiers 1 000 euros de rente mensuelle.

I. LE DROIT EXISTANT

A. UN RÉGIME DE RETRAITE SUPPLÉMENTAIRE À PRESTATIONS DÉFINIES ET À DROITS ALÉATOIRES

1. Les principales caractéristiques du régime des retraites « chapeaux »

Le régime de retraite dit « chapeau » défini à l'article L. 137-11 de la sécurité sociale revêt les caractéristiques suivantes.

Il s'agit d'un régime de retraite :

1) **supplémentaire**, qui s'ajoute donc à la retraite de base obligatoire et à la retraite complémentaire obligatoire (AGIRC-ARRCO), comme cela est précisé dans l'encadré suivant ;

La place des retraites supplémentaires dans le système de retraite

« La retraite en entreprise, en France, est constituée de trois étapes :

« ▪ Les régimes de base obligatoires : institués par les ordonnances de 1945 qui ont fondé le système actuel de sécurité sociale , les régimes de base sont des régimes par répartition, qui couvrent l'ensemble des personnes travaillant en France. Le régime le plus important est le régime général des salariés non agricoles.

« ▪ Les régimes conventionnels obligatoires : institués au bénéfice des cadres par la convention collective du 14 mars 1947 et des salariés par celle du 8 décembre 1961, les régimes de retraite complémentaire ont été consacrés par la loi du 29 décembre 1972 dite de « généralisation de la sécurité sociale » qui a rendu obligatoire l'affiliation à un régime de retraite complémentaire pour tout salarié relevant de l'assurance vieillesse du régime général de sécurité sociale et du régime des salariés agricoles. Les cotisations permettent d'acquérir des points de retraite, dont la valeur est régulièrement revalorisée, qui viennent s'ajouter à la retraite versée par la sécurité sociale. **Tous les salariés sont affiliés et cotisent à une institution relevant de l'Arrco** (association pour le régime de retraite complémentaire des salariés). **L'Agirc** (association générale des institutions de retraite des cadres) **gère quant à elle les régimes de retraite complémentaire des cadres.**

« ▪ Les systèmes d'entreprise de retraite supplémentaire : ces systèmes de retraite supplémentaire – ou « surcomplémentaire » – qui **fonctionnent normalement par capitalisation prennent la forme d'un complément de prestations destiné à s'ajouter aux pensions des régimes obligatoires.** Les employeurs sont libres de proposer ou non un tel système. »

Source : Rapport d'octobre 2010 au Parlement sur la situation des régimes relevant de l'article L. 137-11 du code de la sécurité sociale

2) à **prestations définies** : l'employeur, seul contributeur, au régime s'engage sur un montant donné de prestation ;

3) à « **droits aléatoires** », c'est-à-dire **conditionnant le droit à prestations à l'achèvement de la carrière du bénéficiaire dans l'entreprise.** Il existe donc un aléa quant au versement des rentes. Si le salarié n'achève pas sa carrière dans l'entreprise, il ne perçoit pas cette retraite supplémentaire ;

4) **dont le financement par l'employeur n'est pas individualisable par salarié** : l'employeur peut soit constituer des provisions si le régime est géré en interne, ou verser des primes à un organisme tiers qui gère le régime pour son compte, en fonction du montant des primes versées et des primes à verser dans le futur si toutes les personnes achevaient leur carrière dans l'entreprise.

Le tableau suivant compare le dispositif des retraites dites « chapeaux » (à prestations définies à droits aléatoires) aux principaux autres dispositifs de retraites supplémentaires relevant de l'article L. 242-1 du code de la sécurité sociale (à cotisations définies ou à prestations définies, et à droits certains).

Comparaison du dispositif des retraites dites « chapeaux » aux autres dispositifs relevant de l'article L. 242-1 du code de la sécurité sociale

	Régimes de retraite relevant de l'article L.242-1 du code de la sécurité sociale (à cotisations définies ou à prestations définies à droits certains)	Régimes de retraite relevant de l'article L.137-11 du code de la sécurité sociale (à prestations définies à droits aléatoires)
Couverture des salariés	Le régime est : - collectif : il doit concerner l'ensemble des salariés ou une catégorie objective de salariés (ex : tous les cadres) ; - obligatoire : les salariés sont tenus de participer au financement du dispositif, sauf exceptions.	Du point de vue des règles de la sécurité sociale, le choix des bénéficiaires peut être à la discrétion de l'employeur , qui n'est pas tenu de déterminer une catégorie objective de salariés.
Mode d'institution	Selon les règles de la négociation collective en application de l'article L.911-1 du CSS : • Par accord collectif (de branche, d'entreprise ou d'établissement) ; • Par référendum ; • Par décision unilatérale de l'employeur.	L'article L.137-11 du CSS ne précise pas. Il peut être instauré par les mêmes voies que celles prévues au L.911-1 (ce qui est le cas dans la majorité des régimes) ou simplement figurer dans le contrat de travail.
Transférabilité des droits	Garantie. Les droits sont portables d'une entreprise à l'autre.	Le caractère aléatoire et non individualisable rend impossible la transférabilité des droits.
Caractère des droits	Certain. Les droits sont acquis.	Aléatoire. Les droits sont conditionnés à l'achèvement de la carrière du salarié dans l'entreprise.
Modalités de la garantie	<ul style="list-style-type: none"> • A cotisations définies : L'employeur s'engage à verser des cotisations régulières à un organisme gestionnaire, cotisations qui, augmentées du revenu de leur placement, seront versées sous forme de rentes aux salariés retraités. • A prestations définies : L'employeur s'engage sur le montant ou garantit le niveau des prestations définies par le régime, le plus souvent en fonction du salaire et de l'ancienneté du salarié. 	A prestations définies uniquement
Mode de gestion	Externe à l'entreprise. Le dispositif est obligatoirement géré par un organisme habilité : société d'assurance, mutuelle, institution de prévoyance.	Externe ou interne à l'entreprise. En cas de gestion externalisée, il convient de distinguer 2 phases : - pour les actifs, l'employeur souscrit à l'assureur un fonds collectif, visant à couvrir les engagements, en moyenne. De par l'aléa créé par le calcul des droits et la condition de présence, le régime n'est en effet pas strictement « assurable » ; - au moment du départ à la retraite du salarié, généralement, la valeur de l'engagement viager de la rente est transférée du fonds des actifs vers un fonds des retraités (contrat d'assurance).

Source : Rapport d'octobre 2010 au Parlement sur la situation des régimes relevant de l'article L. 137-11 du code de la sécurité sociale

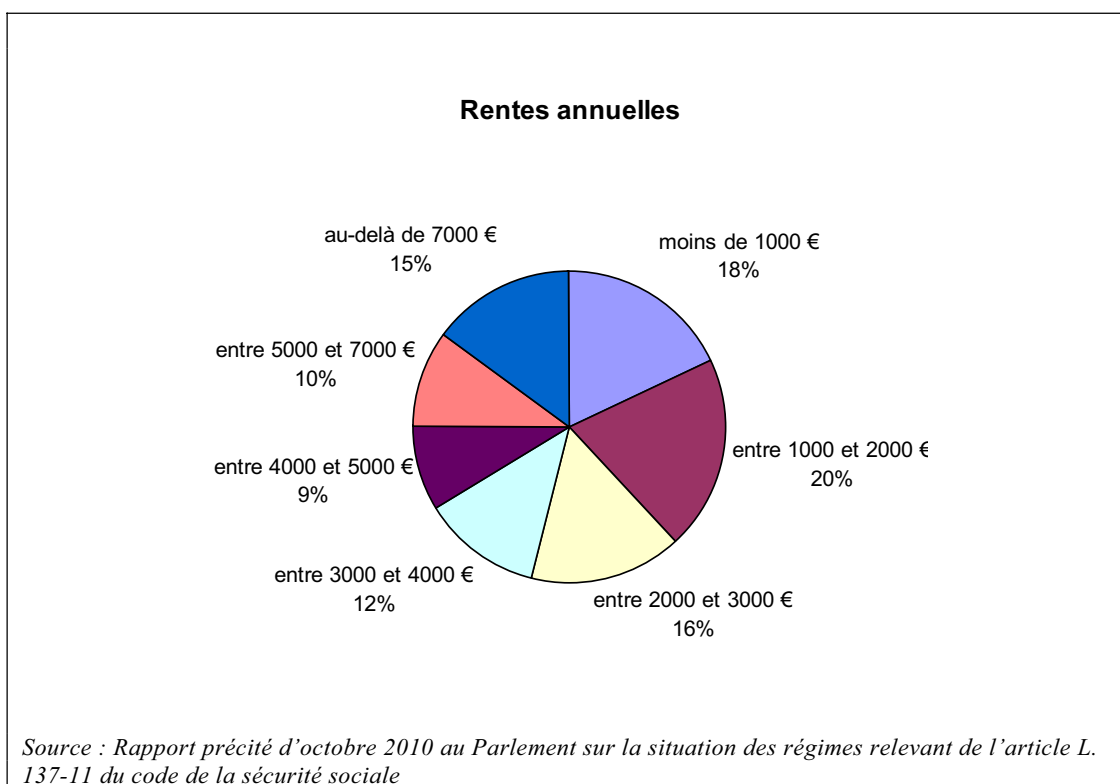
2. Les bénéficiaires des retraites « chapeaux »

A titre liminaire, il convient de préciser que les données chiffrées (nombre de bénéficiaires, montant moyen des rentes,...) sur le dispositif des retraites « chapeaux » sont à **prendre avec précaution**, compte tenu des informations partielles disponibles en la matière. Cet élément est souligné par les auteurs des deux rapports qui sont cités ci-après.

- Selon les données du rapport dit « Guillaume » d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales de juin 2011, **10 500 établissements** seraient concernés par le dispositif de l'article L. 137-11 du code de la sécurité sociale et **90 000 retraités** bénéficieraient de rentes issues de ce dispositif.

- S'agissant du montant moyen des rentes versées, le rapport précité d'octobre 2010 remis au Parlement¹³⁰ estimait, à partir d'extrapolations, **le montant moyen des rentes versées à 3 875 euros par an (323 euros environ par mois) et par bénéficiaire.**

Toujours selon cette étude, **75 % des bénéficiaires des retraites « chapeaux » percevraient une rente annuelle inférieure ou égale à 5 000 euros, soit 416 euros par mois environ.**



¹³⁰ Rapport précité d'octobre 2010 au Parlement sur la situation des régimes relevant de l'article L. 137-11 du code de la sécurité sociale.

B. LE RÉGIME SOCIAL ET FISCAL DES RETRAITES « CHAPEAUX »

En matière sociale, comme fiscale, il convient de distinguer :

- d'une part, les prélèvements supportés par les employeurs de ceux auxquels sont assujettis les bénéficiaires des retraites « chapeaux » ;
- d'autre part, le « moment » de l'imposition : les abondements employeur (constitution des droits) ou les prestations (rentes versées).

1. Un régime social spécifique

a) Une exonération totale de cotisations sociales, de CSG et de CRDS des versements employeurs (constitution des droits), mais l'introduction de contributions patronales ad hoc

• En raison des règles particulières qui s'appliquent aux retraites dites « chapeaux » (notamment en termes de prévisibilité et de portabilité des droits qui rendent impossible toute individualisation du financement de la retraite par salarié), **les abondements des employeurs sont exonérés, sans limite, de cotisations sociales, de CSG et de CRDS.**

Il convient de noter que les autres régimes supplémentaires de retraite, qui relèvent notamment de l'article L. 242-1 du code de la sécurité sociale, ne bénéficient pas d'un tel régime favorable : si les contributions des employeurs sont exonérées de cotisations dans le respect d'un certain plafond, elles sont en revanche soumises au forfait social¹ et aux contributions sociales.

• Toutefois, la loi du 21 août 2003 sur les retraites a mis en place **une contribution spécifique pour les retraites « chapeaux » que l'employeur peut acquitter, au choix, selon plusieurs modalités.**

La contribution, dont le niveau a été relevé par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2010, peut être assise soit :

- sur les **rentes** versées aux bénéficiaires au taux de **16 %** ;
- soit sur les **primes** versées à un organisme assureur, une institution de prévoyance ou une mutuelle, au taux de **12 %** ;
- soit sur la **partie de la dotation aux provisions** gérées en interne à l'entreprise, au taux de **24 %**.

• A l'initiative de notre collègue Jean-Jacques Jégou, alors rapporteur pour avis du projet de loi de financement de la sécurité sociale au nom de la commission des affaires sociales, **une taxe patronale supplémentaire**

¹ Le forfait social a été instauré par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009. D'un taux de 8 % depuis la loi de financement de la sécurité sociale pour 2012, il s'applique à tous les éléments de rémunération exclus de l'assiette des cotisations sociales mais assujettis à la CSG (participation, intéressement, ...), sauf exceptions prévues par la loi.

de 30 % a également été instaurée sur les rentes dont le montant est supérieur à huit plafonds annuels de la sécurité sociale (soit 282 816 euros en 2011). Cette mesure s'applique aux retraites liquidées à compter du 1^{er} janvier 2010.

b) Une contribution sociale spécifique à la charge des bénéficiaires des retraites « chapeaux » introduite en 2011 qui s'ajoute aux prélèvements sociaux de droit commun sur les rentes

- Afin de financer une partie de la réforme des retraites de 2010, le Gouvernement avait souhaité initialement (à l'occasion de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2011) **la création d'une contribution salariale de 14 % sur l'ensemble des rentes versées dans le cadre de retraites « chapeaux ».**

- **L'article 16 de la loi de finances pour 2011 est revenu sur ce dispositif** en modifiant le régime de cette nouvelle contribution :

- **le nombre de redevables a, tout d'abord, été sensiblement réduit** par rapport au projet de loi initial du Gouvernement qui prévoyait d'assujettir l'ensemble des bénéficiaires de retraites d'entreprise.

Selon la date de liquidation de la retraite, les rentes inférieures à 400 ou 500 euros ne sont pas soumises à cette nouvelle contribution. Le rapport remis au Parlement sur la situation des régimes relevant de l'article L. 137-11 du code de la sécurité sociale à l'automne dernier indiquait que 75 % des bénéficiaires de ces régimes perçoivent une rente mensuelle inférieure à 416 euros ;

- **une certaine progressivité a ensuite été introduite** avec la mise en place d'un taux plus élevé (14 %) pour les rentes dont la valeur mensuelle est supérieure à 1 000 euros, le taux applicable aux autres rentes s'élevant à 7 % ;

- enfin, afin de **minimiser les effets du changement des « règles du jeu » pour les personnes déjà retraitées à la date du débat budgétaire**, le législateur a choisi de leur accorder un abattement de 500 euros. Ainsi, seule la part supérieure à cette somme est imposée.

Le tableau ci-après résume le dispositif issu de la loi de finances pour 2011.

Dispositif initial présenté par le Gouvernement (article 10 du PLFSS pour 2011)	Article 16 de la LFI pour 2011
<p>Création d'une nouvelle contribution salariale de 14 % sur l'ensemble des rentes versées au titre de l'article L. 137-11 du code de la sécurité sociale (CSS).</p>	<p>(1) Retraites liquidées avant le 1^{er} janvier 2011 <u>Abattement jusqu'à 500 euros.</u> - Imposition de la part supérieure à 500 euros au taux de 7 % lorsque la rente est comprise entre 500 et 1000 euros. - Imposition de la part supérieure à 500 euros au taux de 14 % lorsque la valeur de la rente est supérieure à 1 000 euros.</p> <p>(2) Retraites liquidées à compter du 1^{er} janvier 2011 <u>Exonération jusqu'à 400 euros.</u> - Imposition de la totalité de la rente au taux de 7 % lorsque la rente est comprise entre 400 et 600 euros . - Imposition au taux de 14 % au delà de 600 euros.</p>
<p>Exemples : A. Une personne reçoit 310 euros par <u>mois</u> au titre de l'article L. 137-11 du CSS. B. Une personne reçoit 600 euros par <u>mois</u> au titre de l'article L. 137-11 du CSS. C. Une personne reçoit 800 euros par <u>mois</u> au titre de l'article L. 137-11 du CSS. D. Une personne reçoit 1 200 euros par <u>mois</u> au titre de l'article L. 137-11 du CSS.</p>	
<p>Montant A : 43,4 euros. Montant B : 84 euros. Montant C : 112 euros. Montant D : 168 euros.</p>	<p>Montant A : 0 euro (1 et 2). Montant B : 7 euros (1) ou 47 euros (2). Montant : 21 euros (1) ou 112 euros (2). Montant D : 28 euros (1) ou 168 euros (2).</p>

Source : commission des finances

• **Le taux global des prélèvements sociaux sur les rentes des retraites d'entreprise est donc désormais compris entre 8,1 % et 22,1 %, dont 4,2 points déductibles de l'impôt sur le revenu.**

Les rentes versées au titre de l'article L. 137-11 du code de la sécurité sociale sont en effet soumises à la CSG au taux de 6,6 % (taux appliqué aux pensions), à la CRDS (0,5 %), à la contribution maladie de 1 % due sur les avantages retraite autres que les avantages dits « de base » et, le cas échéant depuis 2011, à la contribution créée par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2011 et réaménagée par la loi de finances pour 2011.

Contrairement à une partie de la CSG, **cette nouvelle contribution n'est pas déductible de l'impôt sur le revenu**¹.

2. Un régime fiscal de droit commun

S'agissant du régime fiscal, les contributions employeurs sont **déductibles des bénéfices de l'entreprise** et les rentes reçues par les bénéficiaires **imposables à l'impôt sur le revenu** selon les règles de droit commun des pensions et retraites.

Le tableau ci-après synthétise le régime social et fiscal des deux principaux dispositifs de retraites supplémentaires (en distinguant les prélèvements supportés par le salarié de ceux supportés par l'employeur).

3. Une affectation des prélèvements sociaux sur les retraites « chapeaux » au Fonds de solidarité vieillesse

Les contributions patronale et salariale spécifiques sur les retraites chapeaux sont affectées au Fonds de solidarité vieillesse (FSV), chargé de financer les avantages vieillesse non contributifs relevant de la solidarité nationale.

Le rendement de ces deux contributions est de **145 millions d'euros en 2011, dont 90 millions d'euros au titre des contributions patronales et 55 millions d'euros au titre des contributions à la charge des bénéficiaires des rentes.**

¹ *Les contributions sociales sont en effet des impositions de toute nature participant au financement des organismes de sécurité sociale, et non des cotisations ouvrant droit à prestations sociales. Elles ne sont pas déductibles de l'impôt sur le revenu en principe. La déductibilité actuelle d'une fraction de la CSG se justifie par le fait qu'en 1997, l'augmentation de cette dernière a eu pour contrepartie une diminution des cotisations sociales qui, elles, sont déductibles de l'impôt sur le revenu.*

Comparaison des régimes sociaux et fiscaux (à la charge du salarié ou de l'employeur) des différents dispositifs de retraites supplémentaires

Salarié				
	Contributions (constitution des droits)		Prestations (rentes)	
	<i>Régime social</i>	<i>Régime fiscal</i>	<i>Régime social</i>	<i>Régime fiscal</i>
Régimes de retraites à cotisations définies et à prestations définies à droits certains	<p>Les contributions de l'employeur sont exclues de l'assiette des cotisations salariales dans la limite de 5 % du PASS ou 5 % de la rémunération dans la limite de 5 fois le PASS.</p> <p style="text-align: center;">Art. L.136-2 CSS</p> <p>Elles sont soumises à CSG/CRDS au taux de 8 %, à la charge du salarié.</p>	<p>L'ensemble des cotisations sont déductibles du revenu imposable dans la limite, y compris les versements de l'employeur, de 8 % de la rémunération annuelle brute à concurrence de 8 fois le PASS.</p> <p style="text-align: center;">Art. 83 2° CGI</p>	<p>La rente de retraite supplémentaire est assujettie, comme l'ensemble des retraites :</p> <ul style="list-style-type: none"> - à une cotisation d'assurance maladie au taux de 1% (cotisation applicable sauf pour les rentes du régime de base) ; - à la CSG et à la CRDS. 	<p style="text-align: center;">Art. L.131-2 et L.136-2 CSS</p> <p style="text-align: center;">Art. 79 CGI</p> <p>- La rente de retraite supplémentaire est imposable à l'impôt sur le revenu selon les règles de droit commun des pensions et retraites ;</p> <ul style="list-style-type: none"> - Les cotisations d'assurance maladie et la CSG sont partiellement déductibles du revenu imposable.
Régimes de retraites à prestations définies à droits aléatoires (retraites « chapeaux »)	Aucun	Aucun	<p style="text-align: center;">Idem</p> <p style="text-align: center;">+ Art. L137-11 CSS</p> <p>Contribution salariale spécifique (introduite en 2011) de 7 % ou 14 % selon les montants des rentes</p>	Idem

Employeur				
	Contributions (constitution des droits)		Prestations (rentes)	
	<i>Régime social</i>	<i>Régime fiscal</i>	<i>Régime social</i>	<i>Régime fiscal</i>
Régimes de retraites à cotisations définies et à prestations définies à droits certains	<p>Art. L.242-1 et D.242-1 CSS</p> <p>Les contributions de l'employeur sont exclues de l'assiette des cotisations et contributions patronales dans la limite de 5 % du PASS ou 5 % de la rémunération dans la limite de 5 fois le PASS.</p> <p>Art. L.137-15 à 17 CSS</p> <p>Elles sont soumises au forfait social (8 %) à la charge de l'employeur.</p>	<p>Déductibles des bénéfices de l'entreprise.</p>	<p>Sans objet</p>	<p>Sans objet</p>
Régimes de retraites à prestations définies à droits aléatoires (retraites « chapeaux »)	<p>Non-assujettissement aux cotisations de sécurité sociale.</p> <p>Art. L.137-11 CSS</p> <p><u>Sur option</u> : assujettissement à contribution spéciale de 12 % sur les primes/cotisations versées à un organisme assureur ou 24 % sur dotation aux provisions en interne.</p> <p>Contribution spécifique employeur</p>	<p>Déductibles des bénéfices de l'entreprise.</p> <p style="text-align: center;">OU</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content; margin: 0 auto;"> <p>Contribution additionnelle de 30 % sur les rentes excédant 8 fois le PASS</p> </div>	<p>Art. L.137-11 CSS</p> <p><u>Sur option</u> : assujettissement à la contribution spécifique de 16 % sur les rentes versées.</p> <p>Contribution spécifique employeur</p>	<p>Sans objet</p>

Source : commission des finances, d'après les données du rapport précité remis au Parlement d'octobre 2010

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A l'initiative de nos collègues Gilles Carrez, Jérôme Chartier et Charles de Courson, l'Assemblée nationale a adopté un amendement (sous-amendé par le Gouvernement) portant article additionnel et prévoyant de **revenir sur plusieurs modalités de calcul de la contribution payée par les bénéficiaires de retraites « chapeaux », introduite à l'automne dernier.**

A. L'INTRODUCTION D'UN BARÈME À TAUX MARGINAUX ET D'UN TAUX SUPPLÉMENTAIRE POUR LES RENTES LES PLUS ÉLEVÉES

• Le **I** du présent article propose, pour **les retraites liquidées avant le 1^{er} janvier 2011**, de remplacer le dispositif actuel d'abattement jusqu'à 500 euros et de taxation à 7 % ou 14 % de la part de la rente mensuelle supérieure à 500 euros, par un **barème comprenant 4 tranches** d'imposition :

- 0 % pour la part de ces rentes inférieure à 500 euros par mois ;
- 7 % pour la part de ces rentes supérieure à 500 euros et inférieure ou égale à 1 000 euros par mois ;
- 14 % pour la part de ces rentes supérieure à 1 000 euros et inférieure ou égale à 24 000 euros par mois ;
- 21 % pour la part de ces rentes supérieure à 24 000 euros par mois.

• Le **I** du présent article propose, pour **les retraites liquidées à compter du 1^{er} janvier 2011**, de remplacer le dispositif actuel d'exonération des rentes inférieures à 400 euros et d'imposition au premier euro à 7 % ou 14 % des autres rentes, par un **barème progressif, lui aussi, fondé sur 4 tranches** d'imposition :

- 0 % pour la part de ces rentes inférieure à 400 euros ;
- 7 % pour la part de ces rentes supérieure à 400 euros et inférieure ou égale à 600 euros par mois ;
- 14 % pour la part de ces rentes supérieure à 600 euros et inférieure ou égale à 24 000 euros par mois ;
- 21 % pour la part de ces rentes supérieure à 24 000 euros par mois.

C. UNE DÉDUCTIBILITÉ PARTIELLE DE L'IMPÔT SUR LE REVENU

Le **II** du présent article, introduit par un sous-amendement du Gouvernement, propose d'introduire une **déductibilité partielle de la contribution sur les retraites « chapeaux » du revenu imposable au titre de l'impôt sur le revenu.**

Cette contribution sera déductible dans la limite de la fraction acquittée au titre des premiers 1 000 euros de rente mensuelle, soit au maximum 35 euros ou 70 euros par mois selon la date de liquidation de la retraite.

Le **III** du présent article précise, enfin, **l'entrée en vigueur du dispositif** :

- le I est applicable aux rentes versées à compter du 1^{er} janvier 2012 ;
- le II est applicable à compter de l'imposition des revenus de 2011.

*

Selon les données du ministère du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat, le dispositif proposé par l'Assemblée nationale est **neutre pour les ressources du FSV, la création d'un nouveau taux d'imposition pour les rentes les plus élevées compensant l'introduction d'un barème à taux marginaux.**

Quant à la perte de recettes qui résulterait de l'introduction d'une déductibilité partielle du revenu imposable au titre de l'impôt sur le revenu, elle est estimée à environ 2 millions d'euros.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. LES ARGUMENTS AVANCÉS PAR LES AUTEURS DE L'AMENDEMENT

Les quatre principales finalités recherchées par les auteurs de l'amendement sont les suivantes :

1) conserver un avantage pour les rentes liquidées avant le 1^{er} janvier 2011, afin de minimiser les effets du changement des « règles du jeu » pour les personnes déjà retraitées à la date de la réforme de l'année dernière (l'imposition de ces rentes ne débute qu'à compter de la part de la rente supérieure à 500 euros, contre 400 euros dans l'autre régime) ;

2) éviter les effets de seuils qui peuvent exister dans le dispositif actuel, par l'introduction d'un barème progressif reposant sur trois taux marginaux d'imposition ;

Effets de seuil avant et après réforme proposée par l'Assemblée nationale

Montant mensuel de la rente	Montant de la contribution mensuelle dans le dispositif actuel	Montant de la contribution mensuelle dans le dispositif proposé
<i>1) Rentes liquidées avant le 1^{er} janvier 2011</i>		
500 euros	0 euro	0 euro
999 euros	34,93 euros	34,93 euros
1 001 euros [+ 2 euros]*	70,14 euros [+ 35,21 euros ou x2]*	35,14 euros [+ 0,21 euro]*
<i>2) Rentes liquidées à compter du 1^{er} janvier 2011</i>		
400 euros	0 euro	0 euro
401 euros [+ 1 euro]**	28,07 euros [+ 28,07 euros]**	0,07 euro [+ 0,07 euro]**
599 euros	41,93 euros	13,93 euros
601 euros [+ 2 euros]***	84,14 euros [+ 42,21 euros ou x2]***	14,14 euros [+ 0,21 euro]***

* Par rapport à une rente de 999 euros ; ** Par rapport à une rente de 400 euros ; *** Par rapport à une rente de 599 euros

Source : commission des finances

3) faire davantage contribuer les rentes les plus élevées par l'introduction d'un nouveau taux de taxation de 21 % pour la fraction des rentes mensuelles dépassant 24 000 euros, soit environ 8 plafonds de la sécurité sociale mensuels, qui constitue aujourd'hui le seuil de déclenchement de la contribution patronale additionnelle de 30 % sur les versements employeurs (*cf. supra*).

Écart d'imposition pour les rentes les plus élevées entre le dispositif actuel et le dispositif proposé

Montant mensuel de la rente	Montant de la contribution mensuelle dans le dispositif actuel	Montant de la contribution mensuelle dans le dispositif proposé	Écart entre le dispositif actuel et le dispositif proposé
<i>1) Rentes liquidées avant le 1^{er} janvier 2011</i>			
25 000 euros	3 430 euros	3 465 euros	+ 35 euros (+1 %)
35 000 euros	4 830 euros	5 565 euros	+ 735 euros (+15 %)
50 000 euros	6 930 euros	8 715 euros	+ 1 785 euros (+26 %)
75 000 euros	10 430 euros	13 965 euros	+ 3 535 euros (+34 %)
<i>2) Rentes liquidées à compter du 1^{er} janvier 2011</i>			
25 000 euros	3 500 euros	3 500 euros	0 euro
35 000 euros	4 900 euros	5 600 euros	+700 euros (+14 %)
50 000 euros	7 000 euros	8 750 euros	+1 750 euros (+25 %)
75 000 euros	10 500 euros	14 000 euros	+ 3 500 euros (+33 %)

Source : commission des finances

4) éviter le « **sentiment de double imposition** » au titre, d'une part, des contributions sociales et, d'autre part, de l'impôt sur le revenu, par l'introduction d'une déductibilité partielle de la contribution acquittée.

B. LES OBSERVATIONS DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

- De façon générale, **votre rapporteure générale regrette** :

- d'une part, **la complexité du dispositif** qui demeure même après les modifications introduites par l'Assemblée nationale, complexité qui est à mettre au regard du nombre restreint de bénéficiaires (90 000) et du rendement relativement faible de la mesure (55 millions d'euros pour la contribution payée par les bénéficiaires des retraites « chapeaux ») ;

- d'autre part, **le manque d'informations disponibles sur le « profil » des bénéficiaires** de ces retraites « chapeaux », ce qui ne permet qu'une appréciation partielle de l'impact de la mesure.

- Sur le dispositif adopté à l'Assemblée nationale, **votre rapporteure générale relève deux éléments** :

- d'une part, le dispositif proposé **avantage principalement les rentes jusqu'à 1 000 euros** qui voient leur imposition assez fortement diminuer, alors que **la taxation des rentes les plus élevées augmente surtout pour les rentes mensuelles extrêmement élevées**, comme en témoigne le tableau ci-dessous :

Ecart d'imposition pour les rentes entre le dispositif actuel et le dispositif proposé (rentes liquidées à compter du 1^{er} janvier 2011)

Montant mensuel de la rente	Montant de la contribution dans le dispositif actuel	Montant de la contribution dans le dispositif proposé	Ecart entre le dispositif actuel et le dispositif proposé
400 euros	0 euro	0 euro	0 euros
401 euros	28,07 euros	0,07 euro	- 28 euros (-99,7 %)
599 euros	41,93 euros	13,93 euros	-28 euros (-67 %)
601 euros	84,14 euros	14,14 euros	-70 euros (-84 %)
750 euros	105 euros	35 euros	-70 euros (-67 %)
1 000 euros	140 euros	70 euros	-70 euros (-50 %)
2 000 euros	280 euros	210 euros	-70 euros (-25 %)
3 000 euros	420 euros	350 euros	-70 euros (-17 %)
5 000 euros	700 euros	630 euros	-70 euros (-10 %)
10 000 euros	1 400 euros	1 330 euros	-70 euros (-5 %)
25 000 euros	3 500 euros	3 500 euros	0 euro
35 000 euros	4 900 euros	5 600 euros	+700 euros (+14 %)
50 000 euros	7 000 euros	8 750 euros	+1 750 euros (+25 %)
75 000 euros	10 500 euros	14 000 euros	+ 3 500 euros (+33 %)

Source : commission des finances

- d'autre part, **l'introduction d'un principe de déductibilité**, même partielle, de l'impôt sur le revenu, présente le **risque d'ouvrir une « boîte de Pandore »**. D'autres demandes pourraient en effet être faites à l'avenir pour les contributions sur les stock-options, les actions gratuites, *etc.*

Aujourd'hui, seules les cotisations sociales – qui ouvrent un droit à prestations sociales – sont déductibles de l'impôt sur le revenu et non les contributions sociales (CSG, CRDS, contributions sociales *ad hoc*,...) qui sont des impositions de toute nature participant au financement des organismes de sécurité sociale.

La déductibilité actuelle de la CSG ne se justifie que par le fait qu'en 1997, l'augmentation de cette dernière a eu pour contrepartie une diminution des cotisations sociales qui sont, elles, déductibles de l'impôt sur le revenu.

La déductibilité des contributions sur les retraites « chapeaux » ou de toute autre contribution sociale revient, en outre, à **faire supporter au budget de l'Etat une partie du financement de notre système de protection sociale** et rend encore plus complexes **les relations financières entre la sécurité sociale et l'Etat.**

Décision de la commission : sous le bénéfice de ces observations, votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 13 septies (nouveau)

Report d'application de la réforme des plus-values immobilières

Commentaire : le présent article propose de prolonger l'application de l'ancien régime de taxation des plus-values immobilières dans le cas des cessions de terrains constructibles.

I. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article résulte d'un **amendement de nos collègues députés** Gilles Carrez, rapporteur général, Charles de Courson, Nicolas Forissier, Henri Plagnol et François Scellier, adopté avec l'avis favorable du Gouvernement.

Il propose d'**appliquer les règles de taxation des plus-values immobilières antérieures à la réforme** de septembre 2011 aux **cessions de terrains constructibles**, pour lesquelles une **promesse de vente** a été enregistrée **avant le 25 août 2011** et la **vente** est conclue **avant le 1^{er} janvier 2013**.

Il accorde ainsi un report supplémentaire pour l'application de la réforme puisque celle-ci doit entrer en vigueur le 1^{er} février 2012.

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteure générale constate qu'encore une fois la majorité de l'Assemblée nationale procède au « **détricotage** » **progressif de la réforme des plus-values immobilières** adoptée il y a deux mois, dans le cadre de la loi n° 2011-1117 du 19 septembre 2011 de finances rectificative pour 2011.

Décision de la commission : votre commission a décidé de réserver sa position sur cet article.

ARTICLE 14

(Art. 219-0 bis [nouveau] du code général des impôts)

Instauration d'une majoration exceptionnelle d'impôt sur les sociétés

Commentaire : afin de consolider la trajectoire de réduction des déficits publics pour 2012 et 2013, le présent article propose d'introduire une majoration exceptionnelle de 5 % de l'IS dû, applicable aux sociétés réalisant plus de 250 millions d'euros de chiffre d'affaires.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LES TAUX APPLICABLES À L'IS

Sous réserve de dispositions particulières, le taux normal de l'impôt sur les sociétés (IS), prévu à l'article 219 du code général des impôts, est fixé à 33,33 % du bénéfice imposable pour les exercices ouverts depuis le 1^{er} janvier 1993.

Aux termes du b du I de cet article, **certaines PME bénéficient cependant d'un taux réduit de 15 %** sur les 38 120 premiers euros de leur résultat bénéficiaire. Ce régime est réservé aux sociétés « indépendantes » qui ont réalisé un chiffre d'affaires inférieur à 7,63 millions d'euros et dont le capital, intégralement libéré, est détenu pour 75 % au moins par des personnes physiques.

De même, les sociétés d'investissement immobilier cotées (**SIIC**) et les sociétés de placement à prépondérance immobilière à capital variable (**SPPICAV**) bénéficient d'un régime spécifique qui établit l'impôt au niveau des actionnaires (régime dit de « transparence » fiscale). Il consiste en une **exonération d'IS** de l'essentiel des revenus issus de leurs activités de cession et de location, **sous condition de distribution** d'au moins 85 % des revenus nets de l'exploitation locative et d'au moins 50 % des bénéfices provenant de la cession d'immeubles ou de parts de SIIC.

Des régimes complexes d'exonération ciblée sont également prévus, dans certaines conditions, pour les entreprises nouvelles ou existantes implantées dans des **zones géographiques aidées**, telles que les zones franches urbaines, les zones de revitalisation rurale et les « bassins d'emploi à redynamiser ». Les **jeunes entreprises innovantes** bénéficient par ailleurs d'un régime particulier d'exonération totale ou partielle.

En outre, le **régime du long terme** prévoit des taux réduits d'imposition pour les plus-values nettes de cession réalisées sur certains titres :

- les plus-values de cession de titres de participation et des titres qui leur sont fiscalement assimilés, détenus depuis plus de deux ans, sont **exonérées** sous déduction de la taxation au taux normal d'une quote-part de frais et charges de 10 %¹ ;

- sous certaines conditions, les produits nets tirés de la sous-concession ou de la concession de licences d'exploitation de brevets, d'inventions brevetables, de procédés de fabrication et de perfectionnement et les plus-values réalisées à l'occasion de la cession de ces éléments sont imposables au taux de **15 %** ;

- les plus-values de cession de parts de fonds de communs de placement à risque (FCPR) et d'actions de sociétés de capital-risque (SCR), lorsque ces titres sont détenus depuis au moins cinq ans, ainsi que les sommes réparties par les FCPR et les dividendes distribués par les SCR sont imposables pour partie au taux de **15 %** ;

- les plus-values de cession de titres de SIIC qui ont le caractère de titres de participation depuis au moins deux ans sont imposables au taux réduit de **19 %**.

B. LES CONTRIBUTIONS ADDITIONNELLES APPLICABLES OU DÉJÀ MISES EN OEUVRE

1. La contribution sociale applicable depuis 2000

Depuis le 1^{er} janvier 2000, les entreprises imposées à l'IS sont redevables d'une **contribution sociale** prévue à l'article 235 *ter* ZC du code général des impôts². **En sont toutefois exonérées les PME bénéficiant du taux réduit, de même que les SIIC et les SPPICAV** pour leurs plus-values imposables. Cette contribution est **distincte de la contribution sociale de solidarité des sociétés (C3S)**, qui est une imposition sur le chiffre d'affaires.

La contribution sociale a pour objet de concourir à l'atteinte des objectifs de réduction des déficits de la sécurité sociale. D'un taux de **3,3 %**, elle est assise sur l'IS calculé au titre d'un exercice ou d'une période d'imposition au taux de droit commun et le cas échéant aux taux réduits applicables, diminué d'un abattement de 763 000 euros par période de douze mois. Dès lors, le taux marginal de l'IS est aujourd'hui de **34,43 %**.

Cette contribution est établie et contrôlée comme l'IS et n'est **ni imputable ni remboursable**. Les crédits d'impôt de toute nature, la créance de report en arrière et l'imposition forfaitaire annuelle ne sont pas imputables sur cette contribution.

¹ Cette quote-part a été relevée de 5 % à 10 % par l'article 4 de la loi n° 2011-1117 du 19 septembre 2011 de finances rectificative pour 2011.

² Et introduite par l'article 6 de la loi n° 99-1140 du 29 décembre 1999 de financement de la sécurité sociale pour 2000.

2. Les deux contributions additionnelles déjà mises en œuvre

Les entreprises soumises à l'IS ont été, par le passé, assujetties à deux contributions additionnelles temporaires pour des raisons conjoncturelles :

1) L'article 1^{er} de la loi du 4 août 1995¹, codifié sous l'ancien article 235 *ter* ZA du code général des impôts, a assujetti l'ensemble des personnes morales soumises à l'IS – **sans seuil de chiffre d'affaires ni abattement** – à une **contribution de 10 % sur l'IS**, communément appelée « surtaxe Juppé ». Elle a été appliquée **rétroactivement** aux exercices clos ou périodes d'imposition arrêtées à compter du 1^{er} janvier 1995. Comme l'actuelle contribution sociale, **elle ne pouvait donner lieu à imputation** des avoirs fiscaux et crédits d'impôt de toute nature ni de la créance de report en arrière².

Le taux a ensuite été ramené à **6 %** pour les exercices clos (ou la période d'imposition arrêtée) à compter du 1^{er} janvier 2001, à **3 %** à compter du 1^{er} janvier 2002, et à **1,5 %** à compter du 1^{er} janvier 2005. La contribution a été **abrogée à compter du 1^{er} janvier 2006**.

2) L'article 1^{er} de la loi du 10 novembre 1997³, codifié sous l'ancien article 235 *ter* ZB du code général des impôts, a également assujetti les personnes morales soumises à l'IS à une **contribution de 15 % sur l'IS**, parfois appelée « surtaxe Jospin », pour les exercices clos ou la période d'imposition arrêtée entre le 1^{er} janvier 1997 (donc de manière rétroactive) et le 31 décembre 1998. Cette contribution a ensuite été ramenée à **10 %** pour la seule année 1999.

Les PME indépendantes imposées au taux réduit en étaient toutefois exonérées. En l'absence de dispositions légales précises, l'administration fiscale a appliqué les mêmes règles d'imputation que pour la « surtaxe Juppé ».

L'impact cumulé de ces deux contributions sur le taux nominal global a été maximal en 1997 et 1998 puisqu'il a atteint près de 42 %, comme l'illustre le tableau ci-après :

¹ Loi n° 95-885 du 4 août 1995 de finances rectificative pour 1995.

² La doctrine fiscale (BOI 4 L-1-95 du 21 septembre 1995) a toutefois précisé que cette disposition en faisait pas obstacle à l'imputation de crédits d'impôt prévus par des conventions internationales stipulant leur imputabilité sur l'IS et des impôts de même nature.

³ Loi n° 97-1026 du 10 novembre 1997 portant mesures urgentes à caractère fiscal et financier.

Evolution du taux nominal marginal de l'IS de 1988 à 2006

Périodes d'imposition (année civile ou exercice clos)	Taux de droit commun	Contributions additionnelles sur l'assiette de l'IS	Taux nominal effectif global (hors taux réduits)
1988 à 1991	<i>Taux différencié : - bénéfices distribués : 42 % - bénéfices non distribués : 34 %</i>		
1992	34 %	-	34 %
1993 et 1994	33,33 %	-	33,33 %
1995 et 1996		10 %	36,66 %
1997 et 1998		15 % + 10 %	41,67 %
1999		10 % + 10 %	40 %
2000		10 % + CS 3,3 %	37,76 %
2001		6 % + CS 3,3 %	36,43 %
De 2002 à 2004		3 % + CS 3,3 %	35,43 %
2005		1,5 % + CS 3,3 %	34,93 %
Depuis 2006		CS 3,3 %	34,43 %

CS : contribution sociale introduite au 1^{er} janvier 2000.

Source : commission des finances

C. UN RENDEMENT CORRÉLÉ À LA SITUATION ÉCONOMIQUE MAIS MINÉ PAR LES OPTIMISATIONS SUR L'ASSIETTE

Ainsi que le montre le tableau ci-après, le rendement de l'IS est corrélé à la croissance économique, l'élasticité comme le décalage calendaire étant toutefois variables, notamment en fonction de la brutalité et de l'ampleur des inflexions de la croissance. Cette évolution est logique eu égard au lien, sur le moyen terme, entre l'évolution de l'activité et celle de la rentabilité des entreprises, cette dernière se traduisant dans le niveau du bénéfice imposable.

Le produit de l'IS est cependant soumis à une autre tendance de fond : **une assiette de plus en plus complexe, discontinue, ramifiée** dans des exonérations et régimes particuliers, et partant, « optimisable » par les sociétés qui disposent des ressources humaines et financières adéquates. **Le montant des dépenses fiscales et des modalités de calcul de l'impôt** qui minorent l'assiette – nonobstant les réserves¹ sur leur nomenclature et modalités d'évaluation – **est ainsi supérieur au produit net de l'IS** (respectivement 46,3 milliards d'euros et 32,9 milliards d'euros en 2010).

L'IS est donc devenu à la fois illisible et insuffisamment « productif », sans pour autant que le poids des prélèvements obligatoires sur les entreprises soit conforme à la moyenne européenne. Dans une étude publiée fin mai 2011, la Chambre de commerce et d'industrie de Paris (via son Observatoire européen de la fiscalité des entreprises) a ainsi relevé que **la part de l'IS rapportée au PIB est une des plus faibles avec 1,3 %**, pour une

¹ Formulées notamment par le Conseil des prélèvements obligatoires dans son rapport d'octobre 2010 intitulé « Entreprises et "niches" fiscales et sociales – Des dispositifs dérogatoires nombreux ».

moyenne européenne de 1,9 %, seule l'Allemagne présentant un ratio inférieur (0,7 %).

**Evolution des montants d'impôt sur les sociétés
prévus en loi de finances initiale et encaissés depuis 2005**

(en milliards d'euros)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Prévision 2012
Prévision d'IS brut	50,2	49,4	55,4	63,7	60,1	50,4	57,2	59,8
Prévision révisée	48,2	54,5	63,4	64,0	48,2	52,1	53,9	N.S.
IS brut encaissé	53	58,4	63,2	62,6	49,4	51,4	-	
IS net encaissé	40,9	48,9	50,8	49,2	20,9	32,9	40,9 (1)	
Variation du PIB en volume (2)	1,8 %	2,5 %	2,3 %	- 0,1 %	- 2,7 %	1,5 %	1,7 %	1 %
Dépense fiscale sur IS	3,4	4,7	6,2	7,4	3,3	3,1	2,4	1,8
Modalités de calcul (2)	1,6	2,6	45,9	61,7	58,2	43,2	47,2	N.S.

(1) : prévision pour 2011.

(2) : acquis de croissance pour 2011 selon l'INSEE, prévision actualisée pour 2012.

(3) : la classification des mesures relevant des dépenses fiscales et modalités de calcul de l'impôt a été révisée en 2007. Les modalités de calcul incluent en particulier le coût du régime « mère-fille », de l'exonération des plus-values de cession de titres de participation et du régime d'intégration fiscale. Le montant de 2008 (61,7 milliards d'euros) est surestimé compte tenu des modalités appliquées pour calculer le coût de l'exonération des plus-values sur titres de participation.

Source : commission des finances, d'après les fascicules « Voies et moyens » annexés aux projets de loi de finances et les projets de loi de règlement

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

En application du plan de rigueur annoncé le 7 novembre 2011 par le Premier ministre, le présent article propose d'introduire, dans un nouvel article 219-0 *bis* du code général des impôts, une **majoration exceptionnelle de 5 % de l'IS dû**, applicable aux « grosses PME » et aux grandes sociétés. Cette mesure est susceptible de procurer un surcroît annuel de recettes d'IS de **1,1 milliard d'euros**.

A. LES SOCIÉTÉS REDEVABLES

Les sociétés assujetties à la majoration sont les sociétés redevables de l'IS qui réalisent un **chiffre d'affaires supérieur à 250 millions d'euros**. Ce montant s'entend du chiffre d'affaires réalisé par le redevable au cours de l'exercice ou de la période d'imposition, ramené à douze mois le cas échéant.

En l'absence de précision, **la définition du chiffre d'affaires** devrait être celle retenue par la doctrine fiscale pour la contribution sociale soit, aux termes de l'instruction BOI 4-L-2-02 du 26 juin 2002, le « **montant hors taxes des recettes réalisées par le redevable dans l'accomplissement de son activité** ».

professionnelle normale et courante ». Il ne serait pas tenu compte des produits financiers sauf dans les cas où la réglementation particulière propre à certains secteurs d'activité le prévoit, ni des recettes revêtant un caractère exceptionnel, telles que les produits provenant de la cession d'éléments de l'actif immobilisé. Les dividendes reçus par les redevables dont l'activité consiste en la gestion de leur patrimoine mobilier ne seraient également pas pris en compte pour la détermination de leur chiffre d'affaires.

Une disposition spécifique est prévue pour les **groupes fiscalement intégrés**, au sens de l'article 223 A du code général des impôts : le chiffre d'affaires pris en compte s'entend de la **somme des chiffres d'affaires** de chacune des sociétés membres du groupe. Cette disposition est cohérente avec le régime de la contribution sociale sur l'IS, qui prévoit un système analogue¹, et avec la personnalité fiscale des groupes de sociétés, la société mère étant seule redevable de l'IS dû par l'ensemble des sociétés du groupe.

Environ **1 250 sociétés redevables seront ainsi concernées par cette mesure, soit 18 000 entreprises** en comptant pour une unité toute entreprise appartenant à un groupe redevable de la contribution.

B. L'ASSIETTE ET LA DURÉE D'APPLICATION DE LA MAJORATION

L'assiette de la majoration de 5 % est constituée de l'IS dû, calculé selon les taux mentionnés à l'article 219 du code général des impôts, soit le taux de droit commun comme les taux réduits de 15 % et 19 % applicables à certaines plus-values de cession au titre du régime du long terme (*cf. supra*).

La majoration revient donc à appliquer *in fine* un taux nominal d'IS, hors contribution sociale, de **35 % (+ 1,66 point) pour les produits imposés au taux normal** et de 15,75 % (+ 0,75 point) ou 19,95 % (+ 0,95 point) pour ceux imposés aux taux réduits.

Cette assiette est déterminée selon une base « **brute** », c'est-à-dire avant imputation des réductions ou crédits d'impôt et des créances fiscales de toute nature.

La majoration proposée par le présent article est fiscalement distincte des contributions supplémentaires appliquées dans le passé. Il en résulte que **les réductions, crédits d'impôt et créances de report en arrière seraient imputables sur cette fraction supplémentaire**, au même titre que l'IS dû.

Elle s'applique pour les exercices clos à **compter du 31 décembre 2011 et jusqu'au 30 décembre 2013**. Une société dont l'exercice fiscal a été ouvert après le 1^{er} janvier 2011 et chevauche les années civiles 2011 et 2012 sera donc redevable de la majoration. Cette durée

¹ Le II de l'article 235 ter ZC, précité, dispose ainsi que « pour les entreprises placées sous le régime prévu à l'article 223 A, la contribution est due par la société mère. Elle est assise sur l'impôt sur les sociétés afférent au résultat d'ensemble et à la plus-value nette d'ensemble définis aux articles 223 B et 223 D. »

d'application de deux ans est **alignée sur le rythme prévisionnel de retour à un déficit public de 3 %**, tel qu'il figure dans le programme de stabilité transmis par le Gouvernement à la Commission européenne en avril 2011.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A l'initiative de notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général du budget, et avec l'avis favorable du Gouvernement qui a toutefois présenté un sous-amendement, l'Assemblée nationale a adopté un amendement tendant à **convertir la majoration en une contribution exceptionnelle**, sur le modèle des dispositions mises en œuvre en 1995 et 1997. Cette contribution est insérée dans un nouvel article 235 *ter* ZAA du code général des impôts.

Cette modification a pour objet de mieux garantir la recette attendue, dans la mesure où les sociétés redevables **ne pourraient se libérer de l'impôt par imputation de réductions, crédits d'impôt ou créances**.

Les autres caractéristiques de la contribution, afférentes à la détermination des redevables et de l'assiette, ne sont pas modifiées. **Le régime applicable aux groupes fiscaux est toutefois précisé** par un nouvel alinéa qui dispose, à l'instar du régime de la contribution sociale, que la contribution est due par la société mère et assise sur l'IS afférent au résultat d'ensemble et à la plus-value nette d'ensemble.

L'Assemblée nationale a également adopté un sous-amendement du Gouvernement tendant à **supprimer les quatre acomptes** initialement envisagés pour le paiement de la contribution, par alignement sur le régime de l'IS. Afin de ne pas dégrader la trésorerie des sociétés redevables, **cette contribution ne serait donc due qu'au moment du paiement du solde de l'IS**.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Cette contribution n'est pas une innovation puisque des dispositifs analogues ont été mis en place par deux gouvernements différents, de 1995 à 2005 et de 1997 à 1999. Il s'agit bien d'une **simple mesure d'opportunité et de rendement budgétaire, qui ne règle absolument pas le problème de fond de l'assiette de l'IS**, exposé *supra*. Elle ne saurait donc pallier la nécessité d'une réforme structurelle de cet impôt, qui ne pourra sans doute pas attendre l'échéance du 31 décembre 2013.

Certes, contrairement à la « surtaxe Juppé » qui concernait toutes les entreprises imposées à l'IS, ce dispositif présente un effet de seuil, mais qui sera neutralisé au sein des groupes. Le seuil de chiffre d'affaires conduit également à **exonérer la plupart des PME**, qui sont souvent les premières

victimes d'une crise, en tant que sous-traitants très dépendants de leurs donneurs d'ordres ou par manque de débouchés internationaux.

Toutefois, **en ne se montrant pas ouvert à une telle révision de l'assiette**, ainsi que l'illustrent les avis défavorables émis sur les initiatives présentées lors de l'examen au Sénat de la première partie du présent projet de loi de finances, **le Gouvernement se contraint à recourir au pis-aller de l'action sur le taux. Celle-ci ne fait qu'accroître le handicap de l'IS français**, dont le taux nominal « de droit commun », contribution sociale incluse, atteindra **36,1 %**.

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

ARTICLE 14 bis (nouveau)
(Art. 8 du code général des impôts)

Régime fiscal des sociétés interprofessionnelles de soins ambulatoires

Commentaire : le présent article vise à définir le régime fiscal des sociétés interprofessionnelles de soins ambulatoires (SISA), à sécuriser la situation fiscale des autres formes de coopération engageant des professionnels de santé qui expérimentent de nouveaux modes de rémunération et assure la neutralité fiscale de la transformation en SISA.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LES SOCIÉTÉS INTERPROFESSIONNELLES DE SOINS AMBULATOIRES

La loi n° 2011-940 du 10 août 2011 modifiant certaines dispositions de la loi n° 2009-879 du 21 juillet 2009 portant réforme de l'hôpital et relative aux patients, à la santé et aux territoires (HPST) a créé une nouvelle forme de société civile : la **société interprofessionnelle de soins ambulatoires (SISA)**¹, permettant l'exercice en commun, par des professionnels de santé de spécialités différentes, de certaines activités².

Cette nouvelle structure juridique a pour finalité de **faciliter l'exercice « regroupé » et pluridisciplinaire de la médecine ambulatoire**. Il s'agit ainsi de répondre aux aspirations de jeunes professionnels de santé, de structurer l'offre de soins de premier recours et de lutter contre la désertification médicale.

La création d'une nouvelle forme de société était justifiée par la nécessité, pour les professionnels de santé, de disposer d'une entité juridique apte à **percevoir de nouveaux modes de rémunération (NMR)**³, organisés, à titre expérimental, par la loi n° 2007-1786 du 19 décembre 2007 de financement de la sécurité sociale pour 2008, et à les **redistribuer entre les différents associés**.

¹ Le cadre juridique des sociétés interprofessionnelles de soins ambulatoires est défini par les articles L. 4041-1 et suivants du code de la santé publique.

² Il s'agit, selon l'article L. 4041-2 du code de la santé publique, des activités de coordination thérapeutiques, d'éducation thérapeutiques ou de coopération entre les professionnels de santé.

³ Il s'agit de modes de rémunération alternatifs à la rémunération à l'acte. Il s'agit notamment de rémunérer le temps passé à la coordination et les nouveaux services aux patients, tels que l'éducation thérapeutique du patient (ETP).

Ainsi, la SISA est venue **répondre aux difficultés qui avaient pu être rencontrées par les professionnels de santé qui s'étaient engagés dans l'expérimentation des nouveaux modes de rémunération par le biais d'autres structures juridiques**, telles que les sociétés civiles de moyens (SCM), les groupements d'intérêt économique (GIE) ou encore les associations.

B. LE RÉGIME FISCAL DES SOCIÉTÉS INTERPROFESSIONNELLES DE SOINS AMBULATOIRES

L'article L. 4041-1 du code de la santé publique (CSP) dispose que les sociétés interprofessionnelles de soins ambulatoires (SISA) sont des **sociétés civiles**. D'une manière générale, les sociétés civiles sont soumises au **régime fiscal des sociétés de personnes** qui se caractérise par l'assujettissement personnel de chaque associé à l'impôt sur le revenu. Il ne saurait par conséquent en être autrement pour les SISA qui, par définition, ne peuvent exercer d'activités commerciales.

Il convient de rappeler, à titre indicatif, qu'il résulte de l'article 206 du code général des impôts (CGI) que **les sociétés civiles sont passibles de l'impôt sur les sociétés lorsqu'elles se livrent à des opérations qui présentent le caractère de bénéfices industriels et commerciaux**. Or, la jurisprudence et l'administration s'accordent pour considérer que lorsque l'importance des capitaux investis dans l'activité, de la main d'œuvre employée et des moyens utilisés est telle que l'activité exercée procède plus de la spéculation que de l'exercice d'un art ou d'une science, il y a alors imposition dans la catégorie des bénéfices commerciaux. Ainsi, à titre d'exemple, le Conseil d'Etat a jugé qu'une **société civile exploitant un laboratoire d'analyses médicales** qui utilise le concours permanent de plus de quarante personnes exerce une activité commerciale¹.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

À l'initiative d'Isabelle Vasseur et de plusieurs autres de nos collègues députés, l'Assemblée nationale a adopté, avec l'avis favorable du Gouvernement et de la commission des finances, le présent article qui vise à sécuriser la situation fiscale des professionnels de santé exerçant dans le cadre de structures interprofessionnelles et s'étant engagés dans l'expérimentation des nouveaux modes de rémunération.

¹ CE 9 février 1983, n° 10943.

A. LA SOUMISSION DES SISA AU RÉGIME FISCAL DES SOCIÉTÉS DE PERSONNES

Le **I du présent article (alinéas 1 et 2)** complète l'article 8 du code général des impôts (CGI) afin de préciser que les membres des SISA sont personnellement soumis à l'impôt sur le revenu pour la part de bénéfices sociaux correspondant à leurs droits dans la société. Ainsi, **la soumission des SISA au régime fiscal des sociétés de personnes est confirmée.**

B. SÉCURISATION DE LA SITUATION FISCALE DES PROFESSIONNELS DE SANTÉ ENGAGÉS DANS L'EXPÉRIMENTATION DES NOUVEAUX MODES DE RÉMUNÉRATION AVANT LA CRÉATION DES SISA

Le **II du dispositif proposé (alinéa 3)** prévoit de sécuriser la situation fiscale des professionnels de santé s'étant engagés dans l'expérimentation des nouveaux modes de santé avant que la SISA ne soit créée. Ainsi, il est précisé que **les sociétés civiles de moyens (SCM), les groupements d'intérêt économique (GIE) et les associations régies par la loi du 1^{er} juillet 1901 relative aux contrats d'association, ayant participé dès 2010 ou 2011 aux expérimentations portant sur de nouveaux modes de rémunération** prévues par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2008 précitée et qui se transforment en SISA avant le 30 juin 2012, **relèvent du régime fiscal des sociétés de personnes.** Ne sont concernés que les résultats de leurs exercices au desquels ils ont participé à ces expérimentations.

C. LA NEUTRALITÉ FISCALE DE LA TRANSFORMATION EN SISA

Enfin, le **III de l'article proposé (alinéa 4)**, prévoit que la **transformation** des sociétés civiles de moyens (SCM), des groupements d'intérêt économique (GIE) et des associations, ayant participé aux expérimentations portant sur de nouveaux modes de rémunération, **en sociétés interprofessionnelles de soins ambulatoires (SISA) avant le 30 juin 2012, n'entraîne pas l'imposition immédiate des résultats et plus-values réalisées au jour de la transformation et non encore imposés**, par dérogation aux dispositions de l'article 202 *ter* du CGI.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

La création des sociétés interprofessionnelles de soins ambulatoires (SISA) a constitué une **réelle avancée en faveur du développement de l'exercice « regroupé » et pluridisciplinaire de la médecine libérale.** Répondant aux aspirations des jeunes professionnels de santé, l'exercice regroupé est également de nature à encourager l'installation de ces derniers dans les territoires victimes de la désertification médicale. En outre, la SISA

doit favoriser la coordination des soins ambulatoires entre eux et avec ceux qui sont dispensés par les hôpitaux. Par suite, une définition plus précise du régime fiscal de cette nouvelle forme de société ne peut qu'être bienvenue dès lors qu'elle rassure les professionnels de santé attirés par l'exercice au sein d'une SISA.

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

ARTICLE 14 ter (nouveau)

(Art. 44 sexies A du code général des impôts et art. 131 de la loi n° 2033-1311 du 30 décembre 2003 de finances pour 2004)

**Aménagement des régimes fiscal et social
des jeunes entreprises innovantes (JEI)**

Commentaire : le présent article tend, d'une part, à limiter à deux ans l'exonération d'impôt dont bénéficient les jeunes entreprises innovantes (JEI) et, d'autre part, à revenir en partie sur la diminution des avantages destinés à ces mêmes entreprises en matière d'exonérations de charges sociales à laquelle a procédé la loi de finances pour 2011.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LA DÉFINITION DES JEI

La loi de finances pour 2004 a créé le statut de « jeune entreprise innovante » (JEI). Ce statut est accordé aux petites ou moyennes entreprises de moins de huit ans qui engagent des dépenses de recherche-développement représentant au moins 15 % de leurs charges. Il leur permet de bénéficier d'un certain nombre d'exonérations fiscales et sociales.

Pour bénéficier du statut de JEI, **l'entreprise doit se déclarer, spontanément, à la direction des services fiscaux dont elle dépend.** Toutefois, une entreprise qui souhaite s'assurer qu'elle remplit les critères lui permettant d'être qualifiée de jeune entreprise innovante, **peut solliciter l'avis de l'administration qui dispose de quatre mois pour répondre à cette demande. A défaut de réponse motivée dans ce délai, un accord est réputé obtenu.**

Une entreprise est qualifiée de jeune entreprise innovante lorsqu'elle répond aux cinq conditions suivantes :

- 1) être une PME au sens communautaire ;
- 2) être âgée de moins de huit ans ;

3) avoir réalisé, à la clôture de chaque exercice au titre duquel elle veut bénéficier du statut de JEI, **des dépenses de recherche représentant au moins 15 % des charges totales engagées au titre de ce même exercice.** Les dépenses de recherche retenues pour l'appréciation du statut de JEI sont définies par renvoi à celles visées aux alinéas *a* à *g* de l'article 244 *quater* B du code général des impôts qui ouvrent droit au crédit d'impôt recherche, à l'exclusion donc des dépenses de veille technologique.

4) être indépendante. **La condition de détention du capital, c'est-à-dire le respect de la détention de la moitié du capital par certaines personnes, doit être respectée tout au long de l'exercice** au titre duquel l'entreprise concernée souhaite bénéficier du statut spécial.

5) être **réellement nouvelle** et ne pas avoir été créée dans le cadre d'une concentration, d'une restructuration, d'une extension d'activité préexistante ou d'une reprise d'une telle activité.

B. LE RÉGIME D'EXONÉRATION ORIGINEL

1. Le volet fiscal

Dès lors que l'entreprise satisfait, à la clôture d'un exercice, aux cinq conditions requises pour être qualifiée de JEI, elle peut bénéficier des allègements d'impôt suivants :

- une **exonération totale d'impôt sur les bénéfices** pour les trois premiers exercices bénéficiaires et une exonération à hauteur de 50 % au titre des deux exercices suivants ;

- une exonération d'imposition forfaitaire annuelle ;

- une exonération de la cotisation économique territoriale (CET) sur délibération des collectivités locales.

Il convient de noter que les aides fiscales accordées aux entreprises placées sous le régime de la JEI ne peuvent excéder le plafond des aides *de minimis* fixé par la Commission européenne.

On doit remarquer que les allègements fiscaux n'ont pas un grand impact budgétaire dans la mesure où ces jeunes entreprises ne font pas beaucoup de bénéfices dans les premières années de leur création.

Par ailleurs **la JEI bénéficie également du remboursement anticipé du crédit d'impôt recherche**, ce qui représente un avantage de trésorerie. Toutefois, en 2009 et en 2010, l'ensemble des entreprises ont bénéficié d'un tel remboursement anticipé, et la loi de finances pour 2011 a pérennisé ces dispositions pour toutes les PME.

2. Le volet social

L'entreprise qualifiée de JEI était, jusqu'en 2011, exonérée de cotisations patronales, de sécurité sociale, pour les chercheurs, les techniciens, les gestionnaires de projet de recherche-développement, les juristes chargés de la protection industrielle et des accords de technologie liés au projet ainsi que les personnels chargés de tests pré-concurrentiels.

L'exonération portait sur les cotisations maladie, maternité, invalidité, décès, vieillesse, allocations familiales, accident du travail et maladies professionnelles. **Elle était totale et non plafonnée.**

En revanche, l'exonération ne portait pas sur les cotisations supplémentaires mises à la charge de l'employeur, compte tenu des risques exceptionnels d'accidents du travail ou de maladies professionnelles. Cette exonération était également ouverte aux mandataires sociaux relevant du régime général de sécurité sociale.

L'exonération totale de cotisations patronales de sécurité sociale ne pouvait se cumuler avec une autre mesure d'exonération de cotisations patronales ou avec une aide de l'Etat à l'emploi.

Le coût du volet social du dispositif « jeunes entreprises innovantes » était estimé à 145 millions d'euros en 2011.

B. LA REMISE EN CAUSE DE LA LOI DE FINANCES POUR 2011

L'article 175 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011 a profondément modifié le volet social du dispositif « JEI ».

Il a introduit à la fois :

- **un plafond de rémunération mensuelle brute par personne, fixé à 4,5 fois le salaire minimum (SMIC) ;**

- **un plafond annuel de cotisations éligibles par établissement, fixé à trois fois le plafond annuel de la sécurité sociale, soit 106 056 euros pour 2011 ;**

- **une diminution progressive des exonérations** au cours de la vie de l'entreprise. Ainsi, sur la base du montant d'exonération auquel peut prétendre l'établissement, le taux d'exonération est désormais inchangé de la première à la quatrième année, puis connaît une **réduction progressive au cours des quatre années suivantes (respectivement 75 %, 50 %, 30 % et 10 % de ce montant) avant son extinction.**

L'ensemble des économies ainsi réalisées est évalué à 57 millions d'euros par le Gouvernement, dont environ 1,7 million d'euros au titre du plafonnement de rémunération, environ 31 millions d'euros au titre du plafonnement par établissement et environ 24 millions d'euros au titre de la sortie progressive.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article, introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative de nos collègues députés Gilles Carrez, rapporteur général du budget,

Nicolas Forissier et Michel Bouvard, avec un **avis défavorable** du Gouvernement, propose :

- d'une part, de **limiter à deux ans les avantages fiscaux dont bénéficient les JEI**. L'article 44 *sexies* A du code général des impôts serait retouché de façon à ce que ces sociétés n'ait plus droit qu'à l'exonération totale d'imposition au titre de leur premier exercice bénéficiaire (dans la limite de douze mois) puis à une exonération de moitié au titre de l'exercice suivant ;

- d'autre part, d'**atténuer le « rabot » sur les avantages sociaux des JEI** auquel a procédé l'article 175 de la loi de finances pour 2011 précité.

Plus précisément, l'article 131 de la loi de finances pour 2004 serait modifié afin de :

- **porter de trois à cinq fois le plafond annuel de la Sécurité sociale le montant du plafond annuel de cotisations éligibles à l'exonération de cotisations patronales par établissement**¹. En revanche, le plafonnement individuel serait maintenu ;

- et **réviser le mécanisme de sortie progressive** du dispositif, introduit l'année dernière. Comme actuellement, les JEI bénéficieraient (dans la limite du double plafond décrit *supra*) d'une exonération totale de cotisations patronales pendant quatre ans. En revanche, pour les quatre années suivantes, le taux d'exonération s'élèverait à 80 %, puis 70 %, puis 60 % et enfin 50 %, ce qui est moins sévère que le régime actuel.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article repose sur la même logique que l'article 5 *bis* B du projet de loi de finances pour 2012, introduit à l'initiative de votre rapporteure générale. L'Assemblée nationale a considéré, tout comme le Sénat, que l'article 175 de la loi de finances pour 2011 a procédé à une remise en cause trop importante du statut des JEI, au risque de déséquilibrer des entreprises dynamiques, porteuses de croissance future.

Néanmoins, il est nettement moins favorable que le dispositif voté par le Sénat sur plusieurs points importants. En particulier, il propose le maintien :

- du plafond d'exonération de charges patronales à 4,5 fois le SMIC par rémunération individuelle. Cela peut éventuellement poser problème pour quelques profils de chercheurs très pointus ;

- surtout, **du plafond global d'exonération par établissement**, même s'il passerait de trois à cinq fois le montant annuel du plafond de la Sécurité sociale (à l'inverse du dispositif Sénat). **Cela resterait très pénalisant pour les entreprises de plus de 16 salariés ;**

¹ C'est-à-dire de 106 056 euros à 176 760 euros sur la base du plafond de l'année 2011.

- enfin, **d'un mécanisme de sortie progressive**, selon lequel les JEI bénéficieraient pleinement des avantages sociaux pendant quatre ans, puis respectivement, les années suivantes, à 80 %, 70 %, 60 % et 50 %.

Du fait des différences entre les mécanismes proposées par les deux assemblées, il convient d'attendre le résultat de la commission mixte paritaire chargée d'examiner le projet de loi de finances pour 2012 avant, éventuellement, de modifier le présent article.

Décision de la commission : votre commission des finances a décidé de réserver sa position sur cet article.

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 14 ter
(Art. 39 ter du code général des impôts)

**Abrogation de la provision pour reconstitution des gisements
d'hydrocarbures**

Commentaire : le présent article tend à abroger l'article 39 ter du code général des impôts, qui définit la provision pour reconstitution des gisements d'hydrocarbures.

I. LE DROIT EXISTANT

A. L'ANCIENNE PROVISION POUR RECONSTITUTION DES GISEMENTS

Aux termes de l'article 39 ter du code général des impôts, **les entreprises qui effectuent la recherche et l'exploitation des hydrocarbures liquides ou gazeux en France métropolitaine ou dans les départements d'outre-mer (DOM) étaient autorisés à déduire de leur bénéfice net d'exploitation, dans la limite de 50 % de ce bénéfice, une provision pour reconstitution des gisements (PRG) d'hydrocarbures égale à 23,50 % du montant des ventes des produits marchands extraits des gisements qu'ils exploitaient en métropole ou dans ces départements.**

Il était précisé que les bénéfices affectés à cette provision à la clôture de chaque exercice devaient être employés, dans un délai de deux ans à partir de la date de cette clôture, soit sous la forme d'immobilisations ou de travaux de recherche réalisés pour la mise en valeur des gisements d'hydrocarbures situés en France métropolitaine ou dans les DOM, soit à l'acquisition de participations dans les sociétés ayant pour objet d'effectuer une telle recherche ou exploitation.

Dans ce cas, les sommes correspondantes pouvaient être transférées à un compte de réserve ordinaire assimilé aux réserves constituées par prélèvements sur les soldes bénéficiaires soumis à l'impôt.

Dans le cas contraire, les fonds non utilisés devaient être rapportés au bénéfice imposable de l'exercice au cours duquel a expiré ce délai.

En outre, les entreprises qui réalisaient des investissements amortissables en emploi de la provision devaient rapporter à leurs résultats imposables, au même rythme que l'amortissement, une somme égale au montant de ces investissements. En revanche, lorsque la provision était employée sous une autre forme, la même réintégration était effectuée en une seule fois.

B. L'INTERDICTION DE PASSER UNE PRG AU TITRE D'EXERCICES CLOS À COMPTER DU 31 DÉCEMBRE 2010

L'article 18 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010, introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative de notre collègue député Charles de Courson, a programmé l'extinction de ce dispositif, en prévoyant qu'**aucune déduction ne soit autorisée au titre de la PRG pour les exercices clos à compter du 31 décembre 2010.**

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteure générale souhaite, à des fins de clarté et de simplification, que **l'article 39 *ter* du code général des impôts soit abrogé** et disparaisse ainsi de ce code.

Afin de ne pas créer de vide juridique quant au emploi des dernières provisions passées au titre d'exercices clos avant le 31 décembre 2010, **cette abrogation devrait prendre effet à compter du 1^{er} janvier 2014.**

Décision de la commission : votre commission des finances vous propose d'adopter cet article additionnel.

ARTICLE 14 quater (nouveau)
(Art. 167 bis du code général des impôts)

Modification de l'assiette de l'*exit tax*

Commentaire : le présent article vise à élargir l'assiette de l'*exit tax* en rendant cette dernière applicable aux contribuables détenant des participations, directes ou indirectes, dans une société supérieures à 1 % des bénéfices sociaux ou dont l'ensemble des participations détenues dans différentes sociétés excède le seuil de 1,3 million d'euros.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LE PRINCIPE DE L'EXIT TAX

La loi n° 2011-900 du 29 juillet 2011 de finances rectificative pour 2011 a institué, à l'article 167 bis du code général des impôts (CGI), une **imposition des plus-values latentes lors du transfert par les contribuables de leur domicile fiscal hors de France**, aussi appelée ***exit tax***. Il s'agit d'un dispositif ayant pour finalité de **lutter contre l'évasion fiscale**.

À cet égard, il s'applique aux contribuables procédant au transfert de leur domicile fiscal hors de France¹, sur la base des plus-values latentes constatées lors de ce transfert, à **deux types d'impositions** : l'**impôt sur le revenu** et les **prélèvements sociaux**².

De ce fait, les plus-values latentes sont tout à la fois imposées au taux prévu au 2 de l'article 200 A du CGI au titre de l'impôt sur le revenu soit, à ce jour, **19 %** et aux taux additionnés des prélèvements sociaux, à savoir **13,5 %** pour l'année 2011. **Le taux global d'imposition au titre de l'*exit tax* est donc de 32,5 %.**

B. L'ASSIETTE DE L'EXIT TAX

Les dispositions du **I de l'article 167 bis du CGI** prévoient que l'***exit tax*** est assise sur les plus-values latentes constatées, au moment du transfert du domicile hors de France, sur les droits sociaux ou valeurs mobilières détenues dans les sociétés passibles de l'impôt sur les sociétés ou d'un impôt équivalent dans lesquelles l'ensemble des membres du foyer fiscal du contribuable **disposent d'une participation directe ou indirecte aux bénéfices sociaux**

¹ Il s'agit des contribuables qui transfèrent leur domicile hors de France, dès lors qu'ils y ont été fiscalement domiciliés, de manière continue, pendant les six années précédant ce transfert.

² La contribution sociale généralisée (CSG), la contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS), le prélèvement social et les taxes additionnelles au prélèvement social.

d'au moins 1 % ou dont la valeur excède 1,3 million d'euros lors de ce transfert.

Par conséquent, l'imposition des plus-values latentes ne concerne que les **lignes de titres** représentant une participation dans une société supérieure à 1 % ou à 1,3 million d'euros en valeur.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article, adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative de notre collègue député Jérôme Cahuzac avec un avis favorable de la commission des finances mais défavorable du Gouvernement, propose d'**élargir l'assiette** de l'*exit tax* et, pour se faire, de **modifier les dispositions du I de l'article 167 bis du CGI**. Il est ainsi prévu que l'*exit tax* s'applique aux contribuables transférant leur domicile hors de France sur les droits sociaux ou valeurs mobilières détenues dans les sociétés passibles de l'impôt sur les sociétés ou d'un impôt équivalent dans lesquelles l'ensemble des membres du foyer fiscal du contribuable disposent de **plusieurs participations, directes ou indirectes**, aux bénéfices sociaux d'une société d'au moins 1 % **ou dont l'ensemble des participations détenues dans différentes sociétés la valeur excède 1,3 million d'euros lors de ce transfert.**

Ainsi, se trouvent soumis à l'*exit tax* les contribuables dont les **participations cumulées** dans des sociétés sont supérieures, en valeur, à 1,3 million d'euros.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Cet article réforme **profondément l'assiette de l'exit tax**. Adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative de notre collègue député Jérôme Cahuzac, il prévoit d'appliquer l'**imposition des plus-values latentes lors du transfert par les contribuables de leur domicile fiscal hors de France**, prévue à l'article 167 bis du code général des impôts (CGI), dès lors que ces derniers détiennent des titres dans des sociétés dont la valeur est supérieure à 1,3 million d'euros.

Tout d'abord, ce dispositif met fin à une **curiosité fiscale**. Alors qu'actuellement un contribuable détenant une participation unique de 1,4 million d'euros dans une société est assujéti à l'*exit tax*, il n'en va pas de même pour une personne détenant plusieurs participations inférieures, pour chacune d'entre elles, à 1,3 million d'euros mais dont le total est supérieur à ce seuil. Il va sans dire que le dispositif adopté dans la loi de finances du 29 juillet 2011 de finances rectificative pour 2011 précitée était de nature à **encourager les comportements d'optimisation fiscale**, permettant aux contribuables d'échapper à l'*exit tax* en fractionnant leurs participations.

Le présent article permet par conséquent de renforcer **un instrument de lutte contre l'évasion fiscale** et de rendre l'article 167 *bis* du CGI plus conforme à sa vocation.

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

ARTICLE 14 quinquies (nouveau)
(Art. 199 ter D et 244 quater E du code général des impôts)

**Prorogation du dispositif de crédit d'impôt
pour investissement en Corse**

Commentaire : le présent article vise principalement à proroger pour cinq ans le crédit d'impôt pour investissement en Corse et à introduire un mécanisme de cession de créance du crédit d'impôt des entreprises bénéficiaires à des établissements de crédits.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LES RÉGIMES FISCAUX DÉROGATOIRES APPLICABLES À LA CORSE

Sur les quelque **rente dépenses fiscales rattachées à la mission « Politique des territoires »**, quatorze d'entre elles se rapportent à la Corse, pour un montant global de **250 millions d'euros**. Les plus importantes du point de vue de leur coût sont :

- les **taux de TVA** particuliers applicables à divers produits et services consommés ou utilisés en Corse, pour une dépense évaluée à 205 millions d'euros en 2012 ;

- et le **crédit d'impôt pour investissement en Corse**, qui fait l'objet du présent article et dont le coût est estimé à 35 millions d'euros¹ pour 2012, pour 3 160 entreprises bénéficiaires.

Le régime fiscal dérogatoire de la Corse s'inscrit dans une exception fort ancienne puisqu'il remonte, dans son principe, au Consulat (1801).

Il est aujourd'hui principalement régi par les trois « grandes lois » suivantes :

- la loi n° 94-1131 du 27 décembre 1994 portant statut fiscal de la Corse dont l'objectif est de **favoriser le développement économique en réduisant la taxation des outils de production**, notamment la taxe professionnelle ainsi que la taxe sur le foncier bâti, et en exonérant de taxe foncière sur les propriétés bâties les terres à usage agricole et d'impôt sur les sociétés les entreprises nouvellement créées pendant une durée de 8 ans ;

- la loi n° 96-1143 du 26 décembre 1996 relative à la zone franche de Corse qui institue des mécanismes **d'exonérations de cotisations sociales à l'ensemble de la région** ;

¹ Source : fascicule « Voies et moyens – dépenses fiscales » annexé au projet de loi de finances pour 2012.

- et la loi n° 2002-92 du 22 janvier 2002 relative à la Corse qui a fixé le **régime fiscal du crédit d'impôt pour investissement en Corse**. Celui-ci est égal à 20 % du montant des investissements réalisés par les PME jusqu'au 31 décembre 2011.

B. L'INSTAURATION DU CRÉDIT D'IMPÔT POUR INVESTISSEMENT EN CORSE

Instauré par la loi du 22 janvier 2002 précitée, le crédit d'impôt pour investissement en Corse a eu pour vocation de **remplacer l'avantage fiscal lié aux zones franches** dont l'extinction « en sifflet » au bout de 5 ans était programmée par la loi du 26 décembre 1996.

Le crédit d'impôt est égal à **20 % du prix de revient hors taxes des investissements réalisés**, ceux-ci étant limitativement énumérés à l'article 244 *quater* E du code général des impôts :

- ils ne doivent pas consister en des investissements de remplacement ;

- ils doivent être financés sans aide publique à hauteur d'au moins 25 % de leur montant ;

- ils doivent être exploités en Corse pour les besoins d'une activité industrielle, commerciale, artisanale, libérale ou agricole, à l'exception d'une série de secteurs¹.

L'avantage fiscal s'impute sur l'**impôt sur les sociétés (IS)** ou l'**impôt sur le revenu (IR)** dû au titre de l'année de réalisation de l'investissement, l'excédent éventuel étant imputable au titre des neuf années suivantes. A l'issue de la période de 10 ans, le **solde du crédit d'impôt non utilisé est remboursé au contribuable** dans la double limite de 50 % du montant du crédit d'impôt et de 300 000 euros.

Sont concernées les entreprises qui emploient **moins de 250 salariés** et ont réalisé un **chiffre d'affaires inférieur à 40 millions d'euros** ou ont disposé d'un total de **bilan inférieur à 27 millions d'euros**. Si l'entreprise est constituée en société, son capital doit être détenu pour 75 % au moins par des personnes physiques ou par des PME.

¹ Les activités qui ne sont pas éligibles au crédit d'impôt sont les suivantes :

- la gestion ou la location d'immeubles lorsque les prestations ne portent pas exclusivement sur des biens situés en Corse, ainsi que l'exploitation des jeux de hasard et d'argent ;
- l'agriculture ainsi que la transformation ou la commercialisation de produits agricoles (sauf lorsque l'entreprise peut bénéficier de certaines aides communautaires à l'investissement) ;
- la production ou la transformation de houille et lignite ;
- la sidérurgie ;
- l'industrie des fibres synthétiques ;
- la pêche ;
- le transport ;
- la construction et la réparation de navires d'au moins 100 tonnes de jauge brute ;
- la construction automobile.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article, introduit par l'Assemblée nationale **à l'initiative de nos collègues députés Gilles Carrez, rapporteur général du budget, et Camille de Rocca Serra, avec un avis favorable du Gouvernement**, vise principalement à proroger de 5 ans, du 31 décembre 2011 au 31 décembre 2016, le calendrier d'éligibilité des investissements réalisés au crédit d'impôt.

Le **I du présent article** modifie les modalités de remboursement du crédit d'impôt par l'Etat afin de les aligner sur celles prévues en matière de crédit d'impôt recherche (CIR). Pour ce faire, sont insérées à l'article 199 *ter* D du code précité des dispositions permettant aux entreprises dont le capital est détenu à 50 % au moins par des personnes physiques ou par des sociétés de capital-risque ou des fonds communs de placement à risque, aux entreprises faisant l'objet d'une procédure de sauvegarde, de redressement ou de liquidation judiciaire, aux jeunes entreprises innovantes, ainsi qu'aux micro, petites et moyennes entreprises, de céder leur créance de crédit d'impôt à un établissement de crédit afin de bénéficier d'apports de trésorerie.

Le **II du présent article** modifie l'article 244 *quater* E afin de ramener de 20 % à 10 % le taux de l'avantage fiscal, à compter du **1^{er} janvier 2015** (cette précision étant apportée par le III du présent article).

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

L'article 11 de la loi n° 2009-135 du 9 février 2009 de programmation des finances publiques pour les années 2009 à 2012 **limite à 4 ans les extensions ou créations de niches fiscales et sociales**. La LPFP 2009-2012 n'est plus en vigueur mais cette disposition a été reprise par l'article 10 de la LPFP 2011-2014 (loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010). Quelle que soit la position que l'on peut adopter sur le caractère normatif de cette règle, le principe ainsi édicté a pour principal mérite de **reposer la question de l'efficacité des dispositifs fiscaux, chaque fois qu'une nouvelle demande de prorogation est soumise au législateur**.

En l'espèce, il faut en effet **s'interroger sur les objectifs poursuivis par la politique menée en faveur de la Corse**.

S'il s'agit bien de favoriser le développement économique de l'île, de stimuler l'activité et l'emploi et d'atténuer les inconvénients de l'insularité, c'est au regard de ces critères qu'il faut évaluer l'efficacité du crédit d'impôt pour investissement en Corse.

Dans cette tâche, le rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales rendu public par l'IGF en juin dernier constitue un instrument très appréciable d'aide à la décision. Toutefois, en ce qui concerne la Corse, **le rapport « Guillaume » présente des conclusions qui peuvent apparaître en partie contradictoires :**

- d'une part, il indique qu'**aucune mesure sectorielle de soutien à la Corse n'a pu faire l'objet d'études économétriques**, faute de suivi et de données existantes exploitables. Mais il conclut toutefois à l'**inefficacité de l'ensemble des dépenses fiscales applicables en Corse** en leur attribuant un **score de zéro** sur trois en considérant *« qu'elles ne sont pas susceptibles d'exercer des effets perceptibles sur le développement économique de la corse, tant sur le plan de l'investissement que sur celui de la création d'emplois »* ;

- en revanche, il se montre **moins sévère sur le bilan macroéconomique du dispositif** en considérant que le crédit d'impôt permet de **réduire le coût des investissements des PME en Corse de plus de 30 millions d'euros**, ce qui représente une aide de l'ordre de 0,4 point du PIB de la région. S'agissant d'un avantage concentré sur les PME, qui sont les catégories d'entreprises le plus confrontées aux difficultés de financement, le rapport souligne que pour les bénéficiaires de la mesure, *« une réduction du coût d'investissement de 20 % constitue une mesure d'aide significative à l'investissement »*.

Même si des régions France métropolitaine peuvent présenter un PIB par habitant inférieur à celui de la Corse, il n'en reste pas moins que l'insularité constitue une caractéristique intrinsèque de justification du régime fiscal dérogatoire applicable en Corse.

Aussi, il peut être considéré que la **prorogation du crédit d'impôt**, telle qu'adoptée à l'Assemblée nationale, **est raisonnable**, compte tenu de son **coût modéré** et dans la mesure où elle prévoit une **réduction de l'avantage fiscal à partir de 2015**, ouvrant ainsi la voie à la **suppression du dispositif fin 2016**.

Toutefois il serait opportun de **ramener la prorogation à 4 ans au lieu de 5**, conformément au principe édicté par la loi de programmation des finances publiques.

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

ARTICLE 14 sexies (nouveau)
(Art. 209 du code général des impôts)

Mécanisme anti-abus en matière de charges financières afférentes à l'acquisition de titres de participation

Commentaire : inspiré du dispositif anti-abus dit de l' « amendement Charasse », le présent article propose d'interdire la déduction des charges afférentes à des titres de participation lorsque ces titres ne sont pas effectivement gérés, ou que la société acquise n'est dans les faits pas contrôlée, par la société française qui les détient ou par une société appartenant au même groupe économique.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LES FACULTÉS D'OPTIMISATION CONSTATÉES SUR LA DÉDUCTIBILITÉ DES CHARGES FINANCIÈRES

Comme toute charge engagée dans l'intérêt de l'exploitation d'une entreprise, en particulier pour la création ou la conservation de ses revenus, les intérêts d'emprunt sont déductibles et peuvent donc minorer le résultat imposable à l'impôt sur les sociétés (IS). Ce régime encourage par conséquent le recours à l'endettement. Bien que commun à l'ensemble des entreprises, **il confère un avantage aux secteurs les plus capitalistiques et aux grandes entreprises**, compte tenu du poids de leur endettement dans la valeur ajoutée.

Dans son étude sur « *le taux de taxation implicite des bénéficiaires en France* », publiée en juin 2011, la Direction générale du Trésor a confirmé le constat d'ensemble du Conseil des prélèvements obligatoires (CPO)¹, selon lequel les grandes entreprises bénéficient d'un taux implicite d'imposition plus de deux fois inférieur à celui des PME (respectivement 39,5 % et 18,6 %).

Elle a également révélé **le rôle déterminant des charges financières dans cet écart de taux implicite**. L'avantage procuré par la déductibilité des charges financières **est ainsi près de quatre fois supérieur pour les grandes entreprises** (effectifs supérieurs à 5 000 salariés) **que pour les PME** (effectifs compris entre 10 et 249 salariés) et explique à hauteur d'environ 10 points l'écart global des taux implicites.

Compte tenu de son impact potentiel sur le bénéfice imposable, la déductibilité des charges financières d'acquisition est immanquablement devenue un vecteur privilégié d'optimisation à l'échelle nationale ou

¹ *Formulé dans son rapport d'octobre 2009 sur « les prélèvements obligatoires des entreprises dans une économie globalisée ».*

internationale. Dans un rapport d'information publié en juillet 2011¹, notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général, a mis en évidence certains abus caractérisés par le **rattachement au résultat imposable en France de charges financières afférentes à des titres de sociétés qui, dans les faits, ne sont pas contrôlés par la société les détenant juridiquement.**

Extrait du rapport d'information de Gilles Carrez sur l'application des mesures fiscales contenues dans les lois de finances (juillet 2011)

(...) « Le périmètre d'imposition lui-même – ce qu'est le contribuable – est, à l'impôt sur les sociétés, non un donné mais **un produit de décisions de gestion.** (...) »

« Combinée avec la règle de territorialité de l'impôt et les différences entre les systèmes fiscaux nationaux, cette caractéristique de l'impôt **ouvre des possibilités très importantes d'optimisation fiscale** dont la réalité ne peut être aisément appréhendée à partir de données fiscales qui, malgré des dispositifs anti-abus, **ne permettent pas nécessairement de distinguer une « vraie charge » et une charge « payée à soi-même »** et qui ne rendent a fortiori pas compte de produits qui ne sont pas perçus, par exemple parce qu'ils sont maintenus à l'étranger.

(...)

« **Les produits et charges financiers représentent, agrégés sur la totalité de la population étudiée, des volumes très élevés** et dont le niveau, qui s'explique peut-être par des opérations interbancaires, peut même surprendre. La somme des produits financiers représente ainsi 1 656 milliards d'euros et la somme des charges financières, 1 787 milliards d'euros. (...) »

« Il convient de noter que **les charges d'intérêts sont concentrées au sein des groupes** qui, bien qu'ils ne déclarent qu'environ 70 % du total des charges et des produits, déclarent 90 % des charges d'intérêt (1 500 milliards) contre 72 % des produits correspondants. Ces données sont convergentes avec les conclusions du Trésor qui établissent, comme cela a été rappelé, le rôle déterminant des charges financières dans l'écart du taux implicite constaté entre les PME et les grandes entreprises.

(...)

« Intuitivement, on peut toutefois estimer que trois phénomènes peuvent contribuer à expliquer ce niveau des charges financières et la concentration de ces charges au sein des groupes.

« Une première explication, que l'on pourrait qualifier d'économique, serait **une plus forte intensité capitalistique des grandes entreprises.** C'est une explication qui est avancée à juste titre par la direction du Trésor. (...) »

« Une seconde explication est le fait que **les montages de LBO sont généralement organisés en groupe.** Comme on le sait, il s'agit de montages dans lesquels c'est, en pratique, la cible acquise qui finance sa propre acquisition par une holding de contrôle avec laquelle elle forme un groupe au sens fiscal.

¹ Rapport d'information n° 3631 (2010-2011) r l'application des mesures fiscales contenues dans les lois de finances, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 6 juillet 2011.

« Les résultats de la société acquise sont donc, pour l'établissement de l'impôt du groupe, minorés des charges financières supportées par la holding pour l'acquisition de la société opérationnelle. **L'Etat supporte donc, de fait, une part du coût d'acquisition de la société opérationnelle à raison de l'impôt perdu sur ses résultats.**

« Il convient de noter qu'il s'agit de montages très répandus qui représentent un enjeu fiscal majeur. **La seule limitation réelle à leur développement est le dispositif dit de l'amendement « Charasse »** organisant la réintégration au résultat de charges financières en cas de rachat à soi-même. Aucune limitation n'intervient, en revanche, en cas de changement de contrôle, ni lorsque les opérations ne sont pas réalisées à l'intérieur d'un groupe.

« Enfin, une troisième explication, également fiscale, au poids des charges des financières pourrait être l'existence de **pratiques d'optimisation tendant à minorer le bénéfice imposable en France notamment en rattachant aux résultats d'exploitations françaises des charges financières afférentes à des opérations étrangères dont le bénéfice ne sera pas rapatrié** (ou le sera sous les régimes de faveur des sociétés mères ou des plus-values sur titres de participation).

B. LE DISPOSITIF ANTI-ABUS DIT DE L'« AMENDEMENT CHARASSE »

Les septième à treizième alinéas de l'article 223 B du code général des impôts comportent un mécanisme tendant à prévenir certains abus en matière de déduction de charges financières afférentes à une acquisition, plus connu sous le nom d'« amendement Charasse », du nom de notre ancien collègue qui l'avait défendu en 1988, en tant que ministre du budget, quelques mois après l'introduction du régime de l'intégration fiscale. Ce dispositif prévoit, dans certaines conditions, une **limitation à la déductibilité des intérêts** d'une dette d'acquisition, et trouve particulièrement à s'appliquer dans les montages de rachat de société avec effet de levier (*leveraged buy-out* – LBO).

Il dispose que **lorsqu'une société a acquis les titres d'une autre société qui est ou qui devient membre du même groupe aux personnes qui la contrôlent, directement ou indirectement**, ou à des sociétés que ces personnes contrôlent, directement ou indirectement, les charges financières supportées à l'occasion de l'acquisition **doivent être réintégrées pour la détermination du résultat fiscal d'ensemble.**

Le lien direct ou indirect de contrôle entre le cédant et l'acquéreur s'entend au sens de l'article L. 233-3 du code de commerce¹ (*cf.* encadré *infra*). Plusieurs assouplissements sont toutefois prévus, notamment en cas de rétrocession de la société acquise, de changement effectif de contrôle ou de cession intra-groupe².

¹ Cette précision ayant été apportée par la loi de finances rectificative pour 2005, à l'initiative de votre commission des finances.

² Les neutralisations au titre du régime de groupe ont alors vocation à s'appliquer de manière normale.

La notion de contrôle au sens de l'article L. 233-3 du code de commerce

« I. - Une société est considérée (...) comme en contrôlant une autre :

« 1° Lorsqu'elle détient directement ou indirectement une fraction du capital lui conférant la **majorité des droits de vote** dans les assemblées générales de cette société ;

« 2° Lorsqu'elle dispose seule de la majorité des droits de vote dans cette société en vertu d'un **accord** conclu avec d'autres associés ou actionnaires et qui n'est pas contraire à l'intérêt de la société ;

« 3° Lorsqu'elle **détermine en fait**, par les droits de vote dont elle dispose, les **décisions** dans les assemblées générales de cette société ;

« 4° Lorsqu'elle est associée ou 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 cette société.

« II. - Elle est **présumée** exercer ce contrôle lorsqu'elle dispose directement ou indirectement, d'une fraction des droits de vote **supérieure à 40 %** et qu'aucun autre associé ou actionnaire ne détient directement ou indirectement une fraction supérieure à la sienne.

« III. - Pour l'application des mêmes sections du présent chapitre, deux ou plusieurs personnes **agissant de concert** sont considérées comme en contrôlant conjointement une autre lorsqu'elles déterminent en fait les décisions prises en assemblée générale. »

Il s'agit de prévenir une utilisation abusive de l'intégration fiscale et **les montages s'apparentant à un « rachat à soi-même »**, consistant à ce que l'acquéreur crée artificiellement une dette d'acquisition en rachetant la société auprès d'une holding qui le contrôle. En l'absence du dispositif, les frais financiers afférents à l'acquisition seraient, par le mécanisme de l'intégration fiscale, compensés avec les résultats de la société cible sans modification réelle de la consistance économique du groupe.

Le dispositif a notamment été complété par la loi de finances pour 2006 afin de permettre à l'administration de mieux lutter contre certains montages qui permettaient de s'en abstraire par voie de fusion intra-groupe. Il s'applique donc également en l'absence d'intégration directe de la société acquise dans le groupe fiscal de la société cessionnaire, **dès lors qu'intervient une fusion-absorption entre ces deux sociétés**, ou entre la société rachetée et une société membre ou devenant membre du même groupe que la société cessionnaire.

La réintégration s'applique pendant l'exercice d'acquisition des titres et les huit exercices suivants (soit au total **neuf ans**) et est déterminée de manière forfaitaire. Elle s'effectue, pour chaque exercice, à concurrence d'une fraction égale au **rapport entre le prix des titres acquis** auprès de la ou des personnes contrôlant le groupe **et le montant moyen des dettes des sociétés membres du groupe**. La formule est donc la suivante :

Réintégration annuelle des charges financières supportées par la (les) société(s) intégrée(s) = prix d'acquisition des titres / montant moyen des dettes des sociétés du groupe sur l'exercice.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A. LE PRINCIPE DU MÉCANISME ANTI-ABUS

Le présent article additionnel, introduit à l'initiative de notre collègue Gilles Carrez, rapporteur général du budget, avec l'avis favorable du Gouvernement qui l'a sous-amendé, entend lutter contre certains abus, caractérisés par le rattachement au résultat imposable en France de charges financières afférentes à des titres de participation dans des sociétés qui ne sont pas contrôlées par la société qui les détient juridiquement. Son I propose ainsi, dans un nouveau paragraphe IX inséré dans l'article 209 du code général des impôts, un **mécanisme de réintégration des charges financières au résultat imposable en cas de contrôle « fictif », inspiré du dispositif dit de l' « amendement Charasse »**.

Il s'agit d'interdire la déduction des charges afférentes à des titres de participation **lorsque ces titres ne sont pas effectivement gérés par la société les détenant** – ou par une société appartenant au même groupe économique – et donc notamment lorsqu'ils sont, en fait, gérés depuis l'étranger, la société française détentrice se présentant comme une sorte de « relais fiscal ».

Les **titres de participation** sont ceux bénéficiant du régime d'exonération des plus-values de cession au titre de l'IS, mentionnés au troisième alinéa du a *quinquies* du 1 de l'article 219 du code général des impôts. Il convient de rappeler que la définition de ces titres est à la fois **fiscale, économique et comptable**. Il s'agit, aux termes du a *ter* de l'article 219, des « *parts ou actions de sociétés revêtant ce caractère sur le plan comptable* » détenus par la société depuis au moins deux ans. En outre, la doctrine fiscal-comptable considère que constituent de véritables participations les titres dont la possession durable est estimée utile à la vie de l'entreprise, notamment parce qu'ils permettent d'exercer une influence notable ou un contrôle sur la société émettrice.

A l'appui de son amendement, Gilles Carrez a développé en séance un exemple illustrant que certaines entreprises utilisent le droit fiscal français pour réaliser des opérations d'acquisition à l'étranger : « *une entreprise américaine a besoin d'acheter une société en Allemagne ou en République tchèque. Pour ce faire, elle utilise comme support une entité française, qu'elle endette et qui bénéficie donc, en application du droit fiscal français, de la déductibilité totale de ses intérêts, alors qu'elle n'est pour rien dans la chaîne de décision qui aboutit au rachat de cette société tchèque ou allemande* ».

Compte tenu de son objet et de la diversité des opérations concernées, le dispositif anti-abus repose sur un **postulat d'inversion de la charge de la preuve**, qui conditionne le maintien de la déductibilité des charges

financières : ce n'est pas à l'administration fiscale de montrer que le montage est abusif mais à l'entreprise cessionnaire de prouver qu'il ne l'est pas.

Aux termes du **II** du présent article, ce dispositif est applicable **aux exercices ouverts à compter du 1^{er} janvier 2012** et n'a donc pas de portée rétroactive. Afin de ne pas imposer de charge administrative supplémentaire aux petites entreprises, il n'est pas applicable lorsque la valeur des titres de participation détenus par la société est **inférieure à un million d'euros**.

B. UNE INVERSION DE LA CHARGE DE LA PREUVE, QUI REPOSE SUR LE CONTRIBUABLE

Le texte proposé pour le 1 du nouveau IX de l'article 209 pose le principe d'une inversion de la charge de la preuve, que l'entreprise qui a acquis les titres doit apporter pour pouvoir bénéficier de la déductibilité des charges financières d'acquisition. Ces dernières sont ainsi rapportées au bénéfice de l'exercice si la société n'est pas en mesure de démontrer « ***par tous moyens*** » **qu'elle a effectivement pris la décision d'acquérir les titres ainsi que, le cas échéant, le contrôle qu'elle exerce sur la participation acquise**, et donc la réalité du rattachement des charges financières afférentes à l'acquisition.

L'entreprise doit ainsi démontrer « ***que les décisions relatives à ces titres sont effectivement prises par elle*** », par une société française qui la contrôle ou par une société française sœur (*cf. infra*), au sens du I de l'article L. 233-3 du code de commerce, précité. De même, si, compte tenu du niveau de la participation, un contrôle ou une influence est exercé sur la société dont les titres sont détenus, il devra être prouvé « ***que ce contrôle ou cette influence est effectivement exercé par la société détenant les titres*** », par une société française qui la contrôle ou par une société française sœur.

Les moyens de preuve peuvent, par exemple, consister en des éléments de fait et organigrammes établissant la réalité des processus de décisions. Il s'agit de prouver que l'entreprise (ou une société du même groupe) détenant les titres constitue, pour la gestion de ces derniers, **un centre de décision disposant d'une autonomie propre**, critères qui ont été précisés par la jurisprudence s'agissant de la définition du concept d'établissement stable.

Cette démonstration doit être faite au titre de l'exercice ou des exercices couvrant la période de douze mois suivant l'acquisition des titres et, pour le stock des titres actuellement détenus, au titre du premier exercice ouvert en 2012.

La régularité de la déduction de charges pour lesquelles la démonstration aura été apportée restera, par ailleurs, **subordonnée aux conditions de droit commun**. Elles devront donc, notamment, être supportées dans l'intérêt de l'entreprise (qui n'est pas nécessairement celui du groupe

fiscal) et correspondre à une opération n'ayant pas un but exclusivement fiscal, qui constitue la condition d'application de l'abus de droit.

C. LES MODALITÉS DE RÉINTÉGRATION DES CHARGES

Aux termes du texte proposé pour le 2 du paragraphe IX de l'article 209, les charges financières afférentes à l'acquisition des titres, susceptibles d'être rapportées au résultat imposable, sont réputées égales à une fraction correspondant au rapport entre le prix d'acquisition de ces titres et la somme du montant moyen des dettes des sociétés membres du groupe.

La réintégration s'applique au titre de l'exercice au titre duquel la démonstration doit être apportée et des exercices clos jusqu'au terme de la huitième année suivant celle de l'acquisition, soit au total **neuf ans**. De même, le montant des charges financières, et partant, celui de l'endettement du groupe, s'apprécie exercice par exercice. Cette formule de réintégration forfaitaire ainsi que sa durée d'application sont donc **identiques à celles prévues par l'« amendement Charasse »**, exposé *supra*.

Il convient toutefois de relever qu'à la différence de ce dernier, la réintégration ne s'applique pas à compter de l'exercice d'acquisition des titres mais de celui ou ceux au titre desquels la démonstration doit être apportée par l'entreprise, couvrant la période de douze mois suivant l'acquisition des titres.

Ces dispositions sont logiquement adaptées, sans que le principe de la formule de réintégration soit modifié, au cas de **restructuration** au sein du groupe, c'est-à-dire de fusion, de scission ou d'opération assimilée, **intervenant durant la période de réintégration**, pour la fraction de cette période restant à courir. La réintégration est ainsi appliquée aux entités venant aux droits de l'entreprise ayant initialement acquis les titres, selon les modalités suivantes :

- **en cas de fusion ou d'apport**, les charges financières déduites pour la détermination du résultat de la société absorbante ou bénéficiaire de l'apport sont rapportées à ce résultat pour une fraction égale au rapport du prix d'acquisition par la société absorbée ou scindée des titres au montant moyen au cours de l'exercice de la dette de l'entreprise absorbante ou bénéficiaire de l'apport ;

- **en cas de scission ou d'apport partiel d'actif**, la réintégration des charges financières est réalisée par la société détentrice des titres à l'issue de l'opération et le prix d'acquisition par la société scindée des titres est retenu au prorata du montant de l'actif net réel apporté à la ou les sociétés bénéficiaires des apports apprécié à la date d'effet de l'opération.

D. LES EXCEPTIONS ET PRÉCISIONS APPORTÉES

A la suite d'un sous-amendement du Gouvernement, **trois nouvelles clauses exonératoires** ont été insérées dans le 1 et le 6 du nouveau paragraphe IX.

Ce dispositif n'est ainsi pas applicable lorsque la société détentrice apporte la preuve que **la participation est contrôlée ou que les décisions de gestion sont prises par une société « sœur »**, ces deux sociétés étant ainsi « assimilées » comme une seule et même entité pour l'application du régime. La notion de société « sœur » est définie comme une société établie en France et directement contrôlée par la même société que celle qui contrôle la société détentrice, le contrôle étant entendu au sens de l'article L. 233-3 du code de commerce, précité.

Il n'est pas non plus applicable, aux termes du 6 du paragraphe IX, au titre **des exercices**¹ pour lesquels l'entreprise apporte la preuve :

- que les acquisitions **n'ont pas été financées par des emprunts dont elle ou une autre société du groupe auquel elle appartient supportent les charges**. En d'autres termes, si l'une de ces sociétés vient à s'endetter concomitamment à l'acquisition, la réintégration ne s'applique pas dès lors que cette société démontre que les emprunts qu'elle a contractés durant l'exercice portent sur des éléments autres que les titres visés par le présent dispositif. Il s'agit donc en quelque sorte de « ne pas se fier aux simples apparences » ;

- ou **que le ratio d'endettement du groupe auquel elle appartient est supérieur ou égal à son propre ratio d'endettement**, ce qui contribue à montrer que l'endettement de la société n'est pas artificiel et motivé par un but exclusivement fiscal, mais est cohérent avec le profil économique du groupe. Cette disposition constitue en réalité la **reprise d'une des exceptions à l'application du régime de lutte contre la sous-capitalisation**, prévue par le III de l'article 212 du code général des impôts.

Le dernier alinéa du 6 précise ainsi que le groupe et le ratio d'endettement s'entendent conformément aux dispositions des deux derniers alinéas du III de l'article 212. Il en résulte que :

- la notion de **groupe** n'est pas celle du droit fiscal mais du droit des sociétés, pour l'établissement des comptes consolidés. Le groupe s'entend ainsi de l'ensemble des entreprises françaises ou étrangères placées sous le

¹ Ainsi que l'a expliqué Gilles Carrez en séance à l'Assemblée nationale à l'appui d'une demande de rectification du sous-amendement du Gouvernement, la référence à plusieurs exercices a pour objet de **prendre en compte le cas très fréquent des emprunts à intérêts différés**. La société détentrice peut ainsi commencer à acquitter les intérêts d'emprunt non pas dès l'exercice d'acquisition des titres, mais lors d'un exercice ultérieur, voire à la fin de la période de remboursement du capital (intérêts in fine).

contrôle exclusif d'une même société ou personne morale, au sens du II de l'article L. 233-16 du code de commerce¹ ;

- le **ratio d'endettement** est le rapport entre le montant total des dettes et celui des capitaux propres, retraités pour tenir compte des opérations intra-groupe. Les dettes ne comprennent donc pas celles contractées entre sociétés du groupe, et les capitaux propres sont « *minorés du coût d'acquisition des titres des entreprises contrôlées et retraités des opérations réciproques réalisées entre les entreprises appartenant au groupe* ».

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Cette initiative de l'Assemblée nationale est utile et intéressante en ce qu'elle permet de lutter contre les montages d'optimisation reposant sur une **dissociation entre la propriété juridique de titres et le pouvoir de décision ou le contrôle effectifs**.

A l'instar de certaines dispositions relatives au régime de lutte contre l'évasion fiscale dans les Etats et territoires non coopératifs, introduit par l'article 22 de la dernière loi de finances rectificative pour 2009², le présent dispositif repose sur une **inversion de la charge de la preuve**. Elle paraît en première instance dérogatoire au droit commun mais est légitimée par le caractère abusif des opérations en cause.

Ce dispositif est toutefois **révélateur de la trop grande complexité de notre droit fiscal des entreprises, des facultés d'optimisation qu'elle suscite, et des limites des notions d'abus de droit et de fraude à la loi**, qui sont les deux fondements privilégiés dont dispose l'administration pour combattre les montages à mi-chemin entre l'optimisation abusive et la fraude caractérisée.

Ces deux notions s'appuient en effet, conformément au droit communautaire, sur la **motivation exclusivement fiscale** du contribuable. Dans les faits, l'administration éprouve souvent des difficultés à prouver ce but exclusivement fiscal et peut voir son interprétation invalidée par la jurisprudence du Conseil d'Etat, ce qui conduit le législateur à introduire des

¹ *Qui dispose que le contrôle exclusif résulte :*

« 1° Soit de la détention directe ou indirecte de la majorité des droits de vote dans une autre entreprise ;

« 2° Soit de la désignation, pendant deux exercices successifs, de la majorité des membres des organes d'administration, de direction ou de surveillance d'une autre entreprise. La société consolidante est présumée avoir effectué cette désignation lorsqu'elle a disposé au cours de cette période, directement ou indirectement, d'une fraction supérieure à 40 % des droits de vote, et qu'aucun autre associé ou actionnaire ne détenait, directement ou indirectement, une fraction supérieure à la sienne ;

« 3° Soit du droit d'exercer une influence dominante sur une entreprise en vertu d'un contrat ou de clauses statutaires, lorsque le droit applicable le permet. »

² *Loi de finances n° 2009-1674 du 30 décembre 2009 rectificative pour 2009.*

mécanismes « anti-abus » tendant à en éclairer les contours et à créer de nouvelles bases légales explicites à la fraude à la loi.

Ce faisant, **le « monstre de la complexité fiscale » se nourrit de lui-même et s'auto-entretient**. L'accumulation de précisions et de garde-fous législatifs, assortis de nouvelles exceptions, bien que rendus nécessaires par le constat des pratiques, fait courir le risque de nouvelles interprétations littérales et pointilleuses, d'une primauté de la lettre et du formalisme de la loi sur son esprit et son intention, et partant, de nouvelles facultés d'optimisation.

A cet égard, **les exceptions sollicitées par le Gouvernement ne font qu'ajouter de l'opacité et des sources de contentieux**, voire peuvent contribuer à vider en partie le dispositif de son contenu. En effet :

- l'exception relative au financement par des emprunts dont la société détentrice ou une autre société du groupe n'assumerait pas les charges financières paraît au mieux superflue et relever de l'appréciation, par l'administration fiscale, des preuves apportées, ou ambiguë et susceptible de limiter la portée de la mesure anti-abus ;

- la clause du ratio d'endettement (par rapport à celui du groupe) procède d'une assimilation impropre avec le régime de lutte contre la sous-capitalisation.

Il est donc proposé de supprimer les dispositions proposées dans le 6 du IX de l'article 209.

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

ARTICLE 14 septies (nouveau)
(Art. 212, 219 et 1763 du code général des impôts)

**Aménagement de deux dispositifs anti-abus
relatifs aux groupes économiques**

Commentaire : le présent article, adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative de sa commission des finances, propose d'aménager deux dispositifs « anti-abus » introduits dans la loi de finances pour 2011, qui prévoient un élargissement du régime de lutte contre la sous-capitalisation à certains prêts externes et un report de l'imposition de plus-values ou de la déduction de moins-values à court terme sur des titres de participation cédés au sein d'un groupe économique.

I. LES DEUX MÉCANISMES ANTI-ABUS ADOPTÉS DANS LA LOI DE FINANCES POUR 2011

A l'initiative de votre commission des finances, deux dispositifs **tendant à prévenir certaines optimisations de l'impôt sur les sociétés (IS)** au sein des groupes économiques ont été mis en place par la loi de finances pour 2011. Ils ont trait, respectivement, au régime de lutte contre la sous-capitalisation de l'article 212 du code général des impôts et au régime des plus-values et moins-values de cession de titres de participation à court terme.

A. L'EXTENSION DU DISPOSITIF DE LUTTE CONTRE LA SOUS-CAPITALISATION À CERTAINS PRÊTS EXTERNES

La déductibilité des intérêts d'emprunt d'une entreprise imposée à l'IS, au sein d'un groupe économique, est **encadrée par le régime « anti sous-capitalisation » des articles 39 et 212 du code général des impôts**. Celui-ci a été réformé par l'article 113 de la loi de finances pour 2006, dans la continuité de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) et du Conseil d'Etat.

La déductibilité des intérêts versés est ainsi plafonnée¹ en fonction du taux pratiqué et de trois ratios², mettant en évidence les situations de sous-capitalisation excessive au sein d'un groupe économique. Ces règles

¹ Toutefois, la déductibilité des intérêts excédentaires n'est pas définitivement perdue et peut faire l'objet d'un report sur les années ultérieures, sous déduction d'une décote de 5 %.

² Ces trois limites ont trait :

- au **niveau d'endettement**, qui ne doit pas excéder 1,5 fois les fonds propres de la société liée débitrice ;

à la **couverture des intérêts**, qui ne doivent pas excéder 25 % du résultat courant avant impôt ;

- et au **montant des intérêts servis à des entreprises liées**, qui ne doit pas excéder celui des intérêts reçus de ces entreprises.

s'appliquent aux **prêts intra-groupe**, c'est-à-dire à tous les intérêts dus à une autre entreprise, quel que soit son lieu d'établissement, avec laquelle l'emprunteur a un **lien direct ou indirect** au sens du 12 de l'article 39 du code général des impôts¹. Elles ne concernaient donc pas les prêts accordés par un tiers, en particulier les prêts bancaires.

Le régime ne s'applique pas non plus aux intérêts dus par les établissements de crédit, aux opérations de financement réalisées dans le cadre de centrales de gestion de trésorerie, ni aux opérations d'acquisition de biens d'équipement en crédit-bail.

Il a cependant été constaté que ce dispositif était contourné, selon un mécanisme couramment dénommé « *back to back* », **en substituant à un prêt intra-groupe un prêt bancaire hors groupe garanti par une société du groupe**. Les intérêts versés par la société emprunteuse du groupe échappaient ainsi aux limites de déduction, alors même que l'économie de ce schéma était très similaire à celle d'un prêt direct.

A l'initiative du Sénat, l'article 12 de la loi de finances pour 2011 a donc inséré à l'article 212 précité des dispositions « anti-abus » en étendant rétroactivement le régime de sous-capitalisation à **tous les prêts consentis par une entreprise tierce mais dont le remboursement est garanti ou cautionné par une société liée au débiteur**. Ont ainsi été assimilés à des prêts entre sociétés liées les intérêts qui rémunèrent des sommes laissées ou mises à disposition et dont le remboursement est garanti :

- **directement**, par une sûreté accordée par une entreprise liée au débiteur ;

- ou **indirectement**, par une entreprise dont l'engagement est lui-même garanti par une sûreté accordée par une entreprise liée au débiteur.

Diverses **exceptions** à cette assimilation ont été introduites, relatives aux obligations émises dans le cadre d'une offre au public, aux sommes dont le remboursement est exclusivement garanti par le nantissement de titres ou de créances du débiteur, ou à un refinancement imposé par une prise de contrôle du débiteur. De même, les emprunts contractés avant le 1^{er} janvier 2011 et afférents à une opération d'acquisition de titres ou à son refinancement ont été exclus du champ.

B. LA PRÉVENTION DE L'EXTERNALISATION ABUSIVE DE MOINS-VALUES

Dans le cadre du régime du long terme, qui prévoit des taux réduits d'IS pour diverses catégories de produits et plus-values, **les plus-values nettes de cession de titres de participation** (et de titres fiscalement assimilés) **sont**

¹ Cet article dispose que des liens de dépendance sont **réputés exister** entre deux entreprises :
- lorsque l'une détient directement ou par personne interposée la **majorité du capital social** de l'autre ou y exerce en fait le **pouvoir de décision** ;
- lorsqu'elles sont placées l'une et l'autre **sous le contrôle d'une même tierce entreprise**.

exonérées, sous déduction d'une quote-part de frais et charges de 10 % qui est imposée au taux normal. L'éligibilité au régime du long terme suppose notamment une détention des titres pour une durée minimale de deux ans.

En contrepartie de cette exonération, **les moins-values nettes à long terme sur des titres de participation et assimilés ne sont pas déductibles ni reportables** sur les exercices postérieurs et **ne peuvent pas être imputées sur les plus-values relatives à d'autres catégories de titres** et imposées à des taux différents (15 % ou 19 %), selon un principe de « sectorisation ».

Certaines sociétés parvenaient cependant à un résultat équivalent. Le schéma d'optimisation, d'autant plus intéressant que nombre de groupes avaient accumulé des moins-values au cours de la crise de 2008-2009, consistait à matérialiser des moins-values sur des titres de participation ayant normalement vocation à être détenus sur le long terme, **en cédant ces derniers à une société liée dans les deux années de leur acquisition**. La cession n'était ainsi pas soumise au régime du long terme et la moins-value, qui aurait normalement dû rester latente et ne pas être déductible, pouvait être déduite du résultat imposable.

L'article 13 de la loi de finances pour 2011 a entendu mettre fin à ce schéma d'optimisation, dans un nouveau *septies* de l'article 219 du code général des impôts.

Ce dispositif consiste en un **report de l'imposition des plus-values ou de la déduction des moins-values** à court terme en cas de cession, entre sociétés liées (au sens du 12 de l'article 39 précité), de titres de participation¹ **détenus depuis moins de deux ans**. Son application est **automatique pour les moins-values et optionnelle pour les plus-values**. L'imposition ou la déduction intervient ainsi à la première des dates suivantes, correspondant à la sortie effective des titres du groupe économique ou à leur entrée dans le régime du long terme :

- la date à laquelle l'entreprise cédante cesse d'être soumise à l'IS ou est absorbée par une entreprise qui, à l'issue de l'absorption, n'est pas liée à l'entreprise détenant les titres cédés ;

- la date à laquelle les titres cédés cessent d'être détenus par une entreprise liée à l'entreprise cédante, à l'exception du cas où la société dont les titres ont été cédés a été absorbée par une autre entreprise liée ou qui le devient à cette occasion et pour toute la période où elle demeure liée ;

- la date correspondant à l'expiration d'un délai de deux ans, décompté à partir du jour où l'entreprise cédante a acquis les titres.

L'imposition est établie au nom de l'entreprise cédante ou, en cas d'absorption, de l'entreprise absorbante, selon le régime de plus-value ou moins-value qui aurait été applicable si l'entreprise avait cédé les titres à cette

¹ *Autres que ceux dans des sociétés à prépondérance immobilière non cotées, qui ne bénéficient pas du régime du long terme.*

date et, le cas échéant, les avait détenus depuis la date d'acquisition par l'entreprise absorbée.

Ce report ne s'applique toutefois aux plus-values que si l'entreprise **joint à sa déclaration de résultat au titre de chaque exercice concerné un état conforme au modèle fourni par l'administration**, faisant apparaître les éléments nécessaires au calcul des plus-values et ceux relatifs à l'identification de l'entreprise qui détient les titres, et explicitant les liens de dépendance qui les unissent.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article, adopté à l'initiative de notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général, avec l'avis favorable du Gouvernement, propose d'apporter certains aménagements aux deux dispositifs anti-abus exposés *supra* et de compléter les obligations déclaratives des entreprises concernées.

A. UNE NOUVELLE EXCEPTION AU RÉGIME ÉLARGI DE LUTTE CONTRE LA SOUS-CAPITALISATION

Le 1° du I du présent article complète le 3° du 3 du II de l'article 212 précité, qui prévoit que le régime élargi de lutte contre la sous-capitalisation ne s'applique pas aux sommes laissées ou mises à disposition à la suite du remboursement d'une dette préalable, rendu obligatoire par la prise de contrôle du débiteur, dans la limite du capital remboursé et des intérêts échus à cette occasion.

Il propose de **ne pas appliquer ce dispositif aux refinancements contraints en exécution d'une procédure collective**, qu'il s'agisse d'un plan de sauvegarde ou d'un redressement judiciaire.

Le II prévoit que ces dispositions s'appliquent aux exercices clos à compter du 31 décembre 2010, soit une **rétroactivité favorable** et cohérente avec la date d'application retenue pour le régime élargi lors de son introduction fin 2010.

B. LA SUPPRESSION DE LA POSSIBILITÉ DE REPORTER L'IMPOSITION DES PLUS-VALUES

Le second ajustement, prévu par le 2° du I, concerne le dispositif visant à reporter l'imposition des plus-values ou la déduction des moins-values réalisées en cas de cession entre entreprises liées de titres de participation détenus depuis moins de deux ans.

Il propose, par la suppression ou la substitution de dispositions afférentes aux plus-values, de **supprimer la possibilité de bénéficier de ce dispositif en cas de réalisation de plus-values**. La plus-value à court terme

serait donc immédiatement imposable tandis que la moins-value ne serait ultérieurement déductible qu'en cas de cession des titres hors du groupe économique.

C. UNE NOUVELLE OBLIGATION DÉCLARATIVE

Le 3° du I complète le I de l'article 1763 du code général des impôts, relatif à la liste des documents que l'entreprise doit transmettre à l'administration fiscale et dont le défaut de production ou le caractère inexact ou incomplet est susceptible d'entraîner **l'application d'une amende de 5 % des sommes omises**. Parmi ces documents figurent notamment :

- le relevé détaillé de certaines dépenses déductibles (rémunérations et remboursements de frais versés aux salariés les mieux rémunérés, frais de voyages et de déplacement exposés par ces personnes, dépenses et charges afférentes aux véhicules de fonction, dépenses et charges afférentes aux immeubles qui ne sont pas affectés à l'exploitation...), lorsqu'elles dépassent un certain montant fixé par arrêté du ministre chargé de l'économie ;

- le registre des plus-values dégagées sur des éléments d'actifs non amortissables à l'occasion d'opération de restructuration (échange, fusion, apport...) et dont l'imposition a été reportée ;

- ou l'état relatif aux caractéristiques (date de transfert, nombre et valeur des titres transférés, montant de la plus-value ou moins-value...) des titres qui ont fait l'objet d'un transfert entre le compte de titres de participation et un autre compte du bilan.

Le présent article propose d'ajouter à cette liste l'état de suivi mentionné au dernier alinéa du *a septies* du I de l'article 219, soit **le document, requis pour bénéficiaire du régime de report** mentionné plus haut, faisant apparaître les éléments nécessaires au calcul des moins-values et ceux relatifs à l'identification de l'entreprise qui détient les titres, et explicitant les liens de dépendance qui les unissent.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Ces dispositions sont équilibrées et utiles.

D'une part, la non-application du régime de lutte contre la sous-capitalisation aux refinancements externes contraints par une procédure collective paraît s'imposer, dans la mesure où les garanties apportées dans ce type de situation **n'ont manifestement pas pour objet de contourner les règles normales de sous-capitalisation**. A ce titre, cette mesure peut contribuer à faciliter le redressement d'entreprises qui traversent une situation difficile.

D'autre part, la suppression de la faculté de reporter l'imposition des plus-values à court terme est **conforme à l'esprit du dispositif « anti-abus » introduit fin 2010**, qui était bien centré sur les moins-values et avait pour objectif d'empêcher leur déduction « artificielle » lorsque les titres de participation ont vocation à être détenus sur le long terme. De fait, cette mesure constitue plutôt une rectification puisque le report d'imposition des plus-values à court terme pouvait aboutir à les rendre éligibles au régime du long terme et donc à être exonérées.

De même, le contrôle et le respect des conditions de ce report sont renforcés par l'extension des obligations déclaratives et la sanction encourue.

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

ARTICLE 15

Mesures de développement de l'offre de logement

Commentaire : le présent article propose d'inciter fiscalement, pendant une durée de trois années, à la création de logements en :

- **exonérant les plus-values immobilières et professionnelles résultant de la cession de droits de surélévation d'immeubles existants pour les particuliers et les entreprises ;**
- **appliquant un taux réduit d'impôt sur les sociétés de 19 % aux cessions d'immeubles de bureaux ou de locaux commerciaux que l'entreprise cessionnaire s'engage à transformer, dans un certain délai, en immeubles d'habitation.**

I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article propose un ensemble de trois **mesures fiscales**, applicables aux **cessions à titre onéreux réalisées du 1^{er} janvier 2012 au 31 décembre 2014**, et destinées à **inciter à la mise sur le marché de surfaces constructibles**.

Les mesures proposées sont les suivantes :

- **exonération, pour les redevables de l'impôt sur le revenu, de la taxation des plus-values immobilières au titre de la cession d'un droit de surélévation**, à condition que le cessionnaire s'engage à réaliser et à achever des locaux destinés à l'habitation dans un délai de quatre ans à compter de la date de la cession (article 150 U du code général des impôts) ;

- **exonération pour les entreprises redevables de l'IR ou de l'impôt sur les sociétés, des plus-values réalisées à l'occasion de la cession d'un droit de surélévation**, à condition que la personne cessionnaire s'engage à achever les locaux destinés à l'habitation dans un délai de quatre ans (nouvel article 238 *octies* A du CGI) ;

- **application du taux réduit d'IS de 19 % sur les plus-values nettes dégagées lors de la cession d'un local à usage de bureau ou à usage commercial**, à la condition que la société cessionnaire s'engage à transformer le local acquis en logement dans les trois ans qui suivent la date de clôture de l'exercice au cours duquel l'acquisition est intervenue (nouvel article 210 F du CGI).

Le **non respect des engagements** de réalisation de logements ou de transformation des locaux serait passible d'une **amende** égale respectivement à :

- 25 % du prix de cession du droit de surélévation ;
- 25 % de la valeur de cession de l'immeuble.

Deux circonstances permettent toutefois d'écarter l'application de cette amende :

- en cas de licenciement, d'invalidité correspondant au classement dans la deuxième ou la troisième des catégories prévues à l'article L. 341-4 du code de la sécurité sociale ou de décès du contribuable ou de l'un des époux soumis à une imposition commune ;

- en raison de circonstances exceptionnelles indépendantes de la volonté du cessionnaire.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté le présent article sous réserve de plusieurs amendements rédactionnels présentés par la commission des finances et de **trois amendements** tendant :

- à prévoir, dans les deux cas d'exonération visés respectivement par les articles 150 U et 238 *octies* A, que dans l'**hypothèse d'une absorption de la société cessionnaire du droit de surélévation par une autre société**, l'engagement souscrit par le cessionnaire n'est pas rompu lorsque la société absorbante s'engage, dans l'acte de fusion, à se substituer à la société absorbée pour le respect de l'engagement d'achèvement des locaux dans le délai restant à courir ;

- à **écarter l'application de la pénalité** en cas de **licenciement**, d'invalidité ou de **décès** du contribuable ou de l'un des époux soumis à une imposition commune, **également dans le cas de l'exonération des entreprises prévue à l'article 238 *octies* A**. Cette circonstance pourrait, en effet, trouver à s'appliquer dans l'hypothèse d'une cession du droit de surélévation par une entreprise relevant de l'impôt sur le revenu ou de l'impôt sur les sociétés à un cessionnaire personne physique.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Les mesures proposées par le présent article visent à **favoriser la densification**, notamment dans les zones tendues des grandes agglomérations.

A ce titre, **elles méritent d'être soutenues**. Toutefois, on peut s'interroger sur leur efficacité, en l'absence de mesures complémentaires d'ordre urbanistique.

En effet, selon les informations fournies par le Gouvernement dans les évaluations préalables des articles du projet de loi de finances, il y aurait de l'ordre de 3 800 autorisations de construction de logements correspondant à une surélévation sur les 12 derniers mois, soit seulement 0,8 % des autorisations annuelles de construction de logements. De plus, moins de 10 % de ces surélévations concerneraient des copropriétés.

De fait, la première cible visée par le présent article, celle de la densification par surélévation, paraît actuellement extrêmement réduite.

S'agissant de la **seconde mesure** incitant à la **transformation d'immeubles de bureaux** et locaux commerciaux en immeubles d'habitation, **les perspectives pourraient être plus favorables.**

Le rapport d'évaluation annexé au projet de loi de finances rappelle ainsi que, sur la seule région Ile-de-France, 5 millions de mètres carrés de bureaux sont vacants et qu'une partie de ce parc est devenue obsolète en termes de fonctionnalité ou de localisation éloignée des pôles tertiaires, ou est susceptible de le devenir avec l'application des dispositions du Grenelle sur la performance énergétique des bâtiments tertiaires existants d'ici 2020.

Selon les calculs présentés par le même document, en transformant 5 % de l'offre annuelle de seconde main, soit 175 000 m² de bureaux en logements, il serait possible de créer 2 000 logements par an en Ile-de-France.

Votre rapporteure générale observe, enfin, que le Gouvernement ne présente pas d'estimation « officielle » du coût des mesures proposées, qu'il n'estime pas chiffrable.

Il indique toutefois des **ordres de grandeur**, soit un total inférieur à **16 millions d'euros par an** (hors prélèvements sociaux) pour la **mesure « surélévation »** et dans l'hypothèse haute de la transformation annuelle de 100 000 m² de bureaux en logement, une perte fiscale pour l'Etat estimée à **3 millions d'euros par an pour la seconde mesure.**

Votre rapporteure générale, favorable à l'objectif de densification, vous propose d'adopter cet article sous réserve de deux amendements rédactionnels.

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

ARTICLE 15 bis (nouveau)

Création d'un « éco-prêt à taux zéro collectif » ouvert aux syndicats de copropriétaires

Commentaire : le présent article prévoit la création d'un « éco-prêt à taux zéro collectif » ouvert aux syndicats de copropriétaires pour financer les travaux d'économie d'énergie réalisés sur les parties communes de la copropriété ou les travaux d'intérêt collectif réalisés sur les parties privatives.

I. LE DROIT EXISTANT

A. UN DISPOSITIF CRÉÉ EN 2009

L'éco-prêt à taux zéro (éco-PTZ) a été instauré par l'article 99 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009, dans le cadre du Grenelle de l'environnement. Ses dispositions sont codifiées à l'article 244 *quater* U du code général des impôts. Il est disponible pour les ménages depuis le 1^{er} avril 2009 auprès des établissements bancaires signataires de conventions avec l'Etat.

Concrètement, il s'agit d'un **prêt destiné à financer des travaux de rénovation lourde, visant à améliorer la performance thermique des logements utilisés en tant que résidence principale**. Il concerne les copropriétés, les propriétaires bailleurs ou occupants d'une habitation construite avant le 1^{er} janvier 1990.

En outre, il s'agit d'un **prêt sans intérêt, d'un montant maximal de 30 000 euros, et d'une durée de dix ans, accordé sans condition de ressources**. Toutefois, la durée de remboursement peut être portée à quinze ans à la demande de l'emprunteur.

B. UNE MONTÉE EN PUISSANCE DU DISPOSITIF ET DU COÛT ASSOCIÉ

La dépense fiscale associée à l'éco-PTZ correspond au montant des crédits d'impôt accordés aux établissements bancaires qui délivrent des éco-prêts, dans les conditions d'éligibilité définies par la loi.

Le coût de la dépense fiscale était nul en 2009, puisque la liquidation du crédit d'impôt au titre de l'année 2009 n'est intervenue qu'en 2010. **L'estimation du coût de la dépense est de 30 millions d'euros en 2010 et de 72 millions d'euros en 2011.**

La hausse de son coût s'explique notamment par la montée en charge progressive du dispositif. D'après le rapport du comité Guillaume, **en 2017, la**

dépense totale engendrée par les éco-prêts à taux zéro depuis 2009 devrait atteindre 398 millions d'euros.

C. UNE ÉVALUATION CONTRASTÉE

D'après le rapport du comité sur l'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales, le « **coût public par tonne de CO2 évitée** » **varie fortement en fonction des dispositifs thermiques subventionnés**, du type de logement et de la zone géographique concernée. Toutefois, les coûts publics associés à l'éco-PTZ demeurent faibles, en raison du niveau, actuellement relativement bas, des taux d'intérêt.

Jusqu'à présent, l'éco-PTZ a surtout bénéficié aux ménages les plus aisés, car ceux-ci sont plus souvent propriétaires de leur logement, et réalisent davantage de travaux pour en améliorer la performance énergétique. De surcroît, il apparaît que **le dispositif profite davantage aux propriétaires de maisons individuelles occupant leur résidence, qu'aux propriétaires bailleurs et aux copropriétés.**

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article résulte de l'adoption d'un amendement du Gouvernement

Il prévoit la **mise en place d'un « éco-prêt à taux zéro collectif »** ouvert aux syndicats de copropriétaires pour financer les **travaux d'économie d'énergie réalisés sur les parties communes de la copropriété** ou les travaux d'intérêt collectif réalisés sur les parties privatives et modifie en ce sens l'article 244 quater U du code général des impôts qui fixe les règles applicables à l'éco-prêt à taux zéro¹.

Le dispositif introduit par le présent article vise, selon le Gouvernement, à « ***solvabiliser globalement la collectivité des copropriétaires, et également à apporter une solution de financement aux copropriétaires exclus de l'éco-prêt individuel pour des raisons tenant à leur situation personnelle*** ».

Le montage des dossiers serait réalisé par le syndicat pour l'ensemble des copropriétaires. Dès lors, le vote en assemblée générale, puis la réalisation effective de travaux de performance énergétique, pourraient être facilités, permettant la participation du secteur de la copropriété à l'atteinte des objectifs d'amélioration de la performance énergétique du parc de bâtiments existants résultant du Grenelle de l'environnement – les copropriétés représentant un gisement d'économies d'énergie considérable.

¹ L'éco prêt à taux zéro a été créé par la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009.

Le présent article prévoit les adaptations nécessaires du régime de l'éco-prêt pour sa diffusion au sein des copropriétés.

Ce nouvel éco-prêt collectif peut financer l'ensemble des catégories de travaux prévues par l'éco-prêt à taux zéro mais afin de faciliter la prise de décision et compte tenu des gains énergétiques engendrés, le présent article autorise le recours à l'éco-prêt copropriété **pour la réalisation d'une seule action d'amélioration de l'efficacité énergétique** alors que, dans le régime actuel de l'éco-PTZ individuel, au minimum deux actions doivent être réalisées pour constituer un « bouquet de travaux ».

Les travaux pouvant entrer dans la composition du bouquet

- « a) Travaux d'isolation thermique performants des toitures ;
- « b) Travaux d'isolation thermique performants des murs donnant sur l'extérieur ;
- « c) Travaux d'isolation thermique performants des parois vitrées et portes donnant sur l'extérieur ;
- « d) Travaux d'installation, de régulation ou de remplacement de systèmes de chauffage, le cas échéant associés à des systèmes de ventilation économiques et performants, ou de production d'eau chaude sanitaire performants ;
- « e) Travaux d'installation d'équipements de chauffage utilisant une source d'énergie renouvelable ;
- « f) Travaux d'installation d'équipements de production d'eau chaude sanitaire utilisant une source d'énergie renouvelable. »

Source : article 244 quater U du CGI

De plus, l'éco-prêt collectif ne peut être consenti au titre d'un logement lorsque celui-ci a déjà bénéficié d'un éco-prêt à taux zéro (alinéa 6), et ne pourra être accordé qu'une fois par copropriété (alinéa 7). De même, il n'est **pas cumulable avec le crédit d'impôt pour dépenses d'équipements de l'habitation principale en faveur des économies d'énergie** et du développement durable (alinéa 9).

L'alinéa 8 précise que le montant de l'éco-PTZ collectif **ne pourra excéder la somme de 30 000 euros** par logement affecté à l'usage d'habitation.

Enfin, il est prévu la possibilité pour un copropriétaire participant à un éco-prêt collectif de demander un **éco-prêt « complémentaire »**, afin de financer les travaux qu'il souhaiterait réaliser sur son seul logement en complément des travaux votés par la copropriété (alinéa 10).

Le présent article prévoit la distribution des éco-prêts collectifs à compter du **1^{er} avril 2012**.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteure générale approuve le principe de l'extension du dispositif de l'éco prêt à taux zéro en direction des copropriétés qui nécessitent les rénovations les plus lourdes et représentent les principaux gisements d'économies d'énergie.

Elle souhaite toutefois que le Gouvernement précise, lors de la séance publique, l'estimation du coût de cette incitation fiscale.

En outre, **il conviendra d'assurer la coordination de ce dispositif de l'éco prêt collectif avec les dispositions de la proposition de loi de simplification du droit actuellement en discussion devant le Parlement¹**, dont l'article 80 modifie assez sensiblement les règles applicables aux emprunts contractés par les syndicats de copropriété.

Cet article prévoit en particulier que *« l'assemblée générale ne peut, sauf à l'unanimité des voix des copropriétaires, décider la souscription d'un emprunt bancaire au nom du syndicat des copropriétaires pour le financement soit de travaux régulièrement votés concernant les parties communes ou d'intérêt collectif sur parties privatives »*.

Il serait regrettable, en effet, que les contraintes fixées au régime des emprunts du syndicat des copropriétaires constituent un obstacle au développement de l'éco prêt collectif.

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

¹ Proposition de loi n° 33 (2011-2012), adoptée par l'Assemblée nationale.

ARTICLE 16

(Art. 1411, 1477, 1478, 1586 sexies, 1586 octies, 1600, 1609 quinquies BA, 1609 quinquies C, 1609 nonies C, 1635 sexies, 1638-0 bis, 1639 A bis, 1647 D et 1770 decies du code général des impôts, art. L. 3332-2-1 du code général des collectivités territoriales, art. 78 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010, art. 53 de la loi n° 2009-1311 du 30 décembre 2003 de finances pour 2004 et art. 21 de la loi n° 91-1322 de finances pour 1992)

Ajustements consécutifs à la suppression de la taxe professionnelle

Commentaire : le présent article procède à divers ajustements résultant de la suppression de la taxe professionnelle.

I. AMÉNAGEMENT, POUR CERTAINS REDEVABLES, DU LIEU DE DÉPÔT DES DÉCLARATIONS DE CFE ET DE CVAE ET DU LIEU D'IMPOSITION À LA CFE

A. LES MODALITÉS PARTICULIÈRES DE LIEU D'IMPOSITION ET DE LIEU DE DÉPÔT DE LA DÉCLARATION DE CERTAINS REDEVABLES

Les articles 1477 et 1586 *octies* du code général des impôts régissent les modalités de déclaration définitive ou provisoire par les entreprises des éléments constitutifs de l'assiette de, respectivement, la cotisation foncière des entreprises (CFE) et de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE). Des dispositions particulières sont toutefois prévues pour le lieu d'imposition et le lieu de dépôt de la déclaration de certains redevables.

Le 2 du II de l'article 1647 D du code général des impôts fixe ainsi, de manière spécifique, le **lieu d'imposition** à la cotisation minimale de CFE des **redevables non sédentaires** (commerçants sur les marchés, vendeurs ambulants...) qui ne disposent, pour leur activité professionnelle, d'aucun local ni terrain. La cotisation minimale est due au lieu de la commune de rattachement mentionné sur le récépissé de consignation prévu à l'article 302 *octies* du même code. Or ce récépissé n'est prévu **que pour les redevables qui ne disposent pas de résidence fixe** depuis plus de six mois¹, ce qui crée une ambiguïté pour les obligations déclaratives de ceux qui ont en France un tel domicile ou résidence fixe.

¹ L'article 302 *octies* prévoit ainsi que « quiconque exerce une activité lucrative sur la voie ou dans un lieu public **sans avoir en France de domicile ou de résidence fixe depuis plus de six mois** est tenu de se faire connaître à l'administration fiscale et de déposer une somme en garantie du recouvrement des impôts et taxes dont il est redevable. Le récépissé qui lui est délivré en contrepartie doit être produit à toute réquisition des fonctionnaires et magistrats désignés à l'article L. 225 du livre des procédures fiscales ».

De même, des dispositions particulières sont prévues, s'agissant du **lieu de dépôt de la déclaration de CVAE**, pour les entreprises qui n'emploient aucun salarié ni ne disposent d'aucun établissement en France, mais qui y exercent une **activité de location ou de vente d'immeubles**. Le 3° du III de l'article 1586 *octies* du code général des impôts prévoit ainsi que ces contribuables doivent déposer les imprimés n° 1330-CVAE et n° 1329-AC/DEF **au lieu de situation de l'immeuble dont la valeur locative foncière est la plus élevée** au 1^{er} janvier de l'année d'imposition.

Il n'est toutefois pas prévu d'obligation spécifique pour la CFE. Conformément au droit commun, ces contribuables doivent donc déposer une déclaration de valeur locative **au lieu de chacun des immeubles vendus ou loués** (au 1^{er} janvier de l'année d'imposition), ce qui est source de lourdeurs pour les contribuables comme pour l'administration fiscale.

B. LES AMÉNAGEMENTS PROPOSÉS

Le **I** du présent article modifie les articles 1477, 1586 *octies* et 1647 D du code général des impôts afin de simplifier certaines modalités de déclaration de la CFE et de la CVAE pour les redevables évoqués *supra*.

Les 1° et 2° permettent aux contribuables qui n'emploient aucun salarié en France et ne disposent d'aucun établissement en France, mais qui y exercent une activité de location ou de vente d'immeubles, d'être soumis à un **lieu unique de déclaration** pour chaque cotisation :

- pour la CFE, le 1° complète l'article 1477 pour prévoir que les entreprises déposent l'ensemble de leurs déclarations **au lieu de situation de l'immeuble dont la valeur locative foncière est la plus élevée** au 1^{er} janvier de l'année d'imposition, comme c'est actuellement le cas pour la CVAE ;

- pour la CVAE, le 2° modifie l'article 1586 *octies* pour substituer le **lieu de dépôt de la déclaration de résultat** au lieu de situation de l'immeuble dont la valeur locative foncière est la plus élevée.

Le 3° modifie l'article 1647 D pour préciser le lieu d'imposition à la cotisation minimum de CFE des redevables non sédentaires qui ne disposent, pour leur activité professionnelle, d'aucun local ni terrain, mais qui ont un domicile ou une résidence fixe. Il s'agit, logiquement, de la cotisation établie **au lieu de leur habitation principale**.

* *
*

L'Assemblée nationale a adopté ces dispositions sans modification.

C. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Ces modifications purement techniques sont bienvenues puisqu'elles permettent, d'une part, de simplifier les formalités déclaratives des contribuables non implantés en France mais qui y louent ou vendent des immeubles, selon les spécificités propres à la CFE et à la CVAE, et d'autre part, de combler une lacune relative au lieu d'imposition à la CFE des redevables itinérants mais établis de manière fixe sur le territoire.

II. AMÉNAGEMENT DU CALCUL DE LA VALEUR AJOUTÉE DES ENTREPRISES DE PRODUCTION CINÉMATOGRAPHIQUE

Le présent II a pour objet **d'ajuster le mode de calcul de la valeur ajoutée taxable à la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) pour les entreprises de production cinématographique.**

Il reprend des dispositions déjà examinées – et rejetées – tant par l'Assemblée nationale que par le Sénat lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2011¹, **malgré l'avis favorable du Gouvernement.** Celui-ci, ayant sans doute estimé que le Parlement n'était pas suffisamment éclairé lors de ses votes, a demandé au service du Contrôle général économique et financier (CGEfi) de lui remettre un rapport sur la question².

Au vu des conclusions de ce rapport le Gouvernement a décidé de proposer à nouveau l'adoption de ce dispositif.

A. LA SITUATION FISCALE DES PRODUCTEURS DE CINÉMA A ÉTÉ MODIFIÉE AVEC LA CONTRIBUTION ÉCONOMIQUE TERRITORIALE

1. Un surcroît d'imposition résultant de la création de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises...

Sous l'empire de la taxe professionnelle, les entreprises de production cinématographique étaient relativement épargnées par l'imposition économique locale. En effet, elles possèdent peu d'équipements et biens mobiliers (EBM) et peu de locaux.

Seules les plus grandes entreprises, celles réalisant plus de 7,6 millions d'euros de chiffre d'affaires, étaient assujetties à la cotisation minimale de taxe professionnelle (CMTP), déjà assise sur la valeur ajoutée (au taux forfaitaire de 1,5 %).

¹ Amendements II-408 et II-657 de nos collègues députés Patrice Martin-Lalande et Franck Riester et II-146 présenté par Serge Lagache au nom de la commission de la culture du Sénat.

² CGEfi, Incidence de la réforme de la taxe professionnelle sur les entreprises du secteur de la production du cinéma, juillet 2011.

Avec la création de la CVAE, la situation fiscale du secteur a légèrement évolué. Toutes choses étant égales par ailleurs :

- la **charge fiscale** est restée sensiblement **identique** pour les entreprises dont **le chiffre d'affaires est supérieur à 50 millions d'euros** : le taux demeurant inchangé à 1,5 %¹ ;

- la charge fiscale est **plutôt plus légère** pour celles dont **le chiffre d'affaires est compris entre 7,6 millions d'euros et 50 millions d'euros**. Leur taux d'imposition est désormais inférieur à 1,5 % ;

- la charge fiscale **s'accroît** pour les entreprises dont **le chiffre d'affaires est compris entre 500 000 euros et 7,6 millions d'euros** puisqu'elles entrent dans le champ de la CVAE alors qu'elles étaient exclues de celui de la CMTP.

Le difficile chiffrage du surcroît d'imposition des entreprises du secteur de la production cinématographique

Le rapport du CGEFi comprend plusieurs tableaux destinés à illustrer l'aggravation de la charge fiscale du secteur de la production cinématographique suite à la création de la CVAE.

Un premier tableau, portant sur 26 entreprises, indique que la TP payée était de 1 259 en 2008 et de 1 015,6 en 2009 pour une CET totale de 2 042 en 2010. L'unité n'est pas précisée, mais il semblerait qu'il s'agisse de milliers d'euros.

Le rapport appelle néanmoins l'attention du lecteur sur certaines réserves méthodologiques. En particulier, seules 11 sociétés sur les 26 étudiées ont pu fournir des données complètes pour les trois exercices. Au surplus, ces chiffres ne tiennent pas compte des éventuels dégrèvements dont ont pu bénéficier lesdites sociétés au titre de la CET.

Par ailleurs, une nouvelle addition des sommes de TP payées en 2008 montre que la charge fiscale était de 2 000,3, soit à peine 42 000 euros de moins qu'en 2010 (avant dégrèvements éventuels).

Le rapport conclut néanmoins sur le « très fort accroissement de la charge initiale de CET, pour les entreprises de l'échantillon ».

Un second tableau, ne concernant plus que 17 entreprises, indique les mêmes chiffres pour 2008 et 2010, mais un montant de TP de 742,4 pour 2009.

¹ A l'inverse de la CVAE, la CMTP était différentielle. Les entreprises dont la cotisation de TP était inférieure à 1,5 % de leur VA devait acquitter la CMTP de sorte que leur imposition totale atteigne ce montant. Or, pour les raisons évoquées plus haut, la plupart des entreprises de production acquittaient une cotisation de TP (avant CMTP) inférieure à 1,5 % de leur VA.

A l'appui de ce tableau, le rapport expose le cas suivant :

« Il concerne une société qui a réalisé successivement en 2008, 2009 et 2010 trois films puis deux films chaque année avec un chiffre d'affaires de 3,5 millions d'euros, de 7,597 millions d'euros et de 3,8 millions d'euros. Sa valeur ajoutée a été successivement négative en 2008 (- 0,7 million d'euros), positive en 2009 (4,3 millions d'euros) puis en forte diminution en 2010 (1,3 million d'euros). Or sa cotisation de TP a été successivement de 3 700 euros en 2008 puis de 4 500 euros en 2009 et sa cotisation initiale de CET est de 9 100 euros alors que le maintien du système antérieur aurait conduit à une imposition de TP de 5 200. Avant tout dégrèvement, elle supporte ainsi une augmentation de 75 % à l'occasion du changement de régime et une augmentation de plus du double par rapport à l'impôt payé l'année dernière ».

Au total, le surplus payé par la société concernée est de 3 900 euros, pour une valeur ajoutée de 1,3 million d'euros. En tout, elle acquitte 0,7 % de sa valeur ajoutée en imposition économique locale.

Compte tenu du faible niveau d'imposition initial, le cas présenté ci-dessus ne laisse pas entrevoir une augmentation de la charge fiscale, en valeur absolue, telle qu'elle serait de nature à compromettre l'activité des sociétés de production.

Enfin, un troisième tableau, limité à neuf entreprises ne produisant qu'un film par an, montre que le montant de TP payé était de 140 000 euros en 2008, de 218 000 euros en 2009 et, pour la CET, de 28 600 euros en 2010. Cette évolution favorable est toutefois jugée « *non significative* » compte tenu de réserves méthodologiques, car une société soumise à la CMTP « *n'y serait pas restée en 2010* ».

En réalité, la situation erratique des sociétés de production interdit, en l'état actuel, de mesurer les effets précis du passage de la TP à la CET. En particulier, il est fort probable que l'activité économique du secteur ait diminué en 2009 du fait de la crise économique, ce qui rend toute comparaison bien incertaine.

Au surplus, il apparaît très délicat de distinguer quelle part de la hausse de la charge fiscale découlerait directement de l'extension du champ de l'imposition et la part qui pourrait être la conséquence de règles d'assiette mal adaptées au secteur de la production cinématographique.

2. ... potentiellement aggravé par les règles comptables du secteur

Pour mémoire, aux termes de l'article 1586 *sexies* du code général des impôts (CGI), la valeur ajoutée (VA) taxable à la CVAE résulte de la somme suivante :

chiffre d'affaires (produits des ventes) + autres produits non compris dans le chiffre d'affaires (dont la production immobilisée) – charges déductibles (principalement, les achats intermédiaires).

a) La production cinématographique bénéficie d'un régime fiscal favorable au titre de la production immobilisée

(1) Un régime qui majore les charges déductibles de la VA

Dans le droit commun de la CVAE, la **production immobilisée**¹ obéit à un régime spécifique, particulièrement important pour les entreprises dont les produits sont élaborés au cours de plusieurs exercices. Dans le calcul de la VA, elle est **comptée comme un produit pour un montant égal à la somme des charges déductibles engagées pour sa production.**

La doctrine fiscale relative à ce régime² l'illustre par l'exemple d'une entreprise qui a la comptabilité suivante :

Production vendue (a)	100
Production immobilisée (b)	30
Charges déductibles de la VA (c)	45
dont charges annulées pour le compte de la production immobilisée (d)	20
VA incluant la production immobilisée : a + b – c	85
VA incluant la production immobilisée à hauteur des charges déduites : a + d – c	75

Le régime de la production immobilisée est donc **favorable** aux entreprises puisqu'il leur permet réduire leur VA taxable.

Par exception, il est encore plus favorable aux entreprises de production cinématographique puisque la production immobilisée est intégralement exclue du calcul de la VA.

Si, dans l'exemple présenté ci-dessus, il s'agissait d'une entreprise de production, sa VA serait la suivante :

Production vendue – charges déductibles de la VA ($100 - 45 = 55$).

La VA taxable n'est plus que de 55 alors qu'elle était de 75 dans le régime de droit commun car **le montant des charges retenu est supérieur.**

La doctrine fiscale précitée indique que « *cette disposition dérogatoire [...] trouve sa justification économique dans la durée de vie très courte du film produit, ce qui conduit à assimiler ce dernier à un élément se consommant au premier usage et non pas à une immobilisation, comme le préconise le plan comptable de la profession* ».

¹ D'après le Plan comptable général, le compte 72 « Production immobilisée » enregistre le coût des travaux faits par l'entité pour elle-même.

² Régime doctrinal fixé par le BOI 6 E-11-05 n° 174 du 21 octobre 2005 et introduit dans les règles de calcul de la CVAE à l'occasion de la réforme de la taxe professionnelle.

(2) Un régime favorable aux grandes entreprises de production

La différence entre les grandes entreprises de production et les plus petites tient au fait que les premières enregistrent, à chaque exercice, des produits tandis que les secondes connaissent des exercices sans aucun produit.

De ce fait, les grands producteurs bénéficient à plein du régime dérogatoire de la production immobilisée **puisque'il leur permet de comptabiliser plus de charges et de réduire leur VA taxable et la CVAE acquittée.**

En revanche, faute de produits sur lesquels imputer ce surcroît de charges, les petits producteurs n'en profitent pas. Il leur serait même plutôt défavorable.

b) Les règles comptables du secteur et le régime de la production immobilisée conduisent à un décalage entre comptabilisation des charges et des produits

Il convient tout d'abord de relever que la production cinématographique est d'abord le fait de petites entreprises qui, pour la plupart, ne produisent qu'un seul film par an, voire moins¹. **Certaines sociétés ne semblent être créées que pour la production d'un film en particulier.**

Le chiffre d'affaires de ces petites entreprises étant rarement supérieur à 7,6 millions d'euros, elles n'étaient pas soumises à la CMTP. Si leur chiffre d'affaires dépasse 152 000 euros, elles entrent désormais dans le champ de la CVAE et l'acquittent effectivement à partir de 500 000 euros.

Comme expliqué précédemment, **il est donc indéniable que la réforme de la taxe professionnelle a conduit certaines entreprises de production à être redevables d'un impôt qu'elles ne payaient pas auparavant.**

La question sous-jacente au présent article est de savoir si cette imposition est compatible et cohérente avec leur modèle économique et administratif.

(1) La plupart des produits sont comptabilisés lors de l'exercice durant lequel le visa d'exploitation est délivré

Il apparaît que les entreprises de production connaissent un décalage entre les exercices durant lesquels elles comptabilisent leurs charges et ceux durant lesquels elles comptabilisent leurs produits.

Ce décalage provient à la fois des règles comptables propres à la profession mais aussi du régime spécifique de la production immobilisée présenté plus haut.

¹ Le CNC, cité par le rapport du CGEFi, indique que, sur les dix dernières années, 392 sociétés de production sur 685 n'ont produit qu'un seul film. Seulement 7 ont produit dix films sur la même période.

En matière comptable, les producteurs n'ont le droit d'inscrire certains produits, en particulier les avances sur recettes du CNC, qu'à compter de la délivrance du « visa d'exploitation » par le ministère de la culture¹, c'est-à-dire quelques semaines avant la sortie en salles et plusieurs mois après le début de la production.

En revanche, d'après le rapport du CGEFi, 90 % des charges sont engagées avant la délivrance du visa.

De surcroît, faute de comptabiliser la production immobilisée et de « l'annuler » par les charges s'y rapportant, le régime de la production immobilisée conduit les entreprises à accumuler les charges.

Ainsi, durant **les exercices de production**, l'entreprise enregistre des **charges** ; durant **l'exercice d'exploitation**, elle enregistre des **produits**, comme le montre le tableau suivant.

	Exercice N-2	Exercice N-1	Exercice N (visa)
Produits	-	-	300
Charges	100	90	30
Produits – charges = VA taxable*	0	0	270

* Par construction, la VA taxable est, au pire, nulle.

(2) Une VA taxable supérieure à la VA dégagée sur moyenne période

Au regard des éléments présentés ci-dessus, si l'on calcule la VA lors des exercices de production (N-2 et N-1), le résultat est nul. L'entreprise ne sera pas imposée au titre de la CVAE.

Au cours de l'exercice d'exploitation, la VA sera de 270. L'entreprise sera assujettie à la CVAE à un taux compris entre 0 et 1,5 % en fonction de son chiffre d'affaires.

La profession fait valoir que le mode de calcul de la valeur ajoutée est pénalisant car il est sans rapport avec la valeur ajoutée effectivement dégagée. En effet, si l'on calcule la VA générée sur la période des trois exercices, celle-ci n'est plus de 270 mais de 80.

Les **grandes entreprises** de production – dont on a vu qu'elles bénéficient à plein du régime spécifique de la production immobilisée – **ne sont pas exposées à ce type de difficultés**. Pour elles, à chaque exercice, **les charges enregistrées sur un film viennent se déduire des produits enregistrés sur l'autre**.

En tout état de cause, le dispositif proposé au présent article ne vise pas à se conformer à la réalité économique de l'ensemble du secteur mais seulement aux plus petites de ses entités, qui sont, il est vrai, les plus nombreuses.

¹ *Le visa d'exploitation certifie la nature « cinématographique » de l'œuvre.*

D'ailleurs, si les petits producteurs appliquaient le droit commun en matière de production immobilisée, leur valeur ajoutée réelle et leur valeur ajoutée taxable deviendraient à peu près identiques. Leurs comptes seraient les suivants :

	Exercice N-2	Exercice N-1	Exercice N
Produits	100	90	110
Charges	100	90	30
VA	0	0	80

3. Une pression fiscale modérée du fait des taux d'imposition

Au début de l'année 2011, suite au rejet de l'amendement présenté par la commission de la culture du Sénat, l'Association des producteurs de cinéma (APC) avait transmis à votre commission des finances plusieurs cas pratiques sur la CVAE qui aurait été acquittée, depuis 2005, par six de ses membres compte tenu de leurs chiffres d'affaires (CA) et de leurs VA.

Si l'on accepte le raisonnement selon lequel la valeur ajoutée doit s'apprécier sur une période supérieure à celle de l'exercice, c'est-à-dire si les valeurs ajoutées négatives sont reportées en avant, alors il apparaît une imposition manifestement supérieure aux capacités contributives réelles des producteurs.

En revanche, sur la même période, si l'on ne prend en compte que les **valeurs ajoutées positives dégagées** (la VA négative étant comptée pour nulle), **il apparaît que la charge fiscale du secteur n'est pas supérieure à celle des autres entreprises**, comme le montre le tableau ci-dessous.

	CA	VA	CVAE	Taux de CVAE	Rapport CVAE/CA
Société A	28 317 376	3 621 206	43 787	1,209 %	0,15 %
Société B	43 279 309	17 364 865	244 118	1,406 %	0,56 %
Société C	4 420 009	7 047 691	21 270	0,302 %	0,48 %
Société D	17 149 531	11 168 665	110 573	0,990 %	0,64 %
Société E	97 550 000	23 495 000	352 000	1,498 %	0,36 %
Société F	5 853 000	5 456 000	47 293	0,867 %	0,81 %

Source : calculs de la commission des finances d'après les informations transmises par l'APC

La société E, par exemple, réalise un chiffre d'affaires d'un peu moins de 100 millions d'euros et, pourtant, son taux reste inférieur à 1,5 %, ce qui tendrait à montrer qu'elle est **légèrement moins imposée qu'une entreprise d'un autre secteur**. De même, le taux effectif d'imposition de la société C est presque deux fois inférieur au taux normalement retenu pour ce niveau de chiffre d'affaires.

Au final, s'il existe effectivement un décalage entre comptabilisation des charges et des produits qui peut entraîner, **sur une période de plusieurs exercices** (en moyenne trois exercices), une différence entre la VA taxable et la VA réellement dégagée sur un film, **ce facteur ne peut pas être seul pris en compte pour analyser la charge fiscale effective du secteur**.

Celle-ci repose en effet sur **le couple CA-VA**, puisque **le CA permet de déterminer le taux d'imposition**.

Or il semble que, au vu de données concrètes fournies par les producteurs eux-mêmes, les entreprises, petites ou grandes, ne soient pas surtaxées au regard du couple CA-VA et de leurs capacités contributives.

B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le **1° du II** (alinéas 7 à 12) du présent article propose d'ajouter un 8 à l'article 1586 *sexies* du CGI précité, relatif au calcul de la VA taxable à la CVAE. Ces nouvelles dispositions **autorisent, à compter du premier exercice clos en 2011, les entreprises de production cinématographique à reporter en avant les charges engagées se rattachant « directement à la production d'une œuvre cinématographique », pour les prendre en compte au titre de l'exercice au cours duquel est délivré le visa d'exploitation**. A défaut, les charges peuvent être reportées dans la **limite de deux exercices**.

Le **2° du II** (alinéa 13) prévoit, à titre **rétroactif**, un dispositif similaire pour les charges engagées en 2010 pour le calcul de la CVAE due au titre des années 2011 et 2012, pour autant qu'elles n'aient pas été prises en compte au titre de la CVAE acquittée en 2010.

* *
*
*
*

L'Assemblée nationale a supprimé ces dispositions.

C. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

La commission des finances a adopté, à l'initiative de notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général, **un amendement de suppression de cette mesure**, ainsi justifié :

« Premièrement, sur le plan de principe, la création d'un avantage fiscal supplémentaire en raison de l'existence, en amont, d'autres avantages fiscaux ne peut être accepté.

« Deuxièmement, l'état du droit était déjà applicable pour le calcul de la VA taxable à la cotisation minimale de taxe professionnelle (CMTP) et rien ne justifie de le faire évoluer.

« Troisièmement, les entreprises concernées sont déjà faiblement imposées. L'exemple illustrant l'augmentation de la charge fiscale justifiant une réforme, mis en avant par un rapport du contrôle général économique et financier réalisé à la demande du Gouvernement, est ainsi celui d'une entreprise dont la cotisation d'impôt augmenterait, par l'effet de la réforme, de 3 900 euros, soit environ 1 pour mille de son chiffre d'affaires, avant tout dégrèvement. Il convient également de noter qu'il s'agit d'une entreprise dont le niveau total d'imposition est de 0,7 % de la VA (dont 0,6 point au titre de la CVAE).

« Quatrièmement, et enfin, il n'est pas souhaitable d'engager le mitage de l'assiette de la CVAE par la multiplication de régimes dérogatoires sectoriels ».

D. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

1. Un dispositif déjà rejeté à deux reprises par le Sénat

En 2009, lors de l'examen du collectif budgétaire de fin d'année, notre ancien collègue Michel Thiollière avait présenté, au nom de la commission de la culture, un amendement proposant l'aménagement prévu par le présent article. Il avait été retiré à la demande de la commission des finances et du Gouvernement.

Outre l'inscription dans la loi de la mesure consistant à neutraliser la production immobilisée, le Gouvernement avait fait valoir que, lors de l'examen de la réforme de la taxe professionnelle, **« ce type d'amendement a toujours été rejeté au motif que cela constituait une entorse majeure aux principes comptables ».**

En 2010, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2011, notre ancien collègue Serge Lagache, à nouveau au nom de la commission de la culture, avait déposé un amendement qui avait reçu le soutien du Gouvernement.

Néanmoins, à l'issue d'un débat nourri durant lequel la commission des finances avait réitéré son opposition de principe, il avait été rejeté par le Sénat. En particulier, **il était à craindre que l'octroi d'un avantage à un secteur donné n'entraîne des demandes reconventionnelles de la part d'autres secteurs.**

2. Des oppositions de principe toujours valables

Le dispositif proposé vise à ce que le droit fiscal s'adapte au modèle économique des petits producteurs. En réalité, l'alignement est surtout dicté par les règles et dérogations comptables de la profession – il est vrai, censées refléter la réalité économique du secteur. Deux arguments de principes demeurent toutefois opposables.

En premier lieu, il est regrettable que la demande d'un nouvel avantage découle, notamment, du fait qu'un avantage existant (le régime de la production immobilisée) entraîne des effets indésirables. **Il serait tout à fait envisageable de supprimer cet avantage, qui profite aux grandes entreprises du secteur, plutôt qu'en créer un nouveau**, hypothèse que le Gouvernement n'a visiblement pas examinée.

En second lieu, et bien que le Gouvernement s'en défende, toute définition de la valeur ajoutée spécifique à une profession **ne peut qu'inciter d'autres secteurs à effectuer des demandes si ce n'est identiques du moins similaires dans leur esprit**. Nul doute que d'autres « spécificités » ne manqueront pas de se manifester.

3. La VA négative est déjà appréhendée par la comptabilité et la fiscalité

a) Le report de la VA négative constitue un contresens comptable

Le présent article tend à autoriser le report de la valeur ajoutée négative. Par là, il soulève une question fiscale et comptable qui est de savoir si la valeur ajoutée peut être reportée à l'instar du résultat fiscal.

Il convient en effet de bien distinguer l'assiette de la CVAE (la VA) et celle de l'impôt sur les sociétés (le résultat fiscal, c'est-à-dire le résultat comptable retraité).

La VA mesure la **richesse créée** par la production de l'entreprise pendant l'exercice. Le résultat mesure, pour la même période, le **bénéfice** retiré par l'entreprise du fait de son activité.

La VA traduit une création de richesse tandis que le bénéfice traduit un enrichissement ; la première concourant à la formation du second. Le résultat constitue en effet le **solde final** d'un calcul dans lequel la VA est une des composantes. C'est pourquoi elle est qualifiée de solde **intermédiaire** de gestion.

Néanmoins, tout comme le résultat, la valeur « ajoutée » a un sens économique qui permet de l'utiliser en tant qu'assiette imposable.

D'un point de vue comptable, il est justifié d'autoriser le report fiscal du résultat déficitaire. En effet, le résultat (non distribué) vient s'inscrire au bilan de l'entreprise : il devient un élément de son patrimoine (elle s'est

enrichie ou appauvrie). Or un résultat bénéficiaire peut venir compenser ou annuler un résultat déficitaire d'un exercice précédent : d'un **point de vue patrimonial, l'entreprise ne s'est pas enrichie. Il n'y a donc pas de raison de l'imposer.**

Le même raisonnement ne peut pas être conduit pour la VA. Par sa nature de solde intermédiaire, **la VA négative a un impact sur le résultat** (solde final). Elle est donc **déjà prise en compte dans le résultat**. Et, d'une certaine manière, on pourrait dire qu'elle est indirectement reportée par ce biais.

Dès lors, le report de la VA négative d'un exercice N vers l'exercice N+1 impacterait le résultat de N+1 mais devrait également conduire à recalculer le résultat de N. Si tel n'était pas le cas, la VA négative minorerait d'abord le résultat de N et, ensuite, le résultat de N+1, ce qui ne serait plus conforme à la réalité économique.

D'un point de vue comptable, autoriser le report de la VA négative est donc un **contresens**. La VA, solde intermédiaire, doit s'inscrire dans **un principe d'annualité** puisqu'elle se rapporte à un exercice comptable donné et à l'annualité comptable doit correspondre une annualité fiscale.

Le report la valeur ajoutée négative doit être considéré, ainsi que le ministre l'indiquait lors des débats reproduits ci-dessus, comme une « **entorse majeure aux principes comptables** ». Par le présent dispositif, le droit fiscal est donc invité à enfreindre le cœur des règles comptables.

b) La VA négative vient déjà minorer l'imposition des bénéfices

Au regard de l'analyse présentée ci-dessus, il apparaît que la VA négative impacte le résultat. Or la minoration du résultat conduit à la **diminution de l'impôt dû au titre de la réalisation de bénéfices** (IR ou IS).

Le dispositif proposé conduit donc à **utiliser à nouveau la VA négative, cette fois-ci pour réduire la charge de CVAE.**

4. Les difficultés rencontrées par la profession résultent en partie de ses règles comptables

Le rapport du CGEFi indique qu'une « **modification des règles comptables pourrait être envisagée dès lors que ce sont elles qui conduisent à la difficulté constatée** ». Il ajoute cependant qu'elle « *ne semble pas souhaitable car ces règles font l'objet d'un consensus et que seul le consensus en permettrait une éventuelle évolution* ».

Si les règles font consensus, il semblerait toutefois qu'elles soient, pour une bonne partie, obsolètes. Un récent rapport du CNC¹ relevait ainsi que *« la réforme du plan comptable général de 1999 n'a, pour l'instant, pas été prise en compte par la production cinématographique. [Or] les règles comptables ont connu une véritable révolution en 1999 [...] que la production cinématographique ne peut plus ignorer »*.

Peut-être serait-il préférable que la profession mette d'abord de l'ordre dans son plan comptable professionnel avant de demander l'intervention du législateur fiscal.

5. Un secteur qui bénéficie déjà de nombreuses aides

Nonobstant les aides publiques du CNC, d'un montant supérieur à 575 millions d'euros en 2010, la production cinématographique et audiovisuelle bénéficie de plusieurs avantages fiscaux.

Le tome II du fascicule « Voies et moyens » recense cinq dépenses fiscales dédiées pour un montant de **142 millions d'euros**.

Outre le **régime spécifique de la production immobilisée**, le secteur dispose également de **règles dérogatoires en matière d'amortissements pour le calcul de l'imposition sur les bénéfices²**. Le chiffrage de ces deux mesures n'a pu être obtenu par votre rapporteure générale.

6. Un dispositif a priori peu coûteux mais qui viendrait amputer les recettes des collectivités territoriales

Le rapport du CGEFi affirme tout à la fois que la mesure *« n'affecte pas le montant total de la valeur ajoutée qui sera l'objet de l'impôt local »* et que *« ses effets en termes financiers sont importants pour ce secteur de notre industrie mais restent peu importants pour le budget national »*.

L'Association des producteurs de cinéma, dans les documents qu'elle a transmis à votre commission des finances, calcule que, sur la période 2004-2008, la totalité du secteur de la production cinématographique aurait acquitté entre 1,8 million et 2,9 millions d'euros par an de CVAE. Selon elle, la mesure proposée *« représenterait donc un coût fiscal compris entre 1,18 et 1,9 million d'euros par an »*.

¹ René Bonnell, Les droits des auteurs dans le domaine cinématographique : coûts, recettes et transparence, Centre national du cinéma, décembre 2008.

² Il s'agit d'un régime doctrinal (DB 4 B 2661 et BOI 4 D-2-97 n° 83 du 2 mai 1997) qui autorise une accélération du rythme d'amortissement en cas d'insuffisance des recettes. **L'amortissement complet est alors réalisé sur une année, dont 90 % sur les quatre premiers mois.**

Votre rapporteure générale n'est pas en mesure de confirmer ou d'infirmar ces chiffres même s'il semble vraisemblable que le coût de la mesure se situe entre 1 et 10 millions d'euros.

Toutefois, le dispositif proposé par le Gouvernement n'est pas compensé par le budget de l'Etat. L'adoption de cette mesure constituerait donc **une perte sèche pour les collectivités territoriales, principalement en région Île-de-France à Paris et dans les Hauts-de-Seine**. Le rapport du CGEFi précise en effet que sur les « *vingt-six entreprises* [de l'échantillon étudié] *vingt-et-une sont installées à Paris et trois dans les Hauts-de-Seine* ».

III. AMÉNAGEMENT DES MODALITÉS DE FONCTIONNEMENT DU FONDS DE FINANCEMENT DES CHAMBRES DE COMMERCE ET D'INDUSTRIE DE RÉGION

A. LE DROIT EXISTANT

La loi n° 2010-853 du 23 juillet 2010 relative aux réseaux consulaires, au commerce, à l'artisanat et aux services a profondément réformé le réseau des CCI autour d'une régionalisation de la gouvernance et du financement. Les CCI demeurent donc autonomes mais sont devenues des chambres de commerce et d'industrie territoriales (CCIT), établissements publics rattachés à la chambre de commerce et d'industrie de région (CCIR) de leur ressort.

Le recrutement et la gestion des personnels sous statut continuent d'être effectués par les CCIT par délégation de la CCIR. Toutefois, à compter du 1^{er} janvier 2013, l'ensemble des agents de droit public seront transférés au niveau régional. Ces personnels se verraient ainsi soumis à une double hiérarchie : la CCIR qui est l'employeur au sens juridique (lien de subordination organique) et la CCIT qui continuerait à assurer la direction opérationnelle (lien de subordination fonctionnel).

Les **nouvelles modalités de financement** du réseau des chambres de commerce et d'industrie reposent sur une taxe pour frais de chambres, **collectée par les chambres de commerce et d'industrie de région (CCIR)** et composée de deux éléments :

- le premier est une **taxe additionnelle à la cotisation foncière des entreprises (CFE)**, fondée sur un taux régional voté annuellement par chaque CCIR. Le taux a été calculé pour produire en 2011, l'année de la réforme, 40 % de la taxe additionnelle à la CFE perçue en 2010 par les CCIT rattachées à une même CCIR, répartie entre les entreprises redevables de cette taxe dans la circonscription de la CCIR. En 2012, le taux voté par chaque CCIR ne pourrait être supérieur au taux voté en 2011, mais est susceptible d'être inférieur si cette même chambre le décide. À compter de 2013, ce taux est

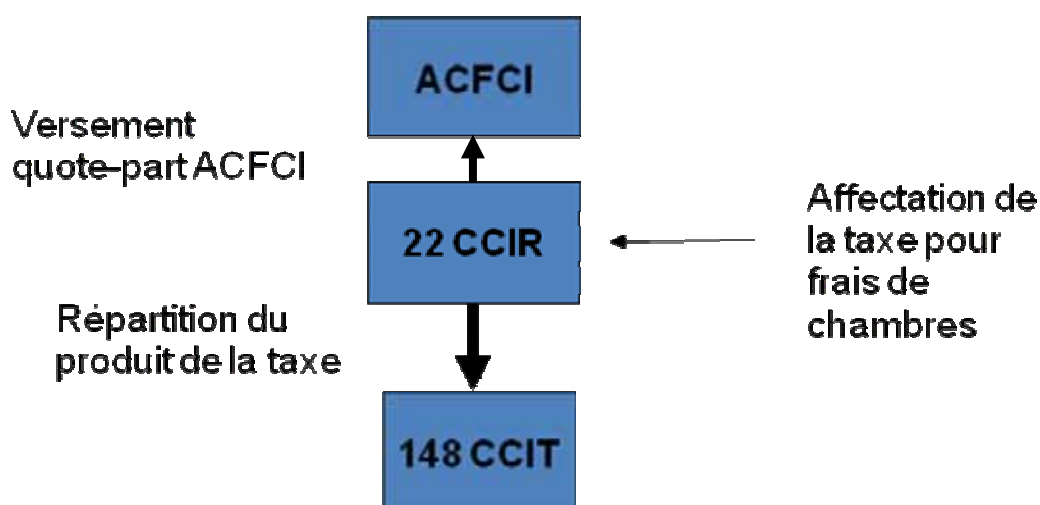
susceptible d'augmenter dans la limite de 1 % par rapport au taux de l'année précédente ;

- le second est une **taxe additionnelle sur la cotisation sur la valeur ajoutée (CVAE)**, fondée sur un taux national calculé selon le quotient suivant : 60 % de la taxe additionnelle à la CFE perçue en 2010 par l'ensemble des CCIT divisés par le produit de la CVAE perçue en 2010 après dégrèvement. Le taux ainsi obtenu serait réduit de 4 % pour les impositions établies au titre de 2011, de 8 % pour les impositions établies au titre de 2012 et de 15 % pour les impositions établies à compter de 2013.

La taxe pour frais de chambres¹ instituée par la loi précitée prévoit que la collecte sera directement effectuée par chaque CCIR. Celles-ci assureront ensuite la répartition du produit de la taxe vers les CCIT, déduction faite du versement de la quote-part revenant à l'ACFCI et de leurs besoins propres pour assurer les tâches mutualisées.

Schéma de répartition de la taxe pour frais de chambres entre les établissements du réseau

Systeme prévu dans le projet de réforme



Source : commission des finances d'après le projet de loi relatif à la réforme des réseaux consulaires, au commerce, à l'artisanat et aux services

¹ La taxe pour frais de chambres a pour objet de pourvoir aux « dépenses » des CCIR ainsi qu'aux contributions allouées par ces dernières, selon des modalités fixées par décret en Conseil d'Etat, aux CCI territoriales et à l'ACFCI.

Mais en raison des incertitudes qui pesaient sur le rendement de la contribution sur la CVAE selon les régions¹, un fonds de péréquation, dénommé **fonds de financement des chambres de commerce et d'industrie de région (FFCCIR)** a créé sur le modèle du fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR). Géré par le ministère de l'économie, il a pour mission de collecter le produit de la contribution sur la CVAE afin de le répartir entre les CCIR selon une clé de péréquation destinée à assurer un niveau de ressources fiscales de référence pour chaque CCIR.

B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Les modalités de fonctionnement de ce fonds n'ayant pas été précisées la loi du 23 juillet 2010 précitée, le présent article a pour objet de **préciser les principes d'alimentation du FFCCIR**, pendant la période transitoire qui s'étend de l'année 2011 à 2013, ainsi que les modalités pratiques de répartition et de versement aux CCIR du produit de la TACVAE².

Le 1° du III corrige une erreur dans la rédaction définissant le produit de taxe additionnelle à la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises versé aux chambres de commerce et d'industrie de région, afin de permettre le versement aux chambres des produits encaissés au cours d'une année civile.

Le 2° du III fixe les modalités transitoires de fonctionnement du fonds de financement des chambres de commerce et d'industrie de région en 2011 et 2012, les règles prévues par l'article 1600 du code général des impôts (CGI) ne pouvant matériellement s'appliquer qu'à partir de 2013.

C. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale n'a apporté aucune modification à cette section.

D. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Ces modifications, d'ordre technique, ne modifient pas les modalités de calcul de la taxe pour frais de chambres de commerce et d'industrie et viennent combler une lacune relative au fonctionnement du FFCCIR.

¹ Selon les estimations communiquées par l'administration fiscale, l'effet des changements d'assiette opérés du fait de la création de la CVAE entraînerait une dispersion des recettes en 2011 allant de - 60 % à + 27 % selon les régions, par rapport à l'année de référence 2010.

² Le fonds est alimenté par une ressource collectée sur deux années civiles (les entreprises paient des acomptes de TACVAE sur une année N et le solde en N+1), alors que les versements aux chambres sont prévus pour chaque année civile.

IV. CORRECTIONS TECHNIQUES DIVERSES

A. L'ABATTEMENT DE FISCALITÉ DIRECTE LOCALE DE LA POSTE

L'article 1635 *sexies* du CGI prévoit les modalités de fixation **du taux des abattements de fiscalité directe locale dont bénéficie La Poste**. Il dispose que ce taux est fixé chaque année par **décret en Conseil d'Etat**, de manière à ce que le produit des abattements contribue au financement du coût du maillage territorial complémentaire de La Poste tel qu'il est évalué par l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP). Le produit des impositions locales dues par La Poste est affecté au budget général de l'Etat.

Le 1° du présent IV propose **de substituer la référence à un décret simple à celle d'un décret en Conseil d'Etat** pour la fixation de ce taux, afin d'éviter d'avoir, chaque année, à adopter un décret en Conseil d'Etat.

B. LES SANCTIONS POUR DÉFAUT DE DÉCLARATION DU MONTANT DE LA VALEUR AJOUTÉE

Le II de l'article 1586 *octies* du CGI prévoit les **modalités déclaratives de la valeur ajoutée des entreprises** et de la répartition des salariés entre les établissements, ainsi que les obligations en cas de décès du contribuable.

Le 2° du IV du présent article **propose que la sanction en cas de manquement à ces obligations déclaratives s'applique non seulement en cas d'absence de déclaration mais également en cas de déclaration omettant les effectifs salariés et en cas d'absence de déclaration suite au décès du contribuable**.

L'Assemblée nationale a adopté le IV du présent article sans modification. Ce paragraphe n'appelle pas de remarques particulières de votre commission des finances.

V. MODIFICATIONS DU DISPOSITIF DE COMPENSATION DES PERTES DE RESSOURCES DE CET

A. LE DROIT EXISTANT

1. Le dispositif de compensation des pertes de bases de TP

L'article 53 de la loi de finances pour 2004¹ a prévu un dispositif de **compensation sur trois ans** aux communes et aux EPCI qui enregistrent,

¹ Loi n° 2003-1311 du 30 décembre 2003.

d'une année sur l'autre, une **perte « importante » de bases d'imposition à la taxe professionnelle ou de redevances des mines**. Il prévoit que les conditions que doivent remplir les communes pour bénéficier de cette compensation ainsi que le calcul des attributions qui leur reviennent sont fixés par décret en Conseil d'Etat. En pratique, une collectivité est éligible lorsque ses pertes de produit de TP sont supérieures à 10 % du montant de l'année précédente et que cette perte représente au moins 2 % du montant total des ressources de la collectivité, ces conditions étant cumulatives.

Les communes et les EPCI éligibles à la compensation bénéficient d'une attribution égale :

- la première année, à 90 % de la perte de produit enregistrée ;
- la deuxième année, à 75 % de l'attribution de l'année précédente ;
- la troisième année, à 50 % de l'attribution reçue la première année.

L'article 12 de la loi de finances rectificative pour 2006¹ a étendu ce dispositif de compensation aux départements et aux régions. La compensation s'élevait alors :

- la première année, à 60 % de la perte de produit enregistrée ;
- la deuxième année, à 40 % de la perte de produit enregistrée ;
- la troisième année, à 20 % de la perte de produit enregistrée.

2. La transposition de ce dispositif suite à la suppression de la TP

La suppression de la taxe professionnelle en 2010 a conduit à **supprimer parallèlement le dispositif de compensation des pertes de bases de taxe professionnelle**. Toutefois, les compensations en cours de versement ont été maintenues.

Le 3 de l'article 78 de la loi de finances pour 2010² a par ailleurs prévu la **transposition du mécanisme de compensation des pertes de bases de taxe professionnelle aux pertes de bases de contribution économique territoriale** (CET - constituée à la fois de la cotisation foncière des entreprises et de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises).

Le dispositif envisagé était identique à celui applicable en matière de TP : une compensation dégressive sur trois ans (90 % de la perte la première année, 75 % du montant perçu la première année l'année suivante et 50 % de ce montant la troisième année), versée à la fois aux communes, aux EPCI, aux départements et aux régions. Les conditions d'application du dispositif de compensation devaient être fixées par décret en Conseil d'Etat, *« en tenant compte notamment de la perte de produit de contribution*

¹ Loi n° 2006-1771 du 30 décembre 2006.

² Loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009.

économique territoriale et de l'importance relative de la perte de produit fiscal qui en résulte ».

B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le dispositif proposé réécrit le 3 de l'article 78 précité de la loi de finances pour 2010 mais conserve la structure globale de la compensation. Il précise toutefois ses modalités de mise en œuvre, s'agissant d'un impôt, la CET, constitué de deux impôts dont les bases, les taux et les modalités de recouvrement sont distincts.

1. Les conditions d'éligibilité à la compensation

Le 1° du I du 3 prévoit que la compensation est versée aux communes et aux EPCI « *qui enregistrent d'une année sur l'autre une **perte importante de base de cotisation foncière des entreprises** et une **perte, importante au regard de leurs recettes fiscales, du produit de contribution économique territoriale** afférent aux entreprises à l'origine de la perte de base de cotisation foncière des entreprises* ». Comme pour l'ancien dispositif de compensation des pertes de bases de taxe professionnelle, les modalités pratiques de la compensation seront définies par décret en Conseil d'Etat.

Pour être éligibles à la compensation, les communes et les EPCI devront donc **subir à la fois une perte importante de bases de CFE** (seules les bases de CFE sont localisables puisque la CVAE fait l'objet d'une répartition de son produit *a posteriori*) **et une perte de produit de CET** (englobant donc la CVAE). Le caractère « important » de la perte est évalué au regard des ressources dont bénéficie la collectivité au titre du panier de recettes constitué par : la TH, les taxes foncières, la CFE, la CVAE, les IFR, la redevance des mines, la TaSCom et la taxe additionnelle sur les installations de stockage définitif des produits nucléaires prévue à l'article 43 de la loi de finances pour 2000.

Le présent article précise que ne sont pas prises en compte pour le calcul des pertes celles qui sont liées au rattachement d'une commune à un EPCI à fiscalité propre ou celles qui résultent de modifications de périmètre de l'EPCI.

S'agissant des départements et des régions, ils seront éligibles à une compensation lorsqu'une commune ou un EPCI se situant sur leur territoire bénéficie de cette compensation **et que, la même année, ils subissent une perte importante de produit de CVAE** liée à la perte de bases de CFE pour la commune ou l'EPCI.

2. Le calcul de la compensation

Le II du 3 de l'article 78 précité modifié par le présent article prévoit que la compensation est assise, pour les communes et les EPCI, sur la perte globale du produit de CET, et, pour les départements et les régions, sur la perte de produit de CVAE, puisqu'ils ne perçoivent pas la CFE.

Le montant de la compensation reste inchangé. Il s'élèvera :

- la première année, à 90 % de la perte de produit subie ;
- la deuxième année, à 75 % de la compensation perçue l'année précédente ;
- la troisième année, à 50 % de la compensation perçue la première année.

Enfin, les modalités de calcul de la compensation pour pertes de redevance communale des mines sont réécrites mais les principes en vigueur avant la réforme de la taxe professionnelle sont conservés.

3. Le coût de la compensation

Le coût pour l'Etat de la mise en œuvre de cette compensation est évalué, dans les voies et moyens annexés au projet de loi de finances pour 2012, à 50 millions d'euros, dont 4 millions d'euros au titre du reliquat de l'ancienne compensation des bases de taxe professionnelle.

Cette somme est inférieure au tiers de la compensation versée en 2009 au titre de la compensation des pertes de bases de taxe professionnelle, ce qui s'explique par la moindre importance des nouvelles ressources fiscales que constituent la CVAE et la CFE par rapport à l'ancienne ressource de TP.

C. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

1. Une modification du panier de recettes servant au calcul de la perte de recettes

L'Assemblée nationale a adopté, avec un **avis défavorable du Gouvernement**, un **amendement de notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général, qui vise à sortir la taxe additionnelle sur les installations de stockage définitif des produits nucléaires du panier de recettes au regard duquel est évalué le caractère « important » de la perte de recettes.**

Selon son auteur, en effet, cette prise en compte crée une **distorsion entre les communes**, au nombre d'une trentaine, qui bénéficient de cette taxe, et celles qui n'en bénéficient pas. **Les communes qui bénéficient de cette taxe auront plus de difficultés que les autres, en cas de fermeture d'un**

établissement, à parvenir au seuil déclenchant le mécanisme de compensation des pertes de CET puisque leur panier de recettes est plus large. En outre, l'accent a été mis au cours des débats sur **la difficile acceptabilité de ces centres de stockage de déchets nucléaires**, dont l'installation ne doit pas être découragée par l'application plus ardue du dispositif de compensation des pertes de CET.

2. La mise en œuvre d'un dispositif de garantie pour les établissements fermés en 2011

Par ailleurs, l'Assemblée nationale a adopté, avec un **avis favorable de sa commission des finances**, un **amendement du Gouvernement introduisant un dispositif de compensation des pertes de produit fiscal pour les pertes subies entre 2010 et 2011**.

Le **dispositif est calqué sur celui proposé initialement par le présent article mais qui n'entrera en vigueur qu'au 1^{er} janvier 2012**. L'amendement proposé par le Gouvernement vise donc à permettre la compensation des pertes subies entre les années 2010 et 2011.

En outre, l'Assemblée nationale a adopté, avec l'avis favorable du Gouvernement, **quatre amendements rédactionnels** proposés par notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général.

D. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

La transposition à la CET du dispositif de compensation des pertes de bases de TP est évidemment un **élément de sécurisation essentiel des ressources fiscales des collectivités territoriales**. Elle leur permet de ne pas subir, d'une année sur l'autre, les évolutions parfois erratiques des produits fiscaux.

Toutefois, le dispositif proposé paraît insuffisant sur deux points.

D'une part, **le dispositif de compensation n'est ouvert qu'en cas de perte cumulée de bases de CFE et de produit de CET** lié à ces pertes de bases de CFE. Or, **il serait plus protecteur pour les collectivités territoriales d'ouvrir un droit à compensation autonome pour, d'une part, les pertes de bases de CFE et, d'autre part, les pertes de produit de CVAE**. Votre commission des finances vous propose donc un amendement en ce sens.

D'autre part, l'amendement proposé vise à **étendre le dispositif de compensation des pertes aux impositions forfaitaires sur les entreprises de réseaux (IFER)**. En effet, dans l'architecture de la réforme, la taxe professionnelle n'a pas été remplacée uniquement par la CET mais également par les IFER, qui ont permis d'éviter à certains secteurs de connaître des gains fiscaux trop importants. Les IFER peuvent constituer pour certaines

collectivités territoriales une ressource fiscale importante et il apparaît souhaitable, dans la logique d'une réforme menée autant que possible à droit constant, de compenser les pertes qui pourraient résulter pour les collectivités territoriales d'une diminution importante des IFR.

VI. MODIFICATION DES RÈGLES DE RÉPARTITION DE LA DCRTP ET DU FNGIR EN CAS DE SCISSION D'UNE COMMUNE OU DE CHANGEMENT DE PÉRIMÈTRE D'UN EPCI

A. LE DROIT EXISTANT

Le IV du 1.1 du 1 et le IV du 2.1 du 2 de l'article 78 précité de la loi de finances pour 2010 ont prévu les **modalités de répartition, respectivement, du produit de dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) et des attributions ou prélèvements au titre du fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR) dans les cas de fusion ou de scission de communes et dans les cas de modification de périmètre, fusion, scission ou dissolution d'un ou plusieurs EPCI.**

Dans l'ensemble de ces cas, une règle simple avait été choisie : **répartir la DCRTP et le FNGIR en fonction de la population.** Cette modalité de répartition était toutefois déconnectée des ressources fiscales effectives des communes et des EPCI concernés.

B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

1. S'agissant de la DCRTP

Pour les cas de **fusions de communes ou d'EPCI**, le présent article prévoit de conserver les modalités de répartition de la DCRTP fixées par l'article 78 précité. Ainsi, les communes ou EPCI fusionnés bénéficieront du cumul des montants de DCRTP des communes et EPCI participant à la fusion.

En cas de **scission de commune**, le présent article prévoit de **substituer à la répartition en fonction de la population une répartition de la DCRTP en fonction des pertes de ressources fiscales qu'aurait subies chaque commune résultant de la scission si elle avait existé lors de la réforme de la taxe professionnelle.** Le dispositif reprend donc le mode de calcul de cette perte de recettes prévu par la loi de finances pour 2010 afin de déterminer le montant de la compensation à l'euro près de chaque collectivité territoriale.

En cas de **dissolution d'un EPCI**, le même dispositif est prévu. Il permet ainsi de **répartir la DCRTP entre les seules communes résultant de la dissolution de l'EPCI qui auraient subi des pertes de recettes fiscales**

si l'EPCI n'avait pas existé au moment de la réforme de la taxe professionnelle. Le montant de la DCRTP est réparti au prorata des pertes de recettes subies par chaque commune perdante à la réforme.

En cas de **retrait d'une commune d'un EPCI** à fiscalité propre, un calcul identique est prévu. La commune bénéficiera d'une part de DCRTP égale à celle dont elle aurait bénéficié, en application du dispositif décrit ci-dessus, si l'EPCI avait été dissous.

Enfin, il est prévu qu'en cas de **rattachement d'une commune à un EPCI à fiscalité propre**, le montant de DCRTP dont elle bénéficiait est reversé à l'EPCI, à compter de son rattachement.

2. S'agissant du FNGIR

Le dispositif prévu pour les attributions et prélèvements au titre du FNGIR applique des principes similaires à ceux évoqués ci-avant s'agissant de la DCRTP. Toutefois, dans le cas du FNGIR, il convient de prendre en compte le fait qu'une commune ou un EPCI pouvait soit être prélevé soit être bénéficiaire d'une attribution.

En cas de **fusions de communes ou d'EPCI**, le dispositif prévoit que le montant du FNGIR de la commune ou du groupement résultant de la fusion est égal à la somme des prélèvements et reversements des communes ou EPCI participant à la fusion.

En cas de **scission de commune**, le montant de l'attribution ou du prélèvement au titre du FNGIR est réparti entre les communes résultant de la fusion en reconstituant leur droit à compensation au titre de la réforme de la taxe professionnelle si elles avaient alors existé. Ce système permet de conserver le principe de compensation à l'euro près des effets de la réforme de la taxe professionnelle pour des collectivités qui, en tant que telles, n'existaient pas au moment de la réforme.

En cas de **dissolution d'un EPCI**, le dispositif proposé prévoit également de calculer, *a posteriori*, le montant de la perte ou du gain dont chaque commune membre de l'EPCI aurait fait l'objet si l'EPCI n'avait pas existé au moment de la réforme de la taxe professionnelle. Les communes résultant de la dissolution pourront donc faire l'objet soit d'un reversement soit d'un prélèvement au titre du FNGIR, que l'EPCI dissous ait lui-même fait l'objet d'un reversement ou d'un prélèvement.

Enfin, en cas de **retrait d'une commune d'un EPCI**, le présent article prévoit de rétablir la situation de la commune concernée à l'égard du FNGIR si elle n'avait pas été membres de l'EPCI au moment de la réforme. Le montant de l'attribution ou du reversement de l'EPCI est ajusté en conséquence.

L'Assemblée nationale a adopté, avec l'avis favorable du Gouvernement, **un amendement rédactionnel** proposé par sa commission des finances au VI du présent article sans modification.

C. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le dispositif proposé par le présent article est plus opportun que celui initialement prévu par l'article 78 précité de la loi de finances pour 2010. Certes, il est d'une grande complexité technique et conduit à reconstituer, *a posteriori*, la situation de collectivités ou de groupements qui n'existaient pas, en tant que tels, au moment de la réforme. Mais la prise en compte de la situation financière réelle des communes et des EPCI est préférable à une répartition grossière en fonction de la population de chaque ensemble.

VII. RÉPARTITION DE LA CVAE ENTRE LES EPCI À FISCALITÉ ADDITIONNELLE ET LEURS COMMUNES MEMBRES

A. LE DROIT EXISTANT

L'article 1609 *quinquies* BA du CGI prévoit les **modalités de répartition de la CVAE au sein des EPCI à fiscalité additionnelle (FA)**. Dans ce cas, la CVAE bénéficiant à l'EPCI est égale au rapport entre :

- d'une part, le taux intercommunal de CFE de l'année 2010 ;
- et, d'autre part, la somme de ce taux et de la moyenne des taux communaux de CFE votés en 2010 par les communes membres, pondérée par l'importance relative des bases.

Le deuxième alinéa de l'article permet aux EPCI à FA et à leurs communes membres de **modifier cette clef de répartition par délibérations concordantes prises à la majorité qualifiée**.

B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

1. Une modification protectrice des communes membres de l'EPCI

Le présent article prévoit d'introduire une clause protectrice des communes pour les délibérations modifiant le mode de répartition de la CVAE. En effet, une délibération à majorité qualifiée peut conduire à priver les communes membres les mieux dotées en CVAE du bénéfice de cette ressource fiscale, au profit de l'EPCI.

Il est donc proposé **que la délibération modifiant la répartition de la CVAE nécessite l'accord des conseils municipaux dont le produit total de CVAE représente au moins un cinquième des recettes fiscales de l'EPCI**.

2. Une précision en cas de fusions d'EPCI à FA

Le présent article ajoute des **dispositions relatives à la répartition de la CVAE dans le cas de fusion d'EPCI à FA**, qui ne sont pas prévues par le droit existant.

Ainsi, la première année, l'EPCI issu de la fusion perçoit la somme des produits de CVAE qui auraient été attribués à chaque EPCI participant à la fusion si cette fusion n'avait pas eu lieu. Les communes membres perçoivent le reliquat du produit de la CVAE.

Pour les années suivantes, la fraction destinée à l'EPCI issu de la fusion est égale à la moyenne des fractions applicables aux EPCI participant à la fusion pondérée par l'importance relative de leur produit de CVAE. Les communes membres bénéficient également du reliquat du produit de CVAE non affecté à l'EPCI.

3. Le cas des rattachements de communes à des EPCI à FA

Enfin, le présent article prévoit un mécanisme destiné à compenser la perte de recettes potentielle subie par une commune se rattachant à un EPCI à FA.

Il pose le principe que la fraction de CVAE affectée à l'EPCI est applicable à la CVAE de la commune rattachée à compter de l'année suivant celle du rattachement. Cette disposition peut toutefois entraîner pour la commune concernée une baisse sensible de ses ressources fiscales.

C'est pourquoi il est également prévu que lorsque, du fait du transfert de CVAE à l'EPCI à FA, l'ensemble des recettes fiscales de la commune diminue de plus de 5 %, l'EPCI est tenu de lui reverser :

- la première année, 90 % de la fraction de sa perte de produit supérieure à 5 % ;
- la deuxième année, 75 % de l'attribution perçue la première année ;
- la troisième année, 50 % de l'attribution reçue la première année.

Cette compensation constitue une dépense obligatoire de l'EPCI.

L'Assemblée nationale a adopté le VII du présent article sans modification.

C. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le dispositif présenté permet, d'une part, de **protéger les communes membres d'EPCI à FA** qui pourraient subir des pertes de recettes importantes du fait des délibérations modifiant le mode de répartition de la CVAE entre l'EPCI et ses communes membres.

Par ailleurs, il **apporte des précisions utiles** concernant les cas de fusions d'EPCI à FA et de rattachement d'une commune à un EPCI à FA.

VIII. PERMETTRE AUX EPCI À FPU ISSUS DE FUSIONS D'EPCI DONT UN AU MOINS ÉTAIT À FPU, DE MODULER LES TAUX DES TAXES MÉNAGES LORS DE LA PREMIÈRE ANNÉE SUIVANT LA FUSION, À L'INSTAR DES EPCI À FISCALITÉ ADDITIONNELLE ISSUS DE FUSION

A. LE DROIT EXISTANT

A la différence des EPCI à FA, les EPCI à taxe professionnelle unique (TPU) ne bénéficiaient pas de ressources fiscales portant sur les ménages (TH, TFPB, TFNB) avant la réforme de la taxe professionnelle. La mise en œuvre de cette réforme a conduit à transformer l'ensemble des EPCI à TPU en EPCI à fiscalité mixte puisque, en particulier, ils sont devenus tributaires de la part départementale de la TH.

Or, à l'inverse du droit applicable aux EPCI à FA, **aucun dispositif particulier n'est prévu s'agissant des modalités de fixation des taux de fiscalité ménage pour les EPCI à FPU issus de fusions**. En conséquence, le droit commun est applicable et, pour l'année suivant celle de la fusion, les taux de TH et de taxes foncières de ces EPCI sont égaux aux rapports constatés l'année précédente entre les taux moyens pondérés de chaque taxe dans l'ensemble des communes membres.

B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le 2° du VIII du présent article prévoit ainsi, à l'instar de ce qui existe pour les EPCI à FA, de **laisser à l'EPCI à FPU le choix entre deux options pour la fixation des taux de fiscalité ménage la première année suivant la fusion** :

- soit l'EPCI applique un taux égal au rapport entre les taux moyens pondérés de chaque taxe dans l'ensemble des communes membres. Dans ce cas, le présent article précise que « ***le taux moyen pondéré de chacune des trois taxes tient compte des produits perçus par les établissements publics de coopération intercommunale préexistants*** » ;

- soit l'EPCI applique les règles prévues pour les EPCI à FPU en régime de croisière, c'est-à-dire les dispositions habituelles de plafonnement et de liaison des taux de CFE et de taxes ménages. Dans ce cas, **le présent article ajoute la possibilité de prévoir un lissage sur douze ans de l'application des nouveaux taux de TH et de taxes foncières sur le territoire de l'EPCI résultant de la fusion**. Ce lissage serait réservé aux cas où l'EPCI participant à la fusion le moins imposé avait un taux d'imposition

inférieur d'au moins 20 % au taux appliqué dans l'EPCI participant à la fusion le plus imposé. Cette procédure de lissage pourrait être mise en œuvre par délibérations concordantes des EPCI préexistants avant la fusion ou par une délibération de l'EPCI résultant de la fusion.

L'Assemblée nationale a adopté, avec l'avis favorable du Gouvernement, **trois amendements de précision** au VIII du présent article, proposés par notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général.

C. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Les précisions techniques apportées par le VIII du présent article sont nécessaires pour déterminer les modalités de fixation des taux de taxes ménages par les EPCI à FPU résultant de fusions.

En outre, elles **devraient faciliter les opérations de fusions** en prévoyant des dispositions particulières de lissage des taux de fiscalité pesant sur les ménages en cas de fusions d'EPCI à FPU.

IX. CORRECTIONS TECHNIQUES DES DISPOSITIONS RELATIVES À LA TAXE D'HABITATION

A. LE DROIT EXISTANT

La loi de finances précitée pour 2010 a prévu, concomitamment à la suppression de la taxe professionnelle, le transfert de la part départementale de taxe d'habitation au bloc communal.

Afin de neutraliser les effets de ce transfert pour les contribuables, un dispositif complexe prévoyant d'appliquer à chaque abatement communal ou intercommunal une variable d'ajustement calculée à partir des abattements et des taux pratiqués en 2010 a dû être mis en place¹ par l'article 108 de la loi de finances pour 2011².

B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le 1° du A du IX du présent article prévoit une **correction rédactionnelle**.

Le 2° du A du IX vise quant à lui à prendre en compte **les cas où**, en raison de la correction des abattements prévus par l'article 108 précité de loi de finances pour 2011, **les quotités d'abattements de taxe d'habitation**

¹ Il est renvoyé sur ce point au commentaire de l'article 59 du projet de loi de finances pour 2011, rapport n° 111 (2010-2011), fait par M. Philippe Marini, au nom de la commission des finances.

² Loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010.

après correction s'avèrent négatives. Dans ce cas, l'abattement se traduit donc en réalité par une majoration de la valeur locative taxable et donc par une augmentation de la charge fiscale pesant sur le contribuable.

C'est pourquoi le présent article prévoit de préciser, au sein de l'article 1411 du CGI, que « *le montant de l'abattement ainsi corrigé ne peut être inférieur à zéro* ».

Par ailleurs, le B du IX du présent article prévoit quant à lui de traiter **le cas particulier des communes isolées se rattachant à un EPCI à FPU à compter du 1^{er} janvier 2011.** Ces communes étant isolées antérieurement à leur rattachement, elles bénéficiaient de la part départementale de TH et devaient donc subir la correction des abattements prévue par l'article 108 précité de la loi de finances pour 2011. Leur rattachement à un EPCI à FPU emporte transfert de la TH départementale de la commune isolée à l'EPCI. Dans ces conditions, il convient de ne plus appliquer aux abattements communaux de TH les variables d'ajustement prévues par la loi.

Enfin, afin de permettre une harmonisation des abattements applicables sur le territoire d'une commune ou d'un EPCI, il est prévu **que les conseils municipaux ou les organes délibérants des EPCI pourront supprimer la correction des abattements prévue par l'article 108 précité.**

L'Assemblée nationale a adopté le IX du présent article sans modification.

C. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le IX du présent article **apporte des modifications rédactionnelles et des précisions utiles** applicables aux ajustements des abattements de taxe d'habitation rendus nécessaires par le transfert de la part départementale de taxe d'habitation au bloc communal.

X. CORRECTIONS TECHNIQUES DES DISPOSITIONS RELATIVES À LA COMPENSATION DE LA RÉDUCTION POUR CRÉATION D'ÉTABLISSEMENT

A. LE DROIT EXISTANT

L'article 1478 du CGI prévoit, en cas de création d'établissement, que les bases du nouvel établissement pour la première année de création à la TP jusqu'en 2009, puis à la CFE, sont réduites de moitié. La perte de recettes résultant de cette réduction pour création d'établissement (RCE) pour les communes et les intercommunalités est compensée par un prélèvement sur les recettes de l'Etat.

Le projet de loi de finances pour 2010 prévoyait, concomitamment à la suppression de la taxe professionnelle, la suppression du dispositif RCE.

Toutefois, ce dispositif a été réintroduit, appliqué à la CFE, par l'adoption d'un amendement parlementaire. Or cet amendement a omis certaines mesures de coordination nécessaires.

B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le 1° du X du présent article propose de prévoir le **transfert de la compensation RCE dont bénéficie une commune à l'EPCI à fiscalité professionnelle de zone** ou à fiscalité éolienne unique auquel la commune appartient. Il ne modifie pas le mode de calcul de la compensation.

Le 2° du X du présent article opère la même précision pour les **communes bénéficiant d'une compensation RCE et membres d'un EPCI à fiscalité professionnelle unique**.

L'Assemblée nationale a adopté, avec l'avis favorable du Gouvernement, **quatre amendements de précision** au IX du présent article, proposés par notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général.

C. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le X du présent article **se contente d'apporter des précisions utiles** sur les modalités de transfert de la compensation RCE dont bénéficient les communes aux EPCI auxquels elles appartiennent.

XI. DISPOSITIONS DIVERSES

A. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Les 1° et 3° du XI du présent article se contentent de **rectifier des erreurs rédactionnelles ou de référence** aux articles 1478 et 1639 A *bis* du code général des impôts.

Le 2° du XI traite des cas où, en application de l'article 1586 *octies* du CGI, l'absence de déclaration du redevable de la CVAE conduit à répartir la valeur ajoutée entre les communes où le contribuable dispose d'immobilisations imposables à la cotisation foncière des entreprises au prorata de leur valeur locative. Il ajoute que dans ce cas, « *la valeur locative des immobilisation industrielles [...] est pondérée par un coefficient de 2* ». Cette précision vise à **préserver le bénéfice de la répartition plus favorable de la CVAE en faveur des communes où sont situés des établissements industriels dans les cas d'absence de déclaration de CVAE**.

L'Assemblée nationale a adopté le XI du présent article sans modification.

B. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le XI du présent article prévoit des **ajustements utiles** des dispositions du code général des impôts résultant de la suppression de la taxe professionnelle.

XII. MISE À JOUR DES DISPOSITIONS RELATIVES AU TRANSFERT AUX DÉPARTEMENTS DU SOLDE DE LA TSCA PERÇU PAR L'ÉTAT JUSQU'AU 31 DÉCEMBRE 2010

A. LE DROIT EXISTANT

La loi de finances précitée pour 2010 a prévu **le transfert aux départements, pour participer à la compensation de la suppression de la taxe professionnelle, des parts de taxe spéciale sur les conventions d'assurances (TSCA) restant affectées à l'Etat**. Il s'agit des taxes relatives aux contrats d'assurance maladie et de celles portant sur toutes les autres assurances qu'incendie, maladie, véhicules et navigation.

Le transfert est organisé de manière à ce qu'en soient bénéficiaires les départements qui ont subi les plus lourdes pertes du fait de la mise en œuvre de la réforme. Ainsi, seuls les départements dont les recettes après réforme sont inférieures de plus de 10 % aux recettes avant réforme en bénéficient. En outre, les fractions de TSCA sont transférées à ces départements éligibles au prorata des pertes qu'ils ont subies.

Pour mettre en œuvre ce dispositif, le III de l'article L. 3332-2-1 du code général des collectivités territoriales présente un **tableau détaillant les pourcentages de l'assiette nationale de TSCA attribués à chaque département**. Une première version de ce tableau avait été prévue par la loi de finances précitée pour 2010. La répartition étant fonction des pertes de recettes de chaque collectivité, une nouvelle répartition a été prévue au vu des derniers éléments disponibles, par l'article 108 précité de la loi de finances pour 2011.

B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Afin de **prendre en compte les données définitives utilisées pour le calcul des pertes de recettes des départements** du fait de la réforme de la taxe professionnelle, **le XII du présent article propose, une nouvelle fois, d'ajuster les pourcentages d'assiette revenant à chaque département**.

En outre, **le XII du présent article opère des coordinations** entre ce dispositif de compensation par le produit de la TSCA et les dispositions de

l'article 9 de la loi de finances rectificative pour 2011 du 19 septembre 2011¹ relatives à cette même taxe.

L'Assemblée nationale a adopté, avec l'avis favorable du Gouvernement, **deux amendements de précision** au XII du présent article, proposés par notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général.

C. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre commission des finances est favorable à la modification de la répartition de la TSCA proposée par le XII du présent article, **qui se contente de mettre en œuvre les principes de compensation de pertes de recettes résultant pour les départements de la suppression de la taxe professionnelle**, adoptés lors du vote de cette réforme.

XII BIS. PRISE EN COMPTE DES RECTIFICATIONS DANS LE CALCUL DE LA DCRTP ET DU FNGIR

A. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté, avec un **avis favorable de sa commission des finances**, un **amendement du Gouvernement** insérant un XII *bis* au présent article, qui prévoit la **correction des montants de DCRTP et de FNGIR suite aux éventuelles corrections suggérées par les collectivités territoriales**.

Le XII *bis* dispose ainsi que **les collectivités territoriales et les EPCI disposent d'un délai jusqu'au 30 juin 2012 pour faire connaître à l'administration fiscale les éventuelles erreurs qu'ils auraient constatées dans le calcul de la différence entre leurs ressources avant et après la réforme de la taxe professionnelle**. Ce calcul conditionne le montant de la compensation à l'euro près obtenue soit *via* la DCRTP versée par l'Etat soit *via* le FNGIR entre les collectivités territoriales.

A l'issue des opérations de rectification, **les montants de la DCRTP et du FNGIR seront recalculés pour les et notifiés aux collectivités territoriales pour l'année 2012**.

B. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le dispositif proposé dans le XII *bis* du présent article permettra donc un **ajustement des montants de la compensation à l'euro près des collectivités territoriales postérieurement à la date initialement prévue du 30 juin 2011**.

¹ Loi n° 2011-1117.

S'il convient de se réjouir de ce **dispositif, qui permettra de prendre en compte les erreurs constatées par les collectivités territoriales dans le calcul de leur compensation à l'euro près**, le dispositif introduit par le Gouvernement **met toutefois en lumière les difficultés rencontrées pour mettre en œuvre la réforme de la taxe professionnelle, élaborée en urgence dans le courant de l'année 2009.**

Il ressort de l'amendement présenté par le Gouvernement que les montants de la DCRTP et du FNGIR pourront être ajustés jusqu'à la fin de l'année 2012 et que **les collectivités territoriales et leurs groupements subiront encore jusqu'à la fin de l'année prochaine les incertitudes résultant pour leurs finances de cette réforme.**

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

ARTICLE 16 bis (nouveau)
(Art. L. 2333-4, L. 3333-3 et L. 5212-24
du code général des collectivités territoriales)

Report exceptionnel de la date limite de délibération des collectivités territoriales pour fixer le taux de la taxe communale et de la taxe départementale sur la consommation finale d'électricité

Commentaire : le présent article tend à reporter de quinze jours, pour la seule année 2011, la date limite de délibération des collectivités territoriales pour fixer le taux de la taxe communale et de la taxe départementale sur la consommation finale d'électricité.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article 23 de la loi n° 2010-1488 du 7 décembre 2010 portant nouvelle organisation du marché de l'électricité (NOME) a adapté les anciennes taxes locales sur l'électricité au droit communautaire¹.

Dans leur rédaction issue de cette loi, les articles L. 2333-2 et L. 3333-2 du CGCT ont institué respectivement :

- une **taxe communale sur la consommation finale d'électricité** au profit des communes ou, selon le cas, au profit des établissements publics de coopération intercommunale ou des départements qui leur sont substitués au titre de leur compétence d'autorité organisatrice de la distribution publique d'électricité ;

- et une **taxe départementale sur la consommation finale d'électricité** au profit des départements.

Pour les **consommations non professionnelles** ainsi que les **consommations professionnelles** dont la **puissance souscrite** du point de livraison est **inférieure ou égale à 36 kilovoltampères (kVA)**, le tarif de la taxe s'élève à **0,75 euro par mégawattheure (MWh)**.

Lorsque la puissance souscrite est **supérieure à 36 kVA et inférieure ou égale à 250 kVA**, le tarif des **consommations professionnelles** s'établit à **0,25 euro / MWh**.

Au-delà de 250 kVA, les consommations sont exonérées de ces taxes, mais relèvent d'une taxe intérieure (d'Etat) sur les consommations finales d'électricité instauré par le même article.

¹ Directive 2003/96/CE du Conseil du 27 octobre 2003 restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité. Voir à cet égard l'avis n° 617 (2009-2010) de la commission des finances du Sénat sur ce projet de loi, commentaire de l'article 12.

Aux termes des articles L. 2333-4, L. 3333-3 et L. 5212-24 du même code, les autorités délibérantes des collectivités ou des établissements publics de coopération intercommunale concernés ont la faculté de **multiplier ces tarifs par un coefficient unique** :

- compris entre **0 et 8 pour la taxe communale** ;
- et compris entre **2 et 4 pour la taxe départementale**.

Les autorités délibérantes des collectivités concernées doivent adopter leur délibération relative à la fixation du coefficient multiplicateur applicable sur leur territoire **avant le 1^{er} octobre** afin qu'elle puisse entrer en vigueur l'année suivante.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article, introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative de notre collègue député Jean-Marie Binetruy, avec les **avis favorables** de la commission des finances et du Gouvernement, propose, **à titre exceptionnel, de repousser au 15 octobre 2011 la date limite de délibération dont disposent les collectivités territoriales pour délibérer sur les coefficients multiplicateurs des taxes dues en 2012.**

Un alinéa en ce sens serait introduit au sein des articles L. 2333-4, L. 3333-3 et L. 5212-24 précités.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article, qui vise à prendre en compte les difficultés rencontrées par certaines collectivités pour la première année d'application de la loi NOME, est raisonnable.

La date du 15 octobre reste compatible avec la gestion de ces opérations par les gestionnaires de réseaux de distribution d'électricité.

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

ARTICLE 16 ter (nouveau)

(Art. L. 2333-8 et L. 2333-9 du code général des collectivités territoriales)

Allégements de TLPE pour les kiosques à journaux

Commentaire : le présent article, inséré par l'Assemblée nationale, propose d'alléger la taxe locale sur la publicité extérieure (TLPE) dans le cas des kiosques à journaux :

- ceux-ci feraient partie de la liste de supports susceptibles d'être exonérés ou de bénéficier d'une réfaction de 50 % ;**
- en l'absence de telle exonération ou de réfaction, les kiosques utilisant des dispositifs montrant plusieurs affiches de façon successive seraient taxés comme si chacun de ces dispositifs correspondait à une seule affiche.**

I. LE DROIT EXISTANT

La taxe locale sur la publicité extérieure (TLPE) a été instaurée par l'article 171 de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie (dite « LME »), à l'initiative du président Philippe Marini, alors rapporteur général, et à la suite d'une initiative du groupe socialiste.

Cette taxe remplaçait et modernisait les trois taxes qui existaient alors :

- la taxe sur les affiches (TSA) dont l'intitulé complet était « *taxe sur la publicité frappant les affiches, réclames et enseignes lumineuses* », instaurée en 1950 et parfois dénommée « *taxe sur la publicité* » ;
- une taxe sur les véhicules publicitaires, instituée en 1979 ;
- une taxe sur les emplacements publicitaires fixes (TSE), instaurée en 1981 et présentant, pour les communes, l'intérêt d'être d'application plus facile que la taxe sur les affiches, mais l'inconvénient d'être d'un rendement moins élevé.

Cette réforme est présentée en détails dans le commentaire de l'article 21 *bis* du présent projet de loi de finances rectificative.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article a été insérée par l'Assemblée nationale à l'initiative de nos collègues députés Michel Herbillon et Franck Riester, avec un avis favorable de la commission des finances et du Gouvernement.

Il s'agit d'alléger la TLPE dans le cas des kiosques à journaux.

Tout d'abord, en application du 1°, ceux-ci feraient partie de la liste de supports susceptibles d'être **exonérés** ou de bénéficier d'une **réfaction de 50 %**.

L'article L. 2333-8 du code général des collectivités territoriales

Rédaction actuelle	Rédaction proposée par le présent article
Les communes et les établissements publics de coopération intercommunale peuvent, par délibération prise avant le 1er juillet de l'année précédant celle de l'imposition et portant sur une ou plusieurs de ces catégories, exonérer ou faire bénéficier d'une réfaction de 50 % :	
- les enseignes, autres que celles scellées au sol, si la somme de leurs superficies est égale au plus à 12 mètres carrés ;	
- les préenseignes de plus de 1,5 mètre carré ;	
- les préenseignes de moins de 1,5 mètre carré ;	
- les dispositifs dépendant des concessions municipales d'affichage ;	
- les dispositifs apposés sur des éléments de mobilier urbain.	- les dispositifs apposés sur des éléments de mobilier urbain ou de kiosque à journaux .
Les enseignes dont la somme des superficies est supérieure à 12 mètres carrés et égale au plus à 20 mètres carrés peuvent faire l'objet d'une réfaction de 50 %.	
Dans le cas des dispositifs apposés sur des éléments de mobilier urbain	Dans le cas des dispositifs apposés sur des éléments de mobilier urbain ou de kiosque à journaux
ou dépendant des concessions municipales d'affichage, l'instauration ou la suppression de l'exonération ou de la réfaction s'applique aux seuls contrats ou conventions dont l'appel d'offres ou la mise en concurrence a été lancé postérieurement à la délibération relative à cette instauration ou à cette suppression.	

Ensuite, en application du 2°, en l'absence de l'exonération ou de la réfaction de 50 % précitée, les kiosques utilisant des dispositifs **montrant plusieurs affiches de façon successive** seraient taxés comme si chacun de ces dispositifs correspondait à **une seule affiche**.

On rappelle que selon le C de l'article L. 2333-9 du code général des collectivités territoriales, « *La taxation se fait par face. Lorsqu'un dispositif dont l'affichage se fait au moyen d'un procédé non numérique est susceptible de montrer plusieurs affiches de façon successive, ces tarifs sont multipliés par le nombre d'affiches effectivement contenues dans le dispositif* ».

Le présent article propose de compléter cette disposition par celle que « *toutefois, lorsqu'une commune ou un établissement public de coopération intercommunale n'adopte pas l'exonération ou la réfaction prévues à l'article L. 2333-8 pour les dispositifs apposés sur des éléments de kiosque à journaux, la taxation par face est maintenue, indépendamment du nombre d'affiches effectivement contenues dans ces dispositifs* ».

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre commission des finances ne voit pas d'objection à ce que les kiosques à journaux soient ajoutés à la liste des supports susceptibles de bénéficier d'une exonération ou d'une réfaction de 50 % (comme le prévoit le 1°).

En revanche, **on ne voit pas pourquoi (comme le prévoit le 2°), en l'absence de telle exonération ou réfaction, les kiosques utilisant des dispositifs montrant plusieurs affiches de façon successive devraient être taxés comme si chacun de ces dispositifs correspondait à une seule affiche :**

- cela ne serait pas logique : les dispositifs susceptibles de montrer successivement plusieurs affiches suscitant davantage de recettes que les autres, il est normal qu'ils soient plus taxés ;

- par ailleurs, la décision des collectivités territoriales d'instaurer ou non une exonération ou une réfaction doit être respectée.

Cette disposition risque même de conduire à des situations absurdes. On peut s'imaginer le cas de figure d'un kiosque à journaux dont la totalité des affiches seraient contenues dans des dispositifs en montrant successivement trois différentes. La réfaction de 50 % serait moins favorable que l'absence de réfaction, puisqu'alors le présent article réduirait l'imposition des deux tiers.

Le 2° ne peut donc être retenu.

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

ARTICLE 16 quater (nouveau)
(Art. L. 5212-24 du code général des collectivités territoriales)

**Perception de la taxe communale sur la consommation finale d'électricité
par les communes rurales**

Commentaire : le présent article tend à permettre, pour la seule année 2012, aux communes de moins de 2 000 habitants de percevoir la taxe communale sur la consommation finale d'électricité en l'absence de délibération du syndicat intercommunal ou lorsque cette délibération a été rapportée avant le 31 décembre 2011.

I. LE DROIT EXISTANT

Le commentaire de l'article 16 *bis* du présent projet de loi de finances rectificative décrit la transformation des anciennes taxes locales sur l'électricité en deux nouvelles taxes (taxe communale et taxe départementale sur la consommation finale d'électricité) par l'article 23 de la loi n° 2010-1488 du 7 décembre 2010 portant nouvelle organisation du marché de l'électricité (NOME).

Il convient simplement d'ajouter que la rédaction de l'article L. 5212-24 du code général des collectivités territoriales, relatif aux syndicats intercommunaux exerçant la compétence d'autorités organisatrices de la distribution publique d'électricité¹, a été adaptée.

Néanmoins, les principes qui régissaient la perception de l'ancienne taxe communale sur l'électricité par ces syndicats ont été conservés après son remplacement par la taxe communale sur la consommation finale d'électricité. Ainsi :

- **cette taxe est perçue par le syndicat** (ou, le cas échéant, par le département) **en lieu et place de toutes les communes dont la population recensée par l'Institut national de la statistique et des études économiques au 1^{er} janvier de l'année est inférieure ou égale à 2 000 habitants** ou dans lesquelles la taxe était perçue par le syndicat au 31 décembre 2010 ;

- pour les autres communes, cette taxe peut être perçue par le syndicat ou le département en lieu et place de la commune s'il en est décidé ainsi par délibérations concordantes du syndicat, ou du département s'il exerce cette compétence, et de la commune.

¹ Ou aux départements jouant ce rôle.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article, introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative de nos collègues députés Gilles Carrez, rapporteur général du budget, et Jean-Marie Binetruy, avec l'avis favorable du Gouvernement, propose d'insérer un alinéa au sein de l'article L. 5212-24 précité, aux termes duquel, **en l'absence de délibération du syndicat intercommunal** (ou du département jouant ce rôle) **avant le 15 octobre 2011, ou lorsque cette délibération a été rapportée avant le 31 décembre 2011**, les communes de moins de 2 000 habitants pourront bénéficier de la taxe communale sur la consommation finale d'électricité.

Le tarif applicable serait celui en vigueur en 2011 du fait des dispositions transitoires définies à l'avant-dernier alinéa de l'article L. 2333-4 du même code, c'est-à-dire une transcription du taux de l'ancienne taxe communale sur l'électricité perçue par ces communes en 2010 –ultime année de l'existence de cette dernière taxe.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

De même que l'article 16 bis du présent projet de loi de finances rectificative, cet article vise à répondre à quelques difficultés relatives à l'application des taxes instaurées par la loi NOME, au cours de leur première année d'existence.

Comme l'ont indiqué les débats de l'Assemblée nationale, 130 communes du département du Doubs seraient particulièrement concernées par ce dispositif transitoire, auquel votre commission n'est pas opposée.

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

ARTICLE 16 quinquies (nouveau)

Dispositions fiscales applicables aux pôles métropolitains

Commentaire : le présent article propose de préciser le « statut fiscal » des pôles métropolitains.

I. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

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

Il tend à tirer les conséquences, sur le plan fiscal, de la réforme opérée par la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales afin d'accompagner la **création éventuelle des pôles métropolitains**.

Il prévoit ainsi d'insérer deux mesures relatives aux pôles métropolitains dans le code général des impôts :

- une mesure de coordination permettant de préciser que **l'exonération permanente de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB)** en faveur des propriétés publiques prévue à l'article 1382 du code général des impôts est applicable aux **immeubles appartenant aux pôles métropolitains** ;

- de **ne pas fiscaliser les pôles métropolitains** créés à compter du 1^{er} janvier 2012, en rendant inapplicables les dispositions relatives aux impositions perçues au profit des syndicats de communes et des syndicats mixtes. Cette exclusion a pour objectif de ne pas ajouter une troisième strate de fiscalité au niveau du bloc communal qui augmenterait la complexité de gestion.

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Les pôles métropolitains, créés par la loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales ne constituent pas un nouvel échelon d'administration locale au sein du bloc communal et ne sont pas des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre.

Ils sont des **établissements publics** constitués par accord entre des EPCI à fiscalité propre formant un ensemble de plus de 300 000 habitants dont l'un d'entre eux compte plus de 150 000 habitants, en vue de **favoriser et fédérer les coopérations entre territoires urbains et permettre la réalisation de projets communs.**

Aucune disposition relative au statut fiscal de ces pôles métropolitains n'avait été prévue au moment de leur création. Le présent article comble cette lacune :

- en accordant à ces établissements publics un avantage fiscal traditionnellement octroyé aux immeubles des collectivités,
- en posant le principe d'une « incapacité » fiscale de ces établissements qui ne sont pas appelés à lever l'impôt.

Votre rapporteure générale approuve à ce stade le dispositif proposé. Il convient toutefois de **ne pas préjuger de l'avenir concernant le versement transport** qui pourrait relever ultérieurement d'une compétence métropolitaine si les pôles métropolitains devaient prendre la compétence d'autorités organisatrices de transports (AOT).

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

ARTICLE 16 sexies (nouveau)
(Art. 1609 nonies C du code général des impôts)

**Possibilité de transfert à l'EPCI des reversements de FNGIR dont
bénéficient ses communes membres**

Commentaire : le présent article tend à permettre, sur délibération concordante, le transfert à l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre des reversements en provenance du Fonds national de garantie individuelle des ressources dont bénéficient ses communes membres.

I. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article a été introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative de notre collègue député Michel Bouvard, avec les **avis favorables de sa commission des finances et du Gouvernement.**

Il propose de permettre, sur **délibération concordante des communes membres et de l'établissement public de coopération intercommunale** (EPCI), le reversement à l'EPCI des attributions dont bénéficient les communes membres d'un EPCI au titre du Fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR).

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article **visé uniquement à permettre d'introduire dans les relations financières entre un EPCI et ses communes membres les éventuels reversements au titre du FNGIR** dont celles-ci bénéficient. Ainsi, les négociations financières au sein de l'EPCI pourront éventuellement porter sur le transfert des reversements du FNGIR des communes à l'EPCI.

En outre, **le présent article est très protecteur des communes membres** puisque le transfert du FNGIR ne pourra se faire que par délibération concordante de l'EPCI et de l'ensemble de ses communes membres. **Il se contente donc d'ouvrir une option et ne remet pas en cause le droit des communes membres de bénéficier d'une compensation à l'euro près des effets de la réforme de la taxe professionnelle.**

Décision de la commission : votre commission des finances vous propose d'adopter le présent article sans modification.

ARTICLE 16 *septies* (nouveau)
(Art. 1647 D du code général des impôts)

Cotisation minimum de cotisation foncière des entreprises

Commentaire : le présent article permet aux communes ou aux établissements publics de coopération intercommunale de réduire de moitié au plus le montant de la base minimum de cotisation foncière des entreprises pour les redevables réalisant moins de 10 000 euros de chiffre d'affaires ou de recettes.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LES REDEVABLES DE LA CFE DOIVENT ACQUITTER UNE IMPOSITION MINIMUM

L'article 1647 D du code général des impôts (CGI) prévoit que les redevables de la cotisation foncière des entreprises (CFE) sont assujettis à une cotisation minimum ; à l'instar de ce qui existait déjà sous l'empire de la taxe professionnelle.

La base d'imposition minimum se substitue à la base réelle du principal établissement lorsque celle-ci est inférieure. La cotisation minimum résulte du **produit** entre une **base minimum par le taux local de CFE**.

L'article 1647 D précise que **le montant de la base minimum « est fixé par le conseil municipal [ou l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale] et doit être compris entre 203 et 2 030 euros pour les contribuables dont le montant du chiffre d'affaires ou des recettes hors taxe [...] est inférieur à 100 000 euros et, pour les autres contribuables, entre 203 et 6 000 euros ».**

Le relèvement du plafond à 6 000 euros pour les contribuables dont le chiffre d'affaires ou les recettes hors taxes est supérieur à 100 000 euros résulte d'une initiative de notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général, lors de l'examen de loi de finances pour 2011. Ce relèvement devait permettre aux communes de prélever un montant plus important de CFE sur les titulaires de bénéfices non commerciaux (BNC)¹.

La commune **peut également décider de réduire de moitié au plus** le montant de la base minimum des redevables exerçant **une activité à temps partiel** ou pendant moins de neuf mois de l'année.

¹ Pour mémoire, la censure par le Conseil constitutionnel de l'assiette spécifique des BNC dans le cadre de la réforme de la taxe professionnelle conduit à un manque à gagner de près de 830 millions d'euros.

A défaut de délibération, le montant de la base minimum est égal au montant de base minimum de taxe professionnelle appliqué en 2009 dans la commune.

Enfin, la cotisation minimum n'entre pas dans le champ du plafonnement à la valeur ajoutée à 3 % de la contribution économique territoriale (CET).

B. UNE IMPOSITION MINIMUM ENCORE LOURDE À SUPPORTER POUR DE PETITS CONTRIBUABLES

D'après l'administration fiscale, les montants de base minimum sont en moyenne compris entre 500 et 2 000 euros, sachant que le montant le plus faible n'est que de quelques dizaines d'euros mais le plus élevé atteint environ 4 800 euros.

En conséquence, les montants de cotisation minimum sont majoritairement compris entre 120 et 500 euros, pour un montant moyen de 309 euros, mais le montant le plus élevé constaté s'élève à plus de 1 200 euros.

Par conséquent, pour certains contribuables dont le chiffre d'affaires ou les recettes sont faibles (quelques milliers, voire quelques centaines, d'euros par an), la cotisation minimum constitue une charge non négligeable.

Cette situation de disjonction entre cotisation minimum et capacités contributives devait déjà exister avec la cotisation minimum de TP, mais elle a été amplifiée par la conjugaison de la réforme de la TP et de l'apparition des auto-entrepreneurs.

La réforme de la TP a tout d'abord conduit à des hausses locales des taux d'imposition soit décidées par des collectivités craignant de perdre des recettes suite à la réforme, soit pour des raisons techniques résultant d'effets non anticipés de la réforme¹.

Par ailleurs, les années 2009 et 2010 ont vu croître de manière importante le nombre d'auto-entrepreneurs dont l'activité économique est réelle mais qui n'engendre que des produits faibles.

Au total, comme l'indiquait l'administration fiscale dans un document transmis à votre commission des finances au printemps 2011, « ***il apparaît impossible d'éviter, dans la situation actuelle, la mise en recouvrement de cotisations minimum manifestation trop élevées pour les redevables réalisant un montant très faible de chiffre d'affaires ou de recettes*** ».

Les exonérations existantes de CFE au bénéfice des redevables réalisant un montant faible de chiffre d'affaires ou de recettes sont **limitées**. Les auto-entrepreneurs sont exonérés pendant les deux premières années de

¹ Par exemple, les taux ont mécaniquement – et substantiellement – augmenté dans les communes adhérant à un syndicat de communes à contribution fiscalisée.

leur activité. Les vendeurs indépendants à domicile sont exonérés dès lors que leur rémunération brute est inférieure à 5 800 euros par an. Les artisans travaillant avec le concours d'une main d'œuvre limitée sont exonérés. Le nombre de redevables de la cotisation minimum potentiellement exonérés est donc réduit.

Les communes pourraient décider de réduire le montant de la base minimum pour tenir compte de ces situations mais, étant donné que **cette réduction serait applicable à tous les redevables**, la plupart d'entre elles n'ont pas fait ce choix car il entraînerait **une perte de recettes fiscales**, potentiellement non négligeable.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A l'initiative du Gouvernement, avec l'avis favorable de la commission des finances, l'Assemblée nationale a adopté le présent article additionnel tendant à autoriser le conseil municipal (ou l'organe délibérant de l'EPCI) **à réduire de moitié au plus le montant de la base minimum pour les contribuables réalisant moins de 10 000 euros de chiffre d'affaires ou de recettes**.

Cette disposition est applicable pour la CFE acquittée au titre de l'année 2012 pour autant que la délibération intervienne avant le 15 février 2012. Dans le cas contraire, elle ne prend effet qu'à compter des impositions dues au titre de 2013.

Le présent article précise que **les montants de 10 000 euros et de 100 000 euros définis à l'article 1647 D du CGI ne sont pas revalorisés chaque année** pour tenir compte de l'inflation, au contraire des montants de base minimum votés par la commune qui sont automatiquement revalorisés.

Il est également inséré un 2. au I de l'article 1647 D qui prévoit que, à défaut de délibération, le montant de base minimum de CFE retenu est celui en vigueur pour la cotisation minimum de TP. En cela, le droit applicable demeure inchangé. En revanche, il dispose que, dans ce cas, **« lorsque le montant de la base minimum de [CFE] est supérieur à [2 030 euros ou 6 000 euros], les communes et les [EPCI] peuvent [...] réduire le montant de la base minimum »**. Ces dispositions sont applicables dès le 1^{er} janvier 2012.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article permet aux communes et EPCI de **mieux appréhender les capacités contributives des petits redevables** sans devoir diminuer le montant de la base minimum pour l'ensemble d'entre eux.

Par ailleurs, pour les communes et les EPCI dont le montant de base minimum est supérieur à 2 030 euros, **il leur offre une possibilité de convergence vers ce plafond en les autorisant à réduire le montant applicable sans qu'ils soient nécessairement obligés de le fixer, au plus, à 2 030 euros.**

En tout état de cause, la mise en œuvre des dispositions du présent article permettant de réduire les recettes locales pour corriger la situation de redevables qui acquittent une CFE sans rapport avec leur chiffre d'affaires ou leurs recettes reste une faculté laissée à la discrétion des organes délibérants des communes ou des EPCI.

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

ARTICLE 16 octies (nouveau)
(Art. L. 132-16-1 du code minier)

Création d'une redevance sur les gisements d'hydrocarbures en mer

Commentaire : le présent article vise à créer, à compter du 1er janvier 2014, une redevance sur les gisements d'hydrocarbures en mer, dont le produit serait affecté pour moitié à l'Etat et pour moitié à la région la plus proche du gisement.

I. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article a été introduit du fait de l'adoption par l'Assemblée nationale, avec un **avis favorable de sa commission des finances**, d'un **amendement du Gouvernement**.

Il vise à créer, à compter du 1^{er} janvier 2014, une **redevance sur les gisements d'hydrocarbures en mer, dont le produit serait affecté pour moitié à l'Etat et pour moitié à la région la plus proche du gisement**. Cette proposition vise en particulier à garantir à l'Etat ainsi qu'à la région Guyane des retombées fiscales en cas d'exploitation des gisements découverts récemment au large de Cayenne.

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre commission des finances est **soucieuse de garantir à la Guyane et à ses communes les retombées financières résultant de l'exploitation des ressources qui sont situées sur son territoire**.

Pour cette raison, elle a proposé au Sénat, qui les a adoptés, deux amendements portant articles additionnels rattachés à la mission « Outre-mer », visant à étendre les **redevances communale et départementale des mines** aux gisements d'hydrocarbures en mer.

Par ailleurs, le Sénat a adopté, avec un **avis favorable de sa commission des finances, un amendement proposé par le groupe socialiste** visant, comme le présent article, à créer une **redevance sur les gisements d'hydrocarbures en mer mais dont l'affectation est différente** : 15 % au profit de l'Etat, 35 % au profit de la région la plus proche du gisement et 50 % en faveur des communes de cette région. Cette proposition présente en effet l'avantage, par rapport au présent article, de répondre aux besoins financiers très importants, notamment en matière d'investissement, des communes guyanaises.

En outre, **l'article adopté par le Sénat dans le cadre du projet de loi de finances pour 2012 est plus opérationnel**, car il se réfère au barème de la redevance déjà en vigueur pour les gisements qui ne sont pas situés en mer, et son application n'est pas reportée au 1^{er} janvier 2014 mais immédiate.

Enfin, l'amendement dont résulte le présent article avait été présenté par Marie-Luce Penchard lors de l'examen de la mission « Outre-mer » au Sénat et avait été rejeté par le Sénat.

Décision de la commission : votre commission a décidé de réserver sa position sur cet article.

ARTICLE 17

(Art. 1586 octies, 1649 quater B quater, 1681 quinquies, 1681 sexies, 1681 septies, 1695 quater, 1716 bis, 1723 ter-00 A et 1738 du code général des impôts, art. 114, 281, 282, 283, 283 bis, 283 quater, 284 quater, 285 septies, 299 à 321 et 322 du code des douanes, art. L. 325-1 du code de la route et art. 153 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009)

Modernisation du recouvrement

Commentaire : le présent article a pour objet d'abaisser le seuil de l'obligation de télédéclaration et de télérèglement des entreprises, d'abaisser le seuil de l'obligation de télérèglement des opérateurs du commerce extérieur, d'améliorer les conditions de recouvrement en cas d'ouverture d'une procédure collective, de rationaliser la procédure de dation en paiement, d'améliorer le contrôle ainsi que le recouvrement de la taxe poids lourds et sécuriser le recouvrement des taxes d'urbanisme.

I. L'ABAISSEMENT DU SEUIL DE L'OBLIGATION DE TÉLÉDÉCLARATION ET DE TÉLÉRÈGLEMENT DES ENTREPRISES

A. LE DROIT EXISTANT

Depuis le début des années 2000, **les téléprocédures ont fait l'objet d'un important développement**. Ainsi, la loi n° 2009-1674 du 30 décembre 2009 de finances rectificative pour 2009 a procédé à un abaissement conséquent du seuil de l'obligation de télédéclaration et de télérèglement des entreprises.

1. La télédéclaration

Pour ce qui est de la télédéclaration, l'article 1649 *quater B quater* du code général des impôts (CGI) prévoit d'ores et déjà :

- qu'en matière d'**impôts sur les sociétés (IS)**, les déclarations et leurs annexes sont souscrites **par voie électronique** lorsque le chiffre d'affaires réalisé par l'entreprise au titre de l'exercice précédent est supérieur à **15 000 000 euros**. Cette obligation s'applique en outre aux entreprises relevant de la **direction des grandes entreprises (DGE)**, quel que soit leur chiffre d'affaires ;

- qu'en ce qui concerne les **entreprises imposées à l'impôt sur le revenu (IR)**, les déclarations de bénéfices industriels et commerciaux (BIC), de bénéfices non commerciaux (BNC) et de bénéfices agricoles (BA) ainsi que

leurs annexes sont souscrites par voie électronique lorsque les entreprises concernées relèvent de la DGE ;

- qu'en matière de **taxe sur la valeur ajoutée (TVA)**, les déclarations et leurs annexes sont souscrites par voie électronique lorsque le chiffre d'affaires ou les recettes réalisés par le redevable au titre de l'exercice précédent est supérieur à **230 000 euros hors taxes** ou lorsqu'il relève de la DGE ;

- que les déclarations de la **cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE)** sont souscrites par voie électronique par les entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur à **500 000 euros** ou lorsqu'elles relèvent de la DGE.

La direction des grandes entreprises

Créée le 1^{er} janvier 2002, la direction des grandes entreprises (DGE) constitue un interlocuteur fiscal unique pour les grandes entreprises. Au titre de l'article 1649 *quater* B *quater* du code général des impôts (CGI), déclarent auprès de la DGE :

- les personnes physiques ou morales ou les groupements de personnes de droit ou de fait dont, à la clôture de l'exercice, le chiffre d'affaires hors taxes ou le total de l'actif brut figurant au bilan est **supérieur à 400 millions d'euros** (1°) ;

- les personnes physiques ou morales ou les groupements de personnes de droit ou de fait détenant à la clôture de l'exercice, directement ou indirectement, **plus de la moitié du capital ou des droits de vote d'une personne morale ou d'un groupement mentionné au 1°** (2°) ;

- les personnes morales ou les groupements de personnes de droit ou de fait dont **plus de la moitié du capital ou des droits de vote est détenue** à la clôture de leur exercice, directement ou indirectement, par une personne ou un groupement mentionné au 1° (3°) ;

- les sociétés bénéficiant de l'agrément prévu à l'article 209 *quinquies* du même code ainsi que toutes les personnes morales imposables en France faisant partie du périmètre de consolidation (4°) ;

- les personnes morales qui appartiennent à un groupe relevant du régime fiscal prévu à l'article 223 A du code précité lorsque celui-ci comprend au moins une personne mentionnée aux 1°, 2°, 3° et 4°.

2. Le téléversement

Le règlement par voie électronique est prévu pour le paiement :

- de l'**impôt sur les sociétés (IS)** pour les entreprises dont le chiffre d'affaires hors taxes est **supérieur à 230 000 euros** ou qui relèvent de la direction des grandes entreprises (DGE). Ces mêmes entreprises règlent également la **taxe sur les salaires (TS)** dans les mêmes conditions (article 1681 *septies* du CGI) ;

- de la **taxe sur la valeur ajoutée (TVA)** pour les redevables dont le chiffre d'affaires ou les recettes réalisés au titre de l'exercice précédent est

supérieur à **230 000 euros hors taxes** ou qui relèvent de la DGE (article 1695 *quater* du CGI).

B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent dispositif propose de procéder à une **généralisation des téléprocédures (alinéa 1)**. Il est ainsi prévu un abaissement du seuil de **l'obligation de télédéclaration et de télérèglement des entreprises** auprès de la direction générale des finances publiques (DGFIP).

1. En matière d'impôt sur les sociétés

L'article 1649 *quater B quater* du CGI est modifié par le présent article (**alinéa 2**) afin de généraliser l'obligation de déclaration à toute les entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés (IS). Pour ce faire il est **supprimé la mention au seuil de 15 000 000 euros de chiffre d'affaires hors taxe** de l'article 1649 *quater B quater* précité, qui conditionne actuellement l'application de l'obligation de télédéclaration, **à compter du 1^{er} janvier 2013 (alinéas 3 et 4)**.

Par suite, l'ensemble des entreprises soumises à l'IS doivent, à partir de cette date, transmettre leurs déclarations par voie électronique, y compris celles relevant de la direction des grandes entreprises (DGE). Pourtant, le présent article s'attache à préciser que l'obligation de télédéclaration s'appliquera à ces dernières entreprises, à compter du 1^{er} janvier 2015, sans l'incise « *quel que soit leur chiffre d'affaires* » prévue au second alinéa de l'article 1649 *quater B quater* du CGI (**alinéa 5**).

Le **IV du présent article** prévoit en outre de modifier l'article 1681 *septies* du CGI (**alinéa 23**) afin de **généraliser l'obligation de règlement par voie électronique que l'IS** à l'ensemble des entreprises, quel que soit le montant de leur chiffre d'affaires (**alinéa 24**).

Il est enfin précisé que l'ensemble des entreprises soumises à l'IS acquittent la **taxe sur les salaires** par télérèglement (**alinéa 25 et 26**).

Les dispositions précitées relatives à l'obligation de télérèglement s'appliquent **à compter du 1^{er} octobre 2012 (alinéa 27)**.

2. Pour les entreprises soumises à l'impôt sur le revenu

Le **B du I du présent dispositif** modifie les dispositions du II de l'article 1649 *quater B quater* du CGI applicables aux entreprises soumises à l'impôt sur le revenu (IR) (**alinéa 6**).

Il est ainsi prévu que l'obligation de télédéclaration s'impose aux entreprises soumises à l'IR dont le chiffre d'affaires excède 80 000 euros dès

le 1^{er} janvier 2014, et à l'ensemble de ces entreprises, quel que soit leur chiffre d'affaires, à partir du 1^{er} janvier 2015 (**alinéas 7 et 8**).

Enfin, le **E du I du présent article** propose de compléter l'article 1649 *quater B quater* précité afin de prévoir que sont également soumises à l'obligation de télédéclaration, et ce à compter du 1^{er} janvier 2012, les **sociétés immobilières non soumises à l'IS** et les **sociétés comptant un nombre d'associés supérieur ou égal à 100** (**alinéas 16 et 17**).

3. En matière de taxe sur la valeur ajoutée

Le **C du I du présent dispositif** modifie les dispositions du III de l'article 1649 *quater B quater* du CGI relatives à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) (**alinéa 9**). Ainsi, l'obligation de télédéclaration en matière de TVA est étendue :

- à **toutes les entreprises redevables de l'impôt sur les sociétés (IS)** à compter du 1^{er} octobre 2012 (**alinéa 10**) ;

- aux **entreprises soumises à l'impôt sur le revenu (IR) dont le chiffre d'affaires est supérieur à 80 000 euros** à partir du 1^{er} octobre 2013 (**alinéa 11**) ;

- à **toutes les entreprises à compter du 1^{er} octobre 2014** (**alinéa 12**).

Le **V du présent article** modifie l'article 1695 *quater* du CGI (**alinéa 28**) afin d'étendre progressivement le règlement par voie électronique en matière de TVA. Ainsi, le téléversement est obligatoire pour :

- **toutes les entreprises redevables de l'impôt sur les sociétés (IS)** à compter du 1^{er} octobre 2012 (**alinéa 29**) ;

- les **entreprises soumises à l'impôt sur le revenu (IR) dont le chiffre d'affaires est supérieur à 80 000 euros** à partir du 1^{er} octobre 2013 (**alinéa 30**) ;

- **toutes les entreprises à compter du 1^{er} octobre 2014** (**alinéa 31**).

4. En matière de contribution sur la valeur ajoutée des entreprises

Le **D du I du présent dispositif** modifie les dispositions du IV de l'article 1649 *quater B quater* du CGI relatives à la contribution sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) (**alinéa 13**). L'obligation de télédéclaration est, par suite, étendue :

- à **toutes les entreprises redevables de l'impôt sur les sociétés (IS)** à compter du 1^{er} janvier 2013 (**alinéa 14**) ;

- à **toutes les entreprises à compter du 1^{er} janvier 2014** (**alinéa 15**).

5. Dispositions diverses

Le **II du présent dispositif** modifie l'article 1681 *quinquies* du CGI (**alinéa 18**) et impose le paiement par virement de **la contribution sur les revenus locatifs** par les redevables mentionnés à l'article 234 *terdecies* du même code qui ne sont pas soumis à l'obligation de télérèglement.

Le **III du dispositif proposé** prévoit une modification de l'article 1681 *sexies* du code précité (**alinéas 19 à 22**) afin d'interdire le paiement par virement de la cotisation foncière des entreprises (CFE) et de l'imposition forfaitaire sur les entreprises en réseau (IFER), recouvrées par voie de rôle. Cette interdiction s'applique également à l'acompte de CFE, dû au titre de l'année précédente et versé avant le 1^{er} avril de l'année courante.

Enfin, le **V de l'article 17** complète l'article 1738 du CGI (**alinéas 32 et 33**) pour qu'il y soit précisé que le non-respect de l'interdiction de payer un impôt par virement entraîne l'application d'une majoration de 0,2 % du montant des sommes dont le versement a été effectué par ce mode de paiement.

B. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté à l'initiative de notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général du budget, avec un avis favorable du Gouvernement, **trois amendements rédactionnels**.

C. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

La **dématérialisation des procédures** constitue **l'une des principales réformes menées dans le cadre de la direction générale des finances publiques (DGFIP) au cours des dernières années**. Elle doit permettre la réalisation de gains de productivité.

L'évaluation préalable annexée au projet de loi de finances rectificative estime à 3,2 millions d'euros les seuls gains nets pour les coûts de confection, d'impression et d'affranchissement des déclarations concernées.

Par ailleurs, la généralisation des téléprocédures doit permettre de décharger les services de la DGFIP des tâches nécessaires à la gestion des déclarations papier et des règlements non dématérialisés. Il en résulterait, d'après la DGFIP, un moindre besoin en personnels. L'évaluation préalable précitée chiffre les **gains bruts réalisés en équivalent temps plein (ETP)** par l'absence de traitement des déclarations et des paiements papier de la manière suivante :

Année	Nouveau champ de l'obligation		Nombre d'entreprises	Gains en ETP bruts
2012	Entreprises soumises à l'IS (quel que soit leur chiffre d'affaires)	Octobre : télédéclaration et télépaiement de la TVA	520 000	137
		Octobre : télépaiement de l'IS	670 000	13
		Octobre : télépaiement de la TS	50 000	12
2013	Entreprises soumises à l'IS (quel que soit leur chiffre d'affaires)	Mai : télétransmission de la déclaration de résultats	640 000	33
	Entreprises non soumises à l'IS dont le chiffre d'affaires est supérieur à 80 000 euros	Octobre : télétransmission et télépaiement de la TVA	240 000	62
2014	Entreprises non soumises à l'IS dont le chiffre d'affaires est supérieur à 80 000 euros	Mai : télétransmission de la déclaration de résultats	520 000	26
	Toutes les entreprises	Octobre : télétransmission et télépaiement de la TVA	360 000	92
2015	Toutes les entreprises	Mai : télétransmission de la déclaration de résultats	800 000	42

Source : Évaluation préalable annexée au projet de loi de finances rectificative pour 2012

Le processus de généralisation de la télédéclaration est présenté comme un **levier majeur dans la réalisation d'économies et de gains de productivité.**

Toutefois, **la réduction du nombre de personnels au sein de la DGFIP supposée résulter de cette réforme doit être relativisée.** En effet, les suppressions de postes y ont déjà été nombreuses, rendant les conditions de travail des agents plus difficiles. De surcroît, **la mise en place des téléprocédures s'accompagnera d'une charge de travail accrue dans les services des impôts des entreprises (SIE)** où les effectifs ont d'ores et déjà été fortement réduits. Les nouveaux abaissements de seuil prévus par le présent dispositif **concerneront les petites et moyennes entreprises qui ne disposent pas nécessairement des moyens informatiques ni des compétences techniques pour procéder à des télédéclarations et à des télépaiements.** Les services de l'administration n'en seront que plus sollicités par ces dernières.

Il apparaît par conséquent souhaitable qu'une réforme d'une telle ampleur fasse l'objet d'un **dialogue plus poussé entre la direction de l'administration fiscale et ses agents** afin, notamment, de **prévenir les conséquences de ce processus qui sont susceptibles de nuire à l'efficacité et à la qualité des services concernés.**

II. L'ABAISSEMENT DU SEUIL DE L'OBLIGATION DE TÉLÉRÈGLEMENT DES OPÉRATEURS

A. LE DROIT EXISTANT

En l'état actuel du droit, le **code des douanes** prévoit que sont soumis à une **obligation de paiement par virement sur le compte du Trésor** ouvert dans les écritures de la Banque de France :

- les **opérateurs du commerce extérieur** ainsi que ceux du secteur pétrolier disposant d'un crédit d'enlèvement¹ lorsque le montant total des droits et taxes dus excède 50 000 euros (article 114) ;

- les **redevables de la taxe spéciale sur certains véhicules routiers** (TSVR) lorsque son montant excède 7 600 euros (article 284 *quater*).

B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le dispositif proposé prévoit d'abaisser le seuil de l'obligation de téléréglement des opérateurs auprès de la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI) (**alinéa 34**).

Tout d'abord, le **VII du présent article** remplace la mention de « virement » par celle de « téléréglement », directement opéré sur le compte du Trésor ouvert dans les écritures de la Banque de France, et ce tant à l'article 114 qu'à l'article 284 *quater* du code des douanes (**alinéas 35 et 36**).

En outre, il est prévu d'abaisser le seuil de l'obligation de téléréglement pour :

- les **opérateurs du commerce extérieur** ainsi que ceux du secteur pétrolier disposant d'un **crédit d'enlèvement**. Le seuil prévu à l'article 114 du code des douanes passe ainsi **de 50 000 euros à 5 000 euros (alinéa 35)** ;

- les **redevables de la taxe spéciale sur certains véhicules routiers** (TSVR). Le seuil prévu à l'article 284 *quater* du code des douanes passe ainsi **de 7 600 euros à 5 000 euros (alinéa 36)**.

*

L'Assemblée nationale a adopté ces dispositions sans modification.

¹ L'article 91 de la loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005 de finances rectificative pour 2005 a permis aux opérateurs du négoce international satisfaisant à certaines conditions de ne plus présenter de caution pour le report de paiement de la TVA exigible à l'importation afin d'amorcer une politique de réduction des frais financiers supportés par les entreprises au titre du paiement des impositions douanières.

C. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le dispositif proposé s'inscrit clairement dans le processus de généralisation de la dématérialisation des procédures, **facteur d'économies et de gains de productivité pour les services de l'administration**. Encore une fois, les conséquences de cette réforme pour les **conditions de travail des agents** doivent faire l'objet d'une prudence particulière, d'autant que la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI) a aussi vu ses effectifs fortement réduits.

Il convient également de relever que l'évaluation préalable annexée au projet de loi de finances rectificative indique que l'abaissement de l'obligation de télérèglement des opérateurs auprès de la DGDDI doit permettre de **réduire les risques de défaut de paiement** ; en effet, il y est précisé que les risques d'impayés sont moins importants dans le cadre de paiements par voie électronique que pour les autres moyens de paiement, notamment pour les paiements par chèque.

III. L'AMÉLIORATION DES CONDITIONS DE RECOUVREMENT EN CAS D'OUVERTURE D'UNE PROCÉDURE COLLECTIVE

A. LE DROIT EXISTANT

1. Le régime déclaratif de la contribution sur la valeur ajoutée des entreprises

La loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010 a procédé à la suppression de la taxe professionnelle. Celle-ci a été remplacée par la contribution économique territoriale (CET), comportant deux composantes : la contribution foncière des entreprises (CFE) et la contribution sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE).

La CVAE est due par les personnes physiques ou morales ainsi que les sociétés non dotées de la personnalité morale qui exercent une activité imposable à la CFE et dont le chiffre d'affaires hors taxes est supérieur à 152 500 euros.

L'article 1586 *octies* du code général des impôts (CGI) dispose que la CVAE est due par le redevable qui exerce l'activité au 1^{er} janvier de l'année d'imposition. Il y est aussi précisé que les entreprises assujetties doivent produire, **au plus tard le deuxième jour ouvré suivant le 1^{er} mai de l'année suivant celle au titre de laquelle la contribution est due, une déclaration de valeur ajoutée et une déclaration liquidative.**

Toutefois, l'article 1586 *octies* précité prévoit également qu'en cas de transmission universelle de patrimoine, de cession ou de cessation d'entreprise ou de l'exercice d'une profession commerciale, ou de décès du

contribuable, **ces déclarations doivent être souscrites dans un délai de soixante jours.**

2. Le recouvrement de la CVAE dans le cadre d'une procédure collective

La **procédure collective** consiste à la mise sous contrôle judiciaire d'une entreprise en difficulté. Elle permet de traiter collectivement l'ensemble des créanciers tout en les privant du droit d'agir individuellement. Trois types de procédures collectives existent : la **procédure de sauvegarde**, le **redressement judiciaire** et la **liquidation judiciaire**. Ces procédures débutent par un **jugement**, dit d'ouverture.

Selon l'article L. 622-24 du code de commerce, à partir de la publication du jugement, tous les créanciers dont la créance « est née » antérieurement au jugement d'ouverture adressent la déclaration de leurs créances au mandataire judiciaire dans un délai de deux mois.

Les créances du Trésor public qui n'ont pas fait l'objet d'un titre exécutoire au moment de leur déclaration sont admises à titre provisionnel pour leur montant déclaré. Toutefois, **leur établissement définitif doit être effectué dans le délai fixé par le jugement**, à défaut de quoi elles deviennent inopposables au débiteur, conformément à l'article L. 622-26 du code précité.

Ces règles sont applicables tant à la procédure de sauvegarde, qu'à la procédure de redressement judiciaire et à la liquidation judiciaire.

Le régime déclaratif actuel de la CVAE rend son recouvrement difficile dans le cadre des procédures collectives. En effet, comme cela a été indiqué précédemment, les déclarations relatives à la contribution doivent être produites au plus tard le deuxième jour ouvré suivant le 1^{er} mai de l'année suivant celle au titre de laquelle la contribution est due.

Par conséquent, en cas d'ouverture d'une procédure collective, **le délai fixé par le tribunal expire généralement avant que le comptable public ait été en mesure d'émettre le titre exécutoire procédant à la conversion de la créance.** Dès lors, **le recouvrement de la CVAE par le Trésor public peut s'en trouver compromis.**

B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Afin d'améliorer le recouvrement de la CVAE en cas d'ouverture d'une procédure collective (**alinéa 37**), le dispositif proposé prévoit de **modifier le régime déclaratif de la contribution.**

Le **VIII de l'article 17** du présent projet de loi de finances rectificative propose une modification le 2 du II de l'article 1586 *octies* du CGI (**alinéa 38**) tendant prévoir qu'**en cas d'ouverture d'une procédure de sauvegarde, de redressement ou de liquidation judiciaires, la**

déclaration de valeur ajoutée et la déclaration liquidative doivent être souscrites dans un délai de soixante jours décomptés à partir du jour du jugement d'ouverture de la procédure collective (alinéas 39 à 41).

*

L'Assemblée nationale a adopté ces dispositions sans modification.

C. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le dispositif proposé modifie le régime déclaratif de la contribution sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE). Il permet ainsi au comptable public d'être en mesure d'émettre un titre exécutoire dans les délais induits par le déroulement de la procédure collective et **améliore, de ce fait, le recouvrement effectif de la CVAE lorsqu'une telle procédure est ouverte.**

IV. LA RATIONALISATION DE LA PROCÉDURE DE DATION EN PAIEMENT

A. LE DROIT EXISTANT

1. Principe de la dation en paiement

La **dation en paiement** constitue un mode exceptionnel de paiement en nature de certains impôts, institué par la loi n° 68-1251 du 31 décembre 1968 tendant à favoriser la conservation du patrimoine artistique national.

Les **droits de mutation** et le **droit de partage** sont normalement payables en numéraires. Toutefois, l'**article 1716 bis du code général des impôts** (CGI) prévoit que ces derniers peuvent également être acquittés par la remise :

- d'œuvres d'art, de livres, d'objets de collection, de documents, de haute valeur artistique ou historique ;

- de certains immeubles situés dans les zones d'intervention du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres présentant un intérêt écologique ou paysager ;

- de bois et forêts ;

- d'immeubles bâtis ou non afin de les céder en vue de leur affectation au logement locatif social ;

- de blocs de titres de sociétés cotées, de titres d'organismes de placement collectif en valeurs mobilières (OPCVM) investis en titres de sociétés cotées ou en obligations négociables, ainsi que d'obligations négociables, afin de les céder à titre gratuit, en tant que dotation destinée à

financer un projet de recherche ou d'enseignement dont l'intérêt est reconnu par le ministre chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche, à un établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel, un établissement à caractère scientifique et technologique ou à une fondation de recherche reconnue d'utilité publique ou assimilée.

La procédure de dation en paiement peut aussi être présentée pour l'acquittement de l'**impôt de solidarité sur la fortune** (ISF) en application de l'article 1723 *ter*-00 A du CGI. Néanmoins, ce dernier article précise que l'ISF ne peut être payé par la remise de blocs de titres de sociétés cotées ou de titres d'organismes de placement collectif en valeurs mobilières (OPCVM).

2. La procédure

La personne redevable de droits susceptibles d'être payés par dation doit déposer auprès de l'administration fiscale une demande indiquant la nature et la valeur de chacun des biens qu'elle propose en paiement.

L'offre de dation est instruite par les services de la direction générale des finances publiques (DGFIP) puis transmise à une commission interministérielle d'agrément. Celle-ci émet un avis sur l'intérêt artistique et historique ainsi que sur la valeur des biens proposés, après avoir entendu les experts compétents. De 1972 à 2009, cette commission a été saisie de 700 dossiers, dont 58 % ont reçu l'agrément du ministre en charge du budget. Près des deux tiers des demandes concernent des droits de succession, un cinquième l'impôt sur la fortune et une sur dix seulement des donations entre vifs¹.

Au vu de l'avis de la commission et sur proposition du ministre concerné, le ministre en charge du budget décide de l'octroi ou du refus de l'agrément. La décision d'agrément fixe la valeur libératoire qu'elle reconnaît aux biens offerts en paiement.

L'article 1716 *bis* du CGI précité précise que la dation en paiement est subordonnée à l'**acceptation de la valeur retenue par l'intéressé**. Seule l'acceptation par le contribuable des termes de la décision d'agrément clôt la procédure et entraîne le transfert de la propriété du bien à l'État. Par conséquent, **le contribuable peut retirer son offre de dation à tout moment de la procédure**.

¹ *Rapport d'information n° 34 (2011-2012) sur le marché de l'art contemporain en France, fait par Jean-Pierre Plancade au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication du Sénat, 18 octobre 2011, p. 81.*

B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le **IX du présent article 17** propose de modifier l'article 1716 *bis* du CGI afin de **rationaliser la procédure de dation en paiement (alinéas 42 et 43)**.

1. La suppression de deux procédures de dation en paiement inusitées

Le **1° du IX du dispositif proposé (alinéa 44)** prévoit de **supprimer de la liste des biens pouvant être proposés dans le cadre d'une procédure de dation** de paiement :

- les immeubles bâtis ou non afin de les céder en vue de leur affectation au logement locatif social ;

- les blocs de titres de sociétés cotées, de titres d'organismes de placement collectif en valeurs mobilières (OPCVM) investis en titres de sociétés cotées ou en obligations négociables, ainsi que d'obligations négociables, afin de les céder à titre gratuit, en tant que dotation destinée à financer un projet de recherche ou d'enseignement dont l'intérêt est reconnu par le ministre chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche, à un établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel, un établissement à caractère scientifique et technologique ou à une fondation de recherche reconnue d'utilité publique ou assimilée.

Le Gouvernement justifie cette suppression par le fait que ces procédures de dation sont inusitées.

Par **mesure de cohérence** avec les dispositions précitées, il est également proposé de supprimer le **1° bis** de l'article 1723 *ter-00 A* du CGI qui exclut que l'impôt de solidarité sur la fortune puisse être payé par la remise de blocs de titres de sociétés cotées ou de titres d'organismes de placement collectif en valeurs mobilières (**alinéa 54**).

2. Un encadrement accru du recours à la procédure de dation

Le **2° du IX de l'article 17 (alinéa 45)** propose d'ajouter deux alinéas à l'article 1716 *bis* du CGI afin :

- d'une part, de prévoir que **le montant des droits que le contribuable propose d'acquitter par dation est au moins égal à 10 000 euros**, au titre de chaque imposition considérée (**alinéa 46**) ;

- d'autre part, de préciser que **l'offre de dation ne peut être retirée dans le délai de six mois suivant la date de son dépôt**, ce délai pouvant être prorogé de trois mois par décision motivée de l'autorité administrative et notifiée à l'intéressée (**alinéa 47**).

Aussi le **3° du IX du présent article (alinéa 48)** prévoit-il que :

- si le contribuable intéressé **ne donne pas son acceptation à l'agrément des biens offerts en paiement pour la valeur proposée dans l'offre de dation**, ou s'il **retire son offre de dation avant sa notification de la décision d'agrément**, les droits dus sont assortis de l'intérêt de retard prévu à l'article 1727 du CGI, calculé **à compter du premier jour du mois suivant celui au cours duquel les droits devraient être acquittés** jusqu'au dernier jour du mois du paiement (**alinéa 49**) ;

- **lorsque l'Etat accepte les biens offerts en paiement pour une valeur libératoire différente de celle proposée par le contribuable dans son offre**, ce dernier dispose de trente jours pour confirmer son offre à cette nouvelle valeur ou pour y renoncer. S'il renonce, les droits sont assortis de l'intérêt de retard prévu à l'article 1727 du CGI ; toutefois, l'intérêt de retard n'est calculé qu'à compter du premier jour du mois suivant l'expiration du délai de trente jours précité, jusqu'au dernier jour du mois du paiement (**alinéa 50**). Il en ressort que **l'intérêt de retard n'est pas dû si le contribuable, ayant retiré son offre de dation pour cause de désaccord avec l'évaluation qui est faite de son bien, s'acquitte des impositions qui lui incombent dans le délai d'un mois après la notification de la décision d'agrément**.

L'intérêt de retard prévu par l'article 1727 du CGI fixé à un taux de **0,40 % par mois**. Il s'applique **sur le montant des créances de nature fiscale mises à la charge du contribuable**.

3. L'encadrement des biens pouvant être proposés dans le cadre d'une dation

Enfin, le dispositif proposé prévoit que l'offre de dation n'est pas recevable (**alinéa 51**) :

- si les biens offerts en paiement ont précédemment donné lieu à **deux refus d'agrément (alinéa 52)** ;

- lorsqu'ils sont **détenus depuis moins de cinq ans par l'intéressé**, sauf s'ils sont entrés en sa possession par mutation à titre gratuit (**alinéa 53**).

*

L'Assemblée nationale a adopté ces dispositions sans modification.

C. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

La rationalisation de la dation en paiement paraît bienvenue, d'autant qu'elle repose sur un **encadrement équilibré** de la procédure. Instrument essentiel de la conservation du patrimoine artistique et culturel, il est nécessaire de ne pas décourager les datations en paiement. Toutefois, il est

opportun de s'assurer que cette procédure, qui implique un engagement important des services administratifs de l'État, soit **utilisée à bon escient par les contribuables concernés**.

En l'état actuel du droit, les offres de dation peuvent porter sur n'importe quel montant et être **retirées à tout moment par les contribuables**. L'échec de la dation en paiement initiée par les héritiers de Claude Berri, qui devait profiter au Centre Pompidou, l'a rappelé avec acuité en février 2011.

À la suite de cet évènement, un rapport d'information fait par notre collègue Jean-Pierre Placade au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication sur le marché de l'art contemporain en France recommandait de « *mieux encadrer le déroulement de la procédure de dation* »¹.

Il semblait donc **opportun de renforcer l'encadrement de la procédure de dation**, d'autant que l'ensemble des biens transmis à l'État depuis 1972 constitue une valeur de 809 millions d'euros, révélant l'importance du dispositif². En 2011, le montant des droits acquittés sous forme de datations en paiement était de 15,71 millions d'euros au 30 novembre.

Montant des impositions acquittées par dation en paiement

(en milliers d'euros)

Types de datations	Nature des droits acquittés	2008	2009	2010	Au 30 nov. 2011
Œuvres d'art	Droits de succession	14 720	7 044	9 347	7 347
Œuvres d'art	Droits de donation ou de partage	455	8 893	-	7 770
Œuvres d'art	Impôt de solidarité sur la fortune	407	899	1 592	-
Terrains sur le littoral	Droits de succession	-	-	1	590
Bois et forêts	Droits de succession	1 371	-	44	-
Immeubles pour HLM		-	-	-	-
Titres cotés		-	-	-	-
TOTAL		16 953	16 836	10 984	15 707

Source : direction de la législation fiscale

Le présent article prévoit ainsi que le contribuable qui ne donne pas son acceptation à l'agrément des biens offerts en paiement pour la valeur proposée dans l'offre de dation ou qui retire son offre de dation avant la notification de la décision d'agrément est assujéti au paiement d'un intérêt de retard. En outre, l'offre de dation ne peut être retirée dans un délai de six mois.

¹ Rapport d'information précité n° 34 (2011-2012) sur le marché de l'art contemporain en France, fait par Jean-Pierre Placade au nom de la commission de la culture, de l'éducation et de la communication du Sénat, 18 octobre 2011.

² Ibid., p. 81.

Ces contraintes ne paraissent pas excessives pour quiconque souhaite s'engager dans une telle procédure en connaissance de cause.

Enfin, **respectueux du droit de propriété et soucieux de ne pas décourager le recours à la dation**, le dispositif proposé précise que l'intérêt de retard n'est pas dû si le contribuable, ayant retiré son offre de dation pour cause de désaccord avec l'évaluation qui est faite de son bien, s'acquitte des impositions qui lui incombent dans le délai d'un mois après la notification de la décision d'agrément.

Mais cet effort de rationalisation de la procédure de dation en paiement gagnerait à être approfondi. **Votre commission des finances inscrira cette question à son programme de travail pour 2012.**

IV. L'AMÉLIORATION DU CONTRÔLE ET DU RECOUVREMENT DE LA TAXE POIDS LOURDS

A. LE DROIT EXISTANT

1. La taxe poids lourds

a) La création de la taxe poids lourds

L'article 153 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009 a introduit une taxe sur les véhicules de transport de marchandises, dite « **taxe poids lourds** » (TPL) ou « **éco-redevance poids lourds** ». Initialement, cette taxe devait entrer en vigueur sur le territoire national au plus tard le 31 décembre 2011 et faire l'objet d'une **expérimentation de deux ans en Alsace** au plus tard le 31 décembre 2010. Cependant, **cette expérimentation ne devrait effectivement débiter qu'en 2013 avant d'envisager une extension du dispositif.**

Le produit global de la taxe est estimé à **environ 1,3 milliard d'euros en année pleine**, dont 790 millions d'euros devaient revenir à l'Agence de financement des infrastructures de transport en France (AFITF).

Cette innovation fiscale s'inscrit dans le cadre fixé par la directive « Eurovignette » du 17 juin 1999¹, modifiée par la directive 2006/38/CE du 17 mai 2006, qui a mis en place des règles de prélèvement par les États membres des péages et des droits d'usage sur les routes du réseau transeuropéen.

Le dispositif national de taxe poids lourds est codifié aux **articles 269 à 283 *quinquies* du code des douanes** et l'expérimentation en Alsace, à l'**article 285 *septies*** du même code.

¹ Directive 1999/62/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 1999 relative à la taxation des poids lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures.

b) Les objectifs de taxe poids lourds

La taxe poursuit différents objectifs :

- **externaliser et réduire les impacts environnementaux du transport routier de marchandises** ainsi que favoriser le report modal sur le fret ferroviaire ;

- **mieux faire payer les coûts d'investissement et d'exploitation du réseau routier par les poids lourds** ;

- **rationaliser à terme le transport sur les moyennes et courtes distances** ;

- **dégager une ressource pérenne pour l'AFITF**, en lui affectant une fraction de la taxe relevant du réseau routier national.

c) Les principales caractéristiques de la taxe poids lourds

Les caractéristiques de la taxe poids-lourds sont exposées dans le commentaire de l'article 32 de la loi n° 2009-1674 du 30 décembre 2009 de finances rectificative pour 2009 auquel il convient de se référer. Toutefois peuvent être rappelées les dispositions suivantes :

- l'assiette de la taxe est constituée des véhicules de transport de marchandises d'un **poids supérieur ou égal à 3,5 tonnes** (douze tonnes s'agissant de l'expérimentation en Alsace) et inférieur à 44 tonnes, qui utilisent des itinéraires routiers métropolitains **alternatifs à des autoroutes à péage**, relevant du domaine public routier national non concédé¹ ou appartenant aux collectivités territoriales², dont la liste est fixée par décret en Conseil d'État.

Les 190 km de voies du dispositif expérimental en Alsace (dont 135 km du réseau national) ont ainsi été arrêtés par un décret du 18 décembre 2009³. La liste des itinéraires du réseau routier national **exonérés pour faible trafic** a été fixée par un décret du même jour⁴, et celle des **itinéraires du réseau routier local soumis à la taxe** par un décret du 27 juillet 2011⁵. La longueur totale du réseau soumis à la TPL pourrait ainsi être comprise **entre 12 000 et 15 000 km**, dont environ 10 500 km relevant du réseau national ;

¹ À l'exception des sections de routes et autoroutes soumises à péages et des itinéraires n'appartenant pas au réseau transeuropéen et sur lesquels le niveau de trafic des véhicules assujettis, antérieur à l'entrée en vigueur de la taxe, est « particulièrement bas ».

² Lorsqu'elles supportent ou sont susceptibles de supporter **un report significatif de trafic** en provenance des voies taxées.

³ Décret n° 2009-1589 du 18 décembre 2009 relatif à la consistance du réseau routier alsacien soumis à la taxe sur les véhicules de transport de marchandises.

⁴ Décret n° 2009-1588 du 18 décembre 2009 relatif à la consistance du réseau routier national non soumis à la taxe nationale sur les véhicules de transport de marchandises.

⁵ Décret n° 2011-910 du 27 juillet 2011 relatif à la consistance du réseau routier local soumis à la taxe nationale sur les véhicules de transport de marchandises.

- le fait générateur est le franchissement d'un **point de tarification**¹, et l'assiette de la taxe est constituée par la longueur des sections de tarification empruntées par le véhicule. Le **taux kilométrique** de la taxe est compris entre **0,025 euro et 0,2 euro par essieu et par kilomètre**. Il est modulé en fonction de la catégorie du véhicule (correspondant à son nombre d'essieux et à son poids total autorisé en charge), de la classe d'émission de CO₂ et du niveau de congestion de la section de tarification. Les taux sont réduits de 25 % pour les régions comportant au moins un département métropolitain classé dans le décile le plus défavorisé selon le critère communautaire de « périphéricité² ». Cette réduction de taux a vocation à **compenser le handicap de compétitivité résultant de la TPL pour ces territoires** enclavés, excentrés ou offrant peu d'alternatives à un réseau routier taxé.

La liste de ces départements a été fixée par un **décret du 2 mars 2011**³. Les trois régions périphériques sont ainsi **l'Aquitaine, la Bretagne et Midi-Pyrénées**, et les dix départements concernés sont **l'Aveyron, le Finistère, le Gers, la Gironde, les Landes, le Lot-et-Garonne, les Pyrénées-Atlantiques, les Hautes-Pyrénées et le Tarn** ;

- la taxe est due **solidairement par le propriétaire, le conducteur ou tout utilisateur** du véhicule, et en cas de crédit-bail ou de location, solidairement par le locataire ou le sous-locataire, le conducteur ou tout utilisateur ;

- les véhicules assujettis doivent disposer d'un **équipement électronique embarqué** permettant l'enregistrement automatique, à chaque franchissement d'un point de tarification, des éléments nécessaires à la **liquidation** de la taxe. Les modalités de liquidation et de paiement sont distinctes selon que le redevable a ou non passé un contrat avec une société habilitée lui fournissant le service de télépéage⁴. En l'absence de contrat, le redevable doit constituer une **avance sur taxe** avant d'emprunter le réseau taxable.

La fiabilité de ces équipements et du télépéage associé est déterminante pour le succès et la sécurité juridique de la TPL ;

- la taxe est recouvrée par l'administration des douanes et droits indirects, avec une **majoration de 10 %** en cas de retard de paiement. En cas de manquement, le redevable encourt une **taxation** égale au produit du taux

¹ Le réseau concerné est découpé en sections de tarification d'une longueur maximum de 15 km. A chaque section est associé un point de tarification, définis les uns comme les autres par arrêté conjoint des ministres chargé des transports et du budget.

² Appréciée au regard de leur éloignement des grandes unités urbaines européennes de plus d'un million d'habitants.

³ Décret n° 2011-233 du 2 mars 2011 relatif à la liste des départements prévus au 2° de l'article 275 du code des douanes.

⁴ Une incitation à la contractualisation est prévue puisque les redevables ayant conclu un tel contrat de télépéage bénéficieront d'un abattement sur la taxe due pour tenir compte des économies de gestion réalisées.

kilométrique par une distance forfaitaire¹ (500 km), doublée en cas de récidive, et une **amende** maximale de 750 euros ;

- les infractions peuvent être recherchées et constatées par les agents des douanes, de la police nationale, de la gendarmerie nationale ou du contrôle des transports. Ils peuvent le cas échéant percevoir sur place l'amende de 750 euros.

d) La mise en œuvre dans le cadre d'un partenariat public-privé

La loi de finances pour 2009, qui crée la TPL, a autorisé l'État à confier à un ou plusieurs prestataires extérieurs l'essentiel des missions afférentes à la taxe (la sanction des infractions exceptée) dans le cadre d'un **partenariat public-privé (PPP)**, soit :

- le financement, la conception, la réalisation, l'exploitation, l'entretien et la maintenance du dispositif technique nécessaire à la mise en œuvre de la taxe ;

- la collecte de l'ensemble des informations nécessaires à l'établissement de la taxe, et la liquidation de son montant ;

- la communication nominative aux redevables et aux sociétés habilitées fournissant un service de télépéage du montant de la taxe due ;

- le recouvrement des sommes facturées aux redevables ou aux sociétés concernées, et la notification de l'avis de rappel le cas échéant ;

- le financement, la conception, la réalisation, l'exploitation, l'entretien et la maintenance des appareils de contrôle automatique permettant de détecter les véhicules en infraction, et la constatation des manquements au regard de la taxe détectés par ces appareils.

L'État pourra contrôler le prestataire et ce dernier sera **seul responsable de la collecte de la taxe vis-à-vis de l'administration des douanes**, fournissant à ce titre une garantie financière.

L'avis d'appel d'offres public à la concurrence a été lancé par le ministère en charge des transports le 31 mars 2009. Par une décision du 8 février 2011, le ministre chargé de l'écologie a déclaré le groupement constitué par le concessionnaire italien d'autoroutes Autostrade per l'Italia S.P.A., avec la SNCF, Thalès, Steria et SFR, attributaire du contrat de partenariat portant sur la mise en œuvre de la TPL au niveau nationale et l'expérimentation alsacienne. **Le démarrage de la TPL a été repoussé pour cause de contentieux** ; toutefois, la procédure d'attribution a été validée par

¹ Le redevable a cependant la possibilité d'apporter la preuve de la distance réellement parcourue sur le réseau taxable ; la taxation forfaitaire est alors abandonnée pour une taxation réelle.

le Conseil d'État dans une décision du 24 juin 2011¹. Ainsi, **le contrat de partenariat a pu être signé le 20 octobre 2011.**

2. Un cadre juridique réajusté à plusieurs reprises

Alors même que la taxe poids lourds nationale n'est pas entrée en vigueur et que l'expérimentation alsacienne n'a pas débuté, le cadre juridique de la taxe a été précisé à plusieurs reprises.

Tout d'abord, l'article 32 de la dernière loi de finances rectificative pour 2009 précitée a apporté plusieurs aménagements au dispositif national de TPL et à l'expérimentation alsacienne afin d'en **améliorer la cohérence**, de **sécuriser les modalités de liquidation et de paiement de la taxe** (en particulier par l'instauration d'une avance), d'**élargir la notion de « périphéricité »** qui détermine la réduction des taux applicables, et de **mieux garantir l'efficacité du contrôle et du recouvrement de la taxe**. Il a également prévu une entrée en vigueur différenciée selon que les dispositions concernent l'expérimentation de la taxe dans la région Alsace ou sa généralisation.

Ensuite, l'article 49 de la loi n° 2010-1659 de finances rectificative pour 2010 a modifié certains articles du code des douanes, relatifs au futur dispositif national comme à l'expérimentation en Alsace, pour contribuer à :

- **optimiser la collecte et le contrôle** de la TPL ;
- **renforcer la sécurité juridique** du dispositif et mieux garantir les droits des redevables pour réduire le risque de contentieux ;
- **définir des missions complémentaires susceptibles d'être déléguées au prestataire** dans le cadre du PPP, afin d'optimiser le dispositif et d'éviter un transfert de charge sur l'administration des douanes et des droits indirects, alors que le prestataire est le plus à même de réaliser ces opérations ;
- **sécuriser les missions confiées au prestataire** en précisant certaines de ses obligations.

B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

L'article 17 du présent projet de loi de finances rectificatif propose une **amélioration du contrôle et du recouvrement de la taxe poids lourds alsacienne et de la taxe poids lourds nationale (alinéa 55)** et de modifier, à ce titre, le code des douanes (**alinéa 56**). Cette amélioration doit reposer sur :

¹ CE 24 juin 2011, *Ministre de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement et société Autostrade per l'Italia S.P.A.*, n° 347720 et 347779.

1. La distinction entre manquements et infractions

Les **A, B et C du X du dispositif proposé** distinguent et précisent les notions d'infraction et de manquement. En effet, dans l'état actuel du droit, **toute irrégularité est qualifiée de manquement**.

Ainsi, l'**infraction** est distinguée à l'article 281 du code des douanes, modifié à cette fin (**alinéas 57 à 59**). Il est donc prévu que les infractions correspondent aux irrégularités réprimées et pour lesquelles les poursuites sont effectuées et les instances sont instruites et jugées comme en matière de douane.

Les infractions douanières peuvent être définies **par la loi ou le règlement**.

Au titre de l'article 283 du code des douanes, tel que modifié par le présent dispositif (**alinéa 65**), les infractions sont sanctionnées d'une amende maximale de 750 euros.

Il est en outre proposé que les **manquements** soient définis à l'article 282 du même code (**alinéas 60 à 64**) comme les « *irrégularités ayant pour but ou pour résultat d'é luder ou de compromettre le recouvrement de la taxe* ». Un nouvel alinéa est notamment ajouté à l'article précité précisant que « *la circulation du redevable sur le réseau taxable, alors que la redevance sur taxe est insuffisante, est constitutive d'un manquement* ».

Enfin, il est procédé aux mêmes modifications à l'article 285 *septies* du code des douanes qui concerne spécifiquement la **taxe poids lourds alsacienne** (**alinéas 74 à 78**).

2. Dispositions relatives aux forces de l'ordre

Le **D du X du présent article** apporte des modifications à l'article 283 *bis* du code des douanes (**alinéa 66**) portant sur le rôle des forces de l'ordre (police, gendarmerie, et corps des contrôleurs des transports terrestres).

Ainsi, afin de réprimer les infractions, les forces de l'ordre « *disposent des **pouvoirs d'investigation et de constatation** nécessaires à la mise en œuvre des contrôles* » (**alinéas 67 et 68**).

En outre, les infractions sont constatées par procès-verbal selon des modalités définies par décret en Conseil d'État (**alinéas 69 et 70**). Dans les conditions prévues à l'article 350 du code des douanes, il est aussi prévu que les agents des forces de l'ordre puissent **transiger** avec les personnes poursuivies pour infraction (**alinéa 71**). Ces mêmes agents peuvent immobiliser le véhicule en infraction pour s'assurer du paiement de l'amende applicable (**alinéa 72**) ; par mesure de coordination, les dispositions du code de la route sont également modifiées (**alinéa 93**).

Des dispositions similaires sont prévues par le dispositif proposé en ce qui concerne la **taxe poids lourds alsacienne (alinéas 79 à 85)**.

3. Précisions relatives à l'affectation de la taxe poids lourds

L'article 283 *quater* du code des douanes prévoit d'ores et déjà que le produit de la taxe poids lourds nationale est **affecté à l'AFITF**. Toutefois cet article précise également que l'État « *rétrocède aux collectivités territoriales le produit de la taxe correspondant aux sommes perçues pour l'usage du réseau routier dont elles sont propriétaires, **déduction faite des coûts exposés y afférents*** »¹. Selon le Gouvernement, le montant de la taxe rétrocédée aux collectivités territoriales devrait s'élever à **210 millions d'euros**, sur un total d'environ 1,3 milliard d'euros.

Par suite, le présent dispositif propose de modifier l'article 283 *quater* précité afin que le montant ainsi déduit soit affecté à l'AFITF (**alinéa 73**). Une disposition de même nature est prévue pour l'affectation du produit de la **taxe poids lourds alsacienne (alinéa 86)**.

4. Dispositions relatives au prestataire en charge de la mise en œuvre de la taxe poids lourds

Le **XII du présent article** propose de modifier les dispositions de l'article 153 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009 (**alinéa 94**) autorisant l'État à confier à un prestataire extérieur la mise en œuvre de la taxe poids lourds.

Pour cette mise en œuvre, la loi de finances pour 2009 précitée précise les missions qui peuvent être confiées à ce prestataire. Parmi ces missions figure notamment « *l'information nominative délivrée au redevable, relative à la taxe due et aux manquements constatés* ». Le champ de cette compétence est légèrement élargi dès lors qu'il est proposé de supprimer la mention « *nominative* » (**alinéa 95**).

Le **B du XII du dispositif proposé** prévoit, quant à lui, d'étendre le champ des personnes tenues à une obligation de secret professionnel (**alinéas 96 à 99**). À cet égard, il est notamment précisé que « *le prestataire et l'ensemble de son personnel sont tenus aux obligations de secret professionnel* » prévues par le code pénal.

¹ Il s'agit de rembourser aux collectivités territoriales les coûts pouvant résulter des reports de trafic sur le réseau routier local.

5. Entrée en vigueur des dispositions prévues dans le présent article

Il est prévu que les dispositions prévues dans le présent article portant sur la taxe poids lourds nationale et s'insérant dans le code des douanes entrent en vigueur le 1^{er} janvier 2013 (**alinéa 92**).

6. Dispositions diverses

Le **H du X du présent article** propose la suppression des articles 299 à 321 du code des douanes (**alinéa 87**).

Le **I du X du dispositif proposé** prévoit l'insertion d'un chapitre préliminaire au titre XI du code des douanes, intitulé « La dématérialisation des actes », comportant un article unique 322 (**alinéas 88 et 89**).

L'article 322 précité habilite un décret en Conseil d'État à définir les procès-verbaux et les actes établis en application du code des douanes pouvant être revêtus d'une **signature numérique ou électronique**, ainsi que les personnes qui peuvent y recourir (**alinéa 90**). Il est aussi prévu que ces actes puissent être **conservés sous forme dématérialisée** dans des conditions garantissant leur intégrité et leur sécurité (**alinéa 91**).

C. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté à l'initiative de notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général du budget, avec un avis favorable du Gouvernement, **quatre amendements rédactionnels**.

D. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

La création de la taxe poids lourds (TPL) constitue indéniablement une **innovation fiscale et un défi technique et administratif**. En effet, sa mise en œuvre doit être assurée dans le cadre d'un **partenariat public-privé (PPP)**. **Situation inédite**, il est concevable que les incertitudes demeurent nombreuses et que des **réajustements du régime juridique** de la taxe soient opérés. Il est notamment nécessaire de s'assurer de la compatibilité du recouvrement de la taxe par un partenaire privé avec un exercice plein et entier de leurs prérogatives par les douanes.

Le présent dispositif apporte des précisions en ce sens. Il distingue par exemple les notions de « manquement » et d'« infraction » ou encore précise le rôle des forces de l'ordre dans la bonne application de cette nouvelle imposition. De nombreuses autres modifications d'ordre technique sont appliquées au régime de la taxe.

Dès lors que le contrat de partenariat a été signé le 20 octobre 2011 entre l'État et le groupement constitué par le concessionnaire italien

d'autoroutes Autostrade per l'Italia S.P.A., il est désormais probable que la taxe poids lourds pourra **effectivement entrer en vigueur en 2013**. De nouveaux ajustements seront peut-être à prévoir dans un avenir proche du fait du caractère inédit du dispositif.

Il convient toutefois de rappeler que **dès le 1^{er} janvier 2005, la taxe allemande sur les poids lourds, la LKW Maut, était entrée en application¹**. Elle concerne les véhicules de plus de 12 tonnes qui doivent se soumettre à une taxe d'utilisation des autoroutes en fonction du kilométrage. Cette taxe est facturée à l'aide d'un système basé sur la reconnaissance par satellite et présente un rendement, beaucoup plus élevé que celui escompté pour la TPF française, proche de 4,4 milliards d'euros.

V. LA SÉCURISATION DU RECOUVREMENT DES TAXES D'URBANISME

L'Assemblée nationale a adopté, avec l'avis favorable de la commission des finances, un amendement du Gouvernement insérant dans le présent article 17 un nouveau XIII disposant que « *le 2 du B du I de l'article 28 de la loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010 est abrogé* ». Les dispositions supprimées prévoyaient que les taxes d'urbanisme devaient être recouvrées selon les mêmes modalités que la taxe d'aménagement à compter du 1^{er} mars 2012.

Il s'agit, selon le Gouvernement, de **sécuriser le recouvrement des taxes d'urbanisme**. Celui-ci affirme en effet que le recouvrement des taxes d'urbanisme selon les modalités de la taxe d'aménagement constitue une **mesure trop complexe à mettre en œuvre**. Par conséquent, le Gouvernement estime préférable de prévoir que les taxes d'urbanisme émises avant le 1^{er} mars 2012 et dont l'échéance de paiement est postérieure à cette même date soient **recouvrées selon le dispositif prévu actuellement pour chacune de ces taxes**.

Décision de la commission : sous le bénéfice de ces observations, votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

¹ Cf. *table ronde sur la taxe poids lourds organisée par la commission des finances du Sénat le 16 février 2011*.

ARTICLE 17 bis (nouveau)
(Art. L. 21 B du livre des procédures fiscales)

Pérennisation du contrôle en matière de donation et de succession

Commentaire : le présent article prévoit de pérenniser le contrôle fiscal sur demande du contribuable en matière de donation et de succession, introduit initialement à titre expérimental.

I. LE DROIT EXISTANT

A. UNE PROPOSITION DU RAPPORT FOUQUET...

Le rapport sur la sécurité juridique en matière fiscale¹, présenté au ministre en charge du budget par Olivier Fouquet en juin 2008, proposait d'instituer un contrôle, sur demande du contribuable, des donations et successions durant l'année qui suit leur réalisation².

Il convient de préciser que l'article L. 180 du livre des procédures fiscales (LPF) prévoit que pour les droits d'enregistrement, **le droit de reprise de l'administration fiscale est de trois ans.**

Le rapport considérait à cet égard que « *la vérification d'un dossier de succession ou de donation parfois plus de trois ans après les faits, alors que les biens hérités ou donnés ont été fréquemment partagés ou vendus et que le contribuable a oublié le contexte de l'opération, est souvent mal perçue. Ce type de difficulté pourrait être évité en effectuant, sur demande du contribuable, le contrôle au cours de l'année qui suit l'opération. Cette demande de « quitus donation/succession » serait associée à un délai (par exemple d'un an) à l'issue duquel, en l'absence de contrôle, la déclaration fiscale ne pourrait plus être remise en cause* ».

Afin d'évaluer les effets sur la charge de travail de l'administration de cette procédure « *qui, si elle était largement utilisée, serait plus contraignante pour les services* », le rapport proposait également d'**expérimenter la procédure pendant deux ans** et de produire un bilan de cette expérimentation avant d'envisager sa pérennisation.

¹ O. Fouquet, Améliorer la sécurité juridique des relations entre l'administration fiscale et les contribuables : une nouvelle approche, juin 2008.

² Proposition 26 du rapport précité.

B. ...INTRODUITE À TITRE EXPÉRIMENTAL DANS LE LIVRE DES PROCÉDURES FISCALES

Faisant suite à cette proposition, l'article 36 de la loi n° 2008-1443 du 30 décembre 2008 de finances rectificative pour 2008 a introduit un nouvel **article L. 21 B** dans le livre des procédures fiscales (LPF).

Ainsi, il est prévu au I de l'article L. 21 B précité que l'un des signataires de la déclaration de succession, ou l'un des donataires mentionnés dans un acte de mutation à titre gratuit entre vifs **peut demander à l'administration de contrôler la déclaration** dont il est signataire ou l'acte auquel il est partie. Pour être recevable, cette demande doit être signée par **les bénéficiaires d'au moins un tiers de l'actif net déclaré et transmis lors de la mutation.**

Le II du même article prévoit qu'**aucun rehaussement d'imposition ne peut être proposé postérieurement au délai d'un an suivant la date de réception de la demande de contrôle.** Cette période d'un an est prorogée, le cas échéant, du délai de réponse du contribuable aux demandes de renseignements, justifications ou éclaircissements de l'administration, pour la partie excédant le délai de droit commun de trente jours.

Néanmoins, il est précisé que la garantie de non rehaussement de l'impôt est exclue lorsqu'une rectification (III de l'article L. 21 B du LPF) :

- découle de l'omission, dans l'acte ou la déclaration, de la mention de biens, droits, valeurs ou donations antérieures qui auraient dû y figurer ;

- procède de la remise en cause d'une exonération ou d'un régime de taxation en raison du non-respect d'un engagement ou d'une condition prévus pour en bénéficier ;

- relève de la procédure d'abus de droit prévue à l'article L. 64 du LPF.

Enfin, le IV de l'article L. 21 B que « *les I à III s'appliquent aux demandes de contrôle afférentes à des successions ouvertes ou à des donations consenties **entre le 1er janvier 2009 et le 31 décembre 2011.*** »

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article, adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement avec l'avis favorable de la commission des finances, propose de **pérenniser le dispositif prévu à l'article L. 21 B du LPF.** Prévu à titre transitoire, à des fins d'expérimentation, celui-ci devait prendre fin à compter du 31 décembre 2011. **Le IV de l'article L. 21 B précité est donc supprimé** afin que le contrôle fiscal sur demande du contribuable en matière de donation et de succession continue de s'appliquer après cette date.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le dispositif prévu à l'article L. 21 B du LPF a fait l'objet d'une évaluation par le Gouvernement. Selon les informations communiquées à votre commission des finances, 109 demandes de contrôles fiscaux en matière de donation et de succession ont été enregistrées au 30 septembre 2011. Sur les 56 contrôles déjà effectués par l'administration fiscale, 53 ont permis d'accorder la garantie demandée, après rectifications dans 21 dossiers. **Seules trois affaires pour lesquelles un contrôle fiscal avait été demandé ont fait l'objet d'une remise en cause au-delà du délai d'un an.**

Les débuts de ce dispositif semblent donc concluants et celui-ci mérite, par conséquent, d'être pérennisé, d'autant qu'il constitue un gage supplémentaire de sécurité juridique au profit des contribuables.

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

ARTICLE 17 ter (nouveau)
(Art. L. 26 du livre des procédures fiscales)

**Extension des pouvoirs de contrôle de l'administration
dans les bureaux de poste**

Commentaire : le présent article prévoit d'étendre les pouvoirs de contrôle des agents de l'administration dans les bureaux de poste.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article L. 26 du livre des procédures fiscales (LPF) prévoit qu'en matière de contributions indirectes¹, les agents de l'administration peuvent intervenir sans formalité préalable et sans que leur contrôle puisse être retardé, afin de procéder à des inventaires et aux opérations nécessaires à la constatation et à la garantie de l'impôt, dans :

- les **locaux professionnels** ;
- les **dépôts des entreprises de transport** ;
- les **ateliers publics** ;
- les **locaux des associations coopératives où sont effectuées des distillations.**

Ils ont aussi un accès immédiat aux **données conservées dans les systèmes dématérialisés de billetterie.**

L'article L. 26 précité précise également que lorsque les agents de l'administration constatent une infraction, ils ont le droit, après en avoir informé le contrevenant, de **saisir les objets, les produits, les marchandises ou les appareils passibles de confiscation.**

Depuis le 1^{er} janvier 1993, ces contrôles ne sont plus effectués par les agents des impôts mais par ceux des **douanes.**

¹ Il s'agit des impôts établis sur les objets de consommation, tels que les droits sur les boissons, sur le tabac, les droits de douanes, etc.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article, adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement avec un avis favorable de la commission des finances, propose de compléter le deuxième alinéa de l'article L. 26 du LPF afin d'y préciser que les agents de l'administration peuvent accéder, dans les mêmes conditions que celles mentionnées précédemment, « ***aux bureaux de poste sédentaires ou ambulants, y compris aux salles de tri, aux locaux des entreprises assurant l'acheminement de plis et de colis*** ».

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le dispositif proposé a vocation à compléter les moyens dont disposent les douanes pour **lutter contre la contrebande de tabacs**. Il s'agit en effet d'adapter les instruments de recherche dont dispose l'administration afin d'appréhender les **paquets de cigarettes vendus sur Internet puis acheminés par voie postale**. Un rapport de nos collègues députés Jean-Marie Binetruy, Jean-Louis Dumont et Thierry Lazaro paru en octobre 2011¹ indique à cet égard qu'entre 2009 et 2010, **le volume des saisies de produits du tabac achetés sur Internet a été multiplié par six**.

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

¹ Rapport d'information n° 3786 (XIII^e Législature) sur les conséquences fiscales des ventes illicites de tabac, fait par MM. Jean-Marie Binetruy, Jean-Louis Dumont et Thierry Lazaro au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire de l'Assemblée nationale.

ARTICLE 17 quater (nouveau)
(Art. L. 107 B [nouveau] du livre des procédures fiscales)

Mise à disposition des contribuables d'informations relatives aux transactions immobilières par voie électronique

Commentaire : le présent article prévoit la mise en place du cadre juridique du projet PATRIM Usagers qui doit permettre la communication, par voie électronique, d'informations relatives aux transactions immobilières aux contribuables et aux personnes concernées par une procédure d'expropriation afin de faciliter l'évaluation de leurs propres biens immobiliers.

I. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A. LE PROJET PATRIM USAGERS

1. Permettre aux usagers d'accéder aux données nécessaires à l'évaluation de leurs biens immobiliers

Le projet PATRIM Usagers vise à offrir aux **usagers visés par une procédure administrative** (expropriation, contrôle de la valeur vénale d'un bien) ou **concernés par une obligation déclarative** (acte de donation, déclaration de succession, déclaration d'impôt de solidarité sur la fortune) les moyens d'une **évaluation plus rigoureuse de leurs biens immobiliers, notamment lorsque celle-ci est susceptible d'être contestée par l'administration.**

En effet, conformément aux dispositions du code général des impôts (CGI), la **valeur vénale réelle** des immeubles doit servir d'assiette pour le calcul des **droits de mutation à titre gratuit** (article 761)¹, l'**impôt de solidarité sur la fortune** (article 885 S)² ainsi que des **droits proportionnels ou progressifs d'enregistrement** et de la **taxe proportionnelle de publicité foncière** (article 666).

Or, selon la jurisprudence et la doctrine administrative, la valeur vénale correspond au **prix obtenu par le jeu de l'offre et de la demande sur un marché réel**. Il est donc nécessaire de procéder par **comparaison avec des**

¹ L'article 764 bis du CGI prévoit néanmoins un abattement de 20 % sur la valeur vénale réelle de l'immeuble constituant au jour du décès la résidence principale du défunt lorsque, à la même date, cet immeuble est également occupé à titre de résidence principale par le conjoint survivant ou par un enfant mineur du défunt.

² L'article 885 S du CGI prévoit un abattement de 30 % effectué sur la valeur vénale réelle de l'immeuble lorsque celui-ci est occupé à titre de résidence principale par son propriétaire.

cessions en nombre suffisant sur des immeubles similaires¹ ; cela implique par conséquent la recherche, par le contribuable, d'informations pertinentes par divers moyens (consultation des prix moyens publiés par les notaires ou encore par les revues spécialisées, etc.). **À la différence de l'administration fiscale, le contribuable ne dispose pas d'un accès aux données relatives aux transactions portant sur des biens similaires au sien enregistrées auprès des conservations des hypothèques.** Une situation de déséquilibre peut par conséquent apparaître lorsque l'administration conteste l'estimation d'un bien.

Être en mesure d'évaluer un bien immobilier est également nécessaire pour les **personnes touchées par une procédure d'expropriation**. Le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique précise, à son article L. 13-13, que **l'indemnisation du préjudice résultant de l'expropriation doit être intégrale**. À titre principal, il s'agit donc de **rembourser le bien exproprié à sa valeur vénale réelle**, justifiant que la personne concernée soit elle-même en mesure de l'apprécier. C'est la raison pour laquelle l'article L. 135 B du livre des procédures fiscales (LPF) prévoit que l'administration fiscale **transmet gratuitement, à leur demande, aux propriétaires faisant l'objet d'une expropriation, les éléments qu'elle détient au sujet des valeurs foncières déclarées à l'occasion des mutations intervenues dans les cinq années**.

2. La mise à disposition électronique d'éléments d'information relatifs aux transactions financières

L'originalité du projet PATRIM Usagers est de permettre la communication, par la direction générale des finances publiques (DGFIP) et **par voie électronique**, d'informations de nature juridique et cadastrale en vue de **l'estimation d'un bien immobilier**.

Ainsi, ce projet permet de faciliter l'accès à l'information pour les personnes concernées par une procédure d'expropriation mais a surtout **pour effet d'offrir un accès à des données essentielles et indisponibles jusqu'à présent aux contribuables en ce qui concerne l'évaluation de leurs biens immobiliers**.

3. La nécessité du recours à la loi

La mise en œuvre du projet PATRIM Usagers doit nécessairement passer par une disposition législative. En effet, **l'article 226-13 du code pénal prohibe la révélation d'une information à caractère secret** par une personne qui en est dépositaire soit par état ou par profession, soit en raison

¹ D'autres méthodes d'évaluation sont possibles, par le revenu ou par réajustement d'une valeur antérieure.

d'une raison temporaire¹. Il va de soi que les informations sur la valeur des biens immobiliers et le montant des transactions réalisées par des particuliers revêtent un caractère secret. Toutefois, l'article 226-14 du même code dispose que « *l'article 226-13 n'est pas applicable dans les cas où la loi impose ou autorise la révélation du secret* ».

Le présent article doit donc **permettre que la transmission de données de nature juridique et cadastrale dans le cadre du projet PATRIM Usagers ne soit pas constitutive d'une violation du secret professionnel.**

B. LE CADRE JURIDIQUE DU PROJET PATRIM USAGERS

Le présent article, adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement avec un avis favorable de la commission des finances, pose le **cadre juridique du projet PATRIM Usagers** et prévoit, à cet effet, l'**insertion d'un nouvel article L. 107 B dans le LPF (alinéa 1).**

1. Les bénéficiaires du projet PATRIM Usagers

Le projet PATRIM Usagers doit bénéficier à toute personne physique faisant l'objet d'une **procédure d'expropriation** ou d'une **procédure de contrôle portant sur la valeur d'un bien immobilier**, ou faisant état de la nécessité d'évaluer la valeur vénale d'un bien immobilier pour la détermination de l'assiette de l'**impôt de solidarité sur la fortune (ISF)** ou des **droits de mutation à titre gratuit (DMTG) (alinéa 2).**

2. Le contenu des informations communicables

Les personnes concernées peuvent donc obtenir, à titre gratuit et par voie électronique, communication des éléments d'**information relatifs aux mutations à titre onéreux de biens immobiliers comparables intervenues dans un périmètre et pendant une période déterminés**, et qui sont **utiles à la seule appréciation de la valeur vénale du bien concerné (alinéa 2).**

Il est précisé que les **biens immobiliers comparables** sont les biens de **type et de superficie similaires** à ceux précisés par le demandeur (**alinéa 3**).

Les informations communicables sont les **références cadastrales**, l'**adresse**, la **superficie**, le **type** et les **caractéristiques** du bien immobilier, la **nature et la date de mutation** ainsi que la **valeur foncière déclarée à cette occasion** et les **références de publication au fichier immobilier (alinéa 4).**

¹ La violation du secret professionnel est punie d'un an d'emprisonnement et de 15 000 euros d'amende.

3. La procédure d'accès aux informations

La consultation des informations mise à disposition dans le cadre du projet PATRIM Usagers est soumise à une **procédure sécurisée d'authentification préalable**. Le demandeur doit justifier de sa qualité et accepter les conditions générales d'accès au service ainsi que l'enregistrement de sa consultation (**alinéa 6**). Ces informations sont réservées à l'**usage personnel** du demandeur (**alinéa 5**).

4. Une information non liante à l'égard de l'administration fiscale

La circonstance que le prix ou l'évaluation d'un bien immobilier ait été déterminé sur le fondement d'informations obtenues en application du présent article **ne fait pas obstacle au droit de l'administration fiscale de rectifier ce prix ou cette évaluation** dans le cadre de la **procédure de redressement contradictoire** prévue à l'article L. 55 du LPF (**alinéa 7**).

5. Les modalités d'application

Enfin, il est précisé qu'un **décret en Conseil d'État**, pris après **avis de la commission nationale de l'informatique et des libertés** (CNIL), définit les modalités du présent article, notamment en ce qui concerne les conditions de communication d'informations par voie électronique (**alinéa 8**).

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le projet PATRIM Usagers est conçu pour améliorer le **service rendu aux usagers de l'administration fiscale**. En effet, il a pour objet de permettre aux contribuables de bénéficier de références solides afin d'évaluer la valeur de leurs biens immobiliers et, par suite, le montant de l'imposition dont ils sont redevables. Ainsi, il serait **mis fin à une asymétrie d'information entre le contribuable et l'administration qui conserve néanmoins le pouvoir de rectifier le prix ou l'évaluation proposée**.

Toutefois, **il y a lieu de s'interroger sur la nature des informations communicables**. Il est en effet prévu la communication, par voie électronique, des **références cadastrales**, de l'**adresse** du bien immobilier et de la **valeur foncière déclarée** lors d'une transaction.

La logique voudrait que ce téléservice de l'administration électronique **respecte les principes posés dans la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 dite « Informatique et Libertés »**. À cet égard, celle-ci dispose, à son article 2, que *« constitue une donnée à caractère personnel toute information relative à une personne physique identifiée ou qui peut être identifiée, directement et indirectement, par référence à un numéro ou à un ou plusieurs*

éléments qui lui sont propres ». Par suite, la divulgation de l'adresse et des références cadastrales permet, à n'en pas douter, **l'identification des personnes ayant cédé ou acheté un bien immobilier et de connaître, par la même occasion, la valeur de ce dernier.**

Par ailleurs, l'article 6 de la loi « Informatique et Libertés » précitée précise qu'un traitement automatisé ne doit porter sur des données à caractère personnel que si « ***elles sont adéquates, pertinentes et non excessives au regard des finalités pour lesquelles elles sont collectées*** ». **Les informations susceptibles d'être transmises par le biais de l'outil PATRIM Usagers peuvent donc paraître disproportionnées eu égard à la finalité du système**, à savoir apprécier la valeur vénale d'un bien immobilier.

Votre rapporteure générale se demande s'il ne serait pas opportun de restreindre les informations communicables dans le cadre de PATRIM Usagers, **en préférant la transmission de la rue et de la commune du bien immobilier plutôt que ses références cadastrales et son adresse.** En effet, le fait que les modalités d'application du présent article soient précisées par un décret en Conseil d'État pris après avis de la commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) ne saurait suffisamment protéger la liberté des personnes dès lors que la loi aurait autorisé la transmission de l'adresse d'un bien immobilier, permettant l'identification de son propriétaire, et la communication de la valeur de ce bien.

Cet amendement a vocation à s'assurer des garanties prévues en ce qui concerne le traitement des données personnelles dans le cadre du projet PATRIM Usagers.

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

ARTICLE 17 quinquies (nouveau)
(Art. L. 169 et art. L. 228 du livre des procédures fiscales)

Extension du délai de reprise de l'administration fiscale de dix ans à l'ensemble des avoirs détenus à l'étranger et non déclarés

Commentaire : le présent article vise, d'une part, à étendre le délai de reprise de l'administration fiscale de dix ans à l'ensemble des avoirs détenus à l'étranger et non déclarés et, d'autre part, à maintenir l'effectivité de la procédure d'enquête fiscale.

I. LE DROIT EXISTANT

A. UN DÉLAI DE REPRISE DE L'ADMINISTRATION FISCALE ALLONGÉ POUR CERTAINES FRAUDES...

1. Le délai de reprise de droit commun

Lorsqu'elle constate des omissions, des insuffisances ou encore des erreurs d'impositions, l'administration fiscale peut procéder à des **rectifications** assorties, le cas échéant, de sanctions. Toutefois, cette prérogative ne peut être exercée que pendant un certain délai, appelé **délai de reprise** ou de prescription.

En application de l'article L. 169 du livre des procédures fiscales (LPF), pour l'**impôt sur le revenu** et l'**impôt sur les sociétés**, le droit de reprise de l'administration fiscale s'exerce, en principe, **jusqu'à la fin de la troisième année qui suit celle au titre de laquelle l'imposition est due**. Ainsi, pour les revenus de l'année 2011 imposables au titre de cette même année, le délai de reprise expirera le 31 décembre 2014.

2. Le délai de reprise est allongé pour certaines fraudes, notamment pour celles réalisées par l'intermédiaire de paradis fiscaux

Par exception, l'article L. 169 précité prévoit **que le délai de reprise s'exerce jusqu'à la fin de la dixième année** suivant celle au titre de laquelle l'imposition est due :

- en cas d'**activité occulte**, soit lorsque le contribuable n'a déposé dans le délai légal aucune déclaration fiscale et n'a pas fait connaître son activité à un centre de formalité des entreprises ou au greffe du tribunal de commerce ;

- lorsque l'administration fiscale a dressé un procès-verbal de **flagrance fiscale** au titre de l'année postérieure.

L'article 52 de la loi n° 2008-1443 de finances rectificative pour 2008, modifiant l'article L. 169 du LPF, a également prévu **un allongement à dix ans du délai de reprise en cas de non-respect de certaines obligations déclaratives dès lors qu'elles concernent des actifs détenus dans « un État ou un territoire qui n'a pas conclu avec la France une convention d'assistance administrative en vue de lutter contre la fraude et l'évasion fiscales permettant l'accès aux renseignements bancaires »**. Les obligations déclaratives mentionnées concernent :

- les revenus des personnes physiques fiscalement domiciliées en France qui détiennent directement ou indirectement 10 % au moins des actions, parts, droits financiers ou droits de vote dans une entité juridique établie ou constituée hors de France et soumise un régime fiscal privilégié (**article 123 bis du code général des impôts**) ;

- les bénéfices d'une entreprise établie à l'étranger et soumise à un régime fiscal privilégié, lorsqu'elle est détenue, directement ou indirectement, à plus de 50 % par une personne morale établie en France. Ce taux de détention est ramené à 5 % lorsque plus de 50 % de actions, parts, droits financiers ou droits de vote de l'entité juridique établie hors de France sont détenus par des entreprises établies en France qui, dans le cas où l'entité étrangère est cotée sur un marché réglementé, agissent de concert ou bien des entreprises qui sont placées directement ou indirectement dans une situation de contrôle ou de dépendance à l'égard de la personne morale établie en France (**article 209 B du code général des impôts**) ;

- l'ouverture, l'utilisation ou la clôture de comptes à l'étranger (**article 1649 A du code général des impôts**) ;

- les contrats d'assurance-vie souscrits auprès d'organismes établis hors de France (**article 1649 AA du code général des impôts**).

B. ... AFIN D'EN FACILITER LA DÉTECTION ET LA RÉPRESSION

L'allongement du délai de reprise permet ainsi à l'administration fiscale de disposer d'un supplément de temps nécessaire pour procéder au traitement de fraudes techniquement complexes, et ce d'autant plus lorsqu'elles impliquent des Etats ou territoires non coopératifs (« **paradis fiscaux** »). Cependant, afin de lutter efficacement contre la fraude fiscale, cette mesure devait s'accompagner d'un renforcement des moyens d'investigation dont dispose l'administration. C'est la raison pour laquelle a été créée une brigade d'enquête fiscale, aussi appelée « police fiscale ».

1. L'enquête judiciaire fiscale

La création de la brigade d'enquête fiscale résulte directement des travaux de nos collègues députés auteurs du rapport d'information déposé en septembre 2009 sur les paradis fiscaux¹ ; parmi les propositions de ce rapport figurait celle de « *créer un service fiscal d'enquêtes composé d'agents disposant de la qualité d'officier de police judiciaire sous l'autorité du parquet* ».

L'article 23 de la loi n° 2009-1674 de finances rectificatives pour 2009 a ainsi créé une **procédure d'enquête judiciaire menée par des agents des services fiscaux** spécialement habilités ainsi qu'une **procédure accélérée auprès de la commission des infractions fiscales**.

À ce titre, l'article L. 228 du LPF a été modifié. Cet article dispose que le dépôt de plainte par l'administration, tendant à l'application de sanctions pénales pour fraude fiscale, est subordonnée à l'avis conforme de la commission des infractions fiscales (CIF), commission administrative rattachée au ministre chargé du budget. **En principe, les contribuables concernés doivent être avisés de cette saisine**. Une dérogation à ce principe est donc désormais prévue, permettant que la CIF examine l'affaire dont le ministre du budget la saisit, **sans que le contribuable soit avisé de cette saisine ni informé de l'avis de commission**, lorsque le ministre a fait valoir des « *présomptions caractérisées* » d'infraction fiscale « *pour laquelle existe un risque de dépérissement des preuves* » et qui a eu recours à l'**utilisation de faux** (fausse identité ou faux documents au sens de l'article 441-1 du code pénal, ou « *toute autre falsification* ») (3° de l'article L. 228 précité) ou de **comptes détenus directement ou indirectement dans des États ou territoires non coopératifs**. Ce dernier cas vise expressément :

- l'utilisation, aux fins de soustraire à l'impôt, de comptes ou de contrats souscrits auprès d'organismes établis dans un État ou territoire qui n'a pas conclu avec la France de convention d'assistance administrative en vue de lutter contre la fraude ou l'évasion fiscale entrée en vigueur au moment des faits et dont la mise en œuvre permet l'accès restrictif à tout renseignement, y compris bancaire, nécessaire à l'application de la législation fiscale française (1°) ;

- l'interposition, dans un État ou territoire qui n'a pas conclu avec la France de convention d'assistance administrative, de personnes physiques ou morales ou de tout organisme, fiduciaire ou institution comparable (2°).

En outre, un nouvel article 28-2 a été introduit dans le code de procédure pénale. Ce dernier prévoit que des agents des services fiscaux, spécialement désignés par arrêté du ministre chargé de la justice et du ministre

¹ Rapport d'information n° 1902 (XIII^e Législature) sur les paradis fiscaux, fait par MM. Didier Migaud, président, Gilles Carrez, rapporteur général, Jean-Pierre Brard, Henri Emmanuelli, Jean-François Mancel et Nicolas Perruchot au nom de la commission des finances de l'Assemblée nationale, septembre 2009.

chargé du budget, sont habilités à effectuer des enquêtes judiciaires aux réquisitions du procureur de la République ou sur commission rogatoire du juge d'instruction. Ces agents ont compétence pour rechercher et constater, sur l'ensemble du territoire national, les **infractions fiscales** résultant de **l'utilisation de faux** ou de **comptes détenus directement ou indirectement dans des États ou territoires non coopératifs** (alinéas 1° à 3° de l'article L. 228 du LPF). Ils sont exclusivement **dirigés par le procureur de la République**, sous la surveillance d'un procureur général et le contrôle de la chambre d'instruction, et sont placés **au sein du ministère de l'intérieur**.

2. L'articulation du délai de reprise avec la procédure d'enquête judiciaire fiscale

L'article L. 188 B du LPF précise que, lorsque l'administration a, dans le délai de reprise, déposé une plainte ayant abouti à l'ouverture d'une enquête judiciaire pour fraude fiscale, les omissions ou insuffisances d'impositions afférentes à la période couverte par le délai de reprise peuvent, **même si celui-ci est écoulé, être réparées jusqu'à la fin de l'année qui suit la décision qui met fin à la procédure et, au plus tard, jusqu'à la fin de la dixième année qui suit celle au titre de laquelle l'imposition est due.**

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A. L'EXTENSION DU DÉLAI DE REPRISE DE DIX ANS À L'ENSEMBLE DES AVOIRS DÉTENUS À L'ÉTRANGER ET NON DÉCLARÉS

Le présent article, adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement, avec un avis favorable de la commission des finances, vise tout d'abord à étendre le délai de reprise de dix ans dont dispose l'administration fiscale, à l'ensemble des avoirs détenus à l'étranger et modifie, à cet effet le livre des procédures fiscales (**alinéa 1**).

Ainsi, il est procédé à une modification de l'article L. 169 du LPF afin d'y supprimer la mention aux États et territoires non coopératifs (**alinéas 2 et 3**). Par suite, le délai de reprise peut s'exercer jusqu'à la fin de la dixième année qui suit celle au titre de laquelle l'imposition est due lorsque **le contribuable ne respecte pas les obligations déclaratives mentionnées à l'article L. 169 précité¹ au titre de l'ensemble des avoirs qu'il détient à l'étranger.**

Toutefois, il convient de souligner qu'il est fait **référence à une nouvelle obligation déclarative**, prévue à l'article 1649 AB du code général des impôts (CGI) (**alinéa 3**). Elle concerne les administrateurs de **trusts**, dont un constituant au moins a son domicile fiscal en France, qui sont tenus de

¹ Cf. A du I du présent commentaire.

déclarer la constitution, la modification ou l'extinction de ces entités juridiques, ainsi que la valeur vénale des biens, droits et produits portés par celles-ci.

En outre, il est précisé que l'extension du délai de reprise ne s'applique pas en cas de non-respect de l'obligation déclarative prévue à l'article 1649 A du CGI, qui concerne l'ouverture, l'utilisation ou la clôture de comptes à l'étranger, lorsque le contribuable apporte la preuve que le total des soldes créditeurs de ses comptes à l'étranger est inférieur à 50 000 euros au 31 décembre de l'année au titre de laquelle la déclaration devait être faite (**alinéas 4 et 5**).

Le présent article prévoit également une modification rédactionnelle de l'article L. 169 du LPF (**alinéa 6**).

B. MAINTENIR L'EFFECTIVITÉ DE L'ENQUÊTE JUDICIAIRE FISCALE

Le 2° du I du dispositif proposé modifie l'article L. 228 du LPF afin d'y préciser que la **procédure accélérée auprès de la commission des infractions fiscales** s'applique en cas de « *présomptions caractérisées* » d'infraction fiscale « *pour laquelle existe un risque de déperissement des preuves* » et qui a eu recours à l'utilisation, aux fins de soustraire à l'impôt, de comptes ou de contrats souscrits auprès d'organismes établis dans un État ou territoire qui n'a pas conclu avec la France « ***depuis au moins trois ans au moment des faits, une convention d'assistance administrative permettant l'échange de tout renseignement*** » (**alinéa 7**).

Cette disposition vise à prolonger le délai de recours à la procédure d'enquête judiciaire fiscale trois années après la conclusion d'une convention d'assistance administrative afin d'être en mesure d'**apprécier l'application de ces conventions**¹ et, par suite, de maintenir l'effectivité de la police fiscale.

C. ENTRÉE EN APPLICATION DU DISPOSITIF

Enfin, le II du présent article prévoit que les modifications portant sur le périmètre de l'article L. 169 du LPF s'appliquent aux délais de reprise venant à expiration postérieurement au 31 décembre 2011. En effet, **conformément aux principes en la matière, l'allongement des délais de reprise ne peut remettre en cause des prescriptions acquises lors de son entrée en vigueur**. En outre, il est prévu que les modifications apportées à l'article L. 228 du LPF s'applique aux affaires soumises à compter

¹ Lors de sa conférence de presse du 24 novembre 2011 portant sur la lutte contre la fraude fiscale, la ministre chargée du budget, Valérie Pécresse, a souligné que l'effectivité des nouvelles conventions d'assistance administrative de lutte contre la fraude et l'évasion fiscales n'était pas encore assurée. Ainsi, au cours des huit premiers mois de l'année 2011, plus de 230 requêtes ont été formulées par la France à dix-huit États (Andorre, Suisse, Lichtenstein, Malte, Jersey, etc.). Au 31 août 2011, seules soixante-et-onze réponses avaient été reçues, soit un taux de réponse de 30 %.

du 1^{er} janvier 2012 à la commission des infractions fiscales par le ministère chargé du budget (**alinéa 8**).

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement, cet article rejoint une préoccupation centrale de votre commission des finances : **lutter plus efficacement contre la fraude fiscale internationale.**

Il s'agit d'un enjeu majeur tant d'un point de vue budgétaire¹, dans un contexte de finances publiques contraintes, que de justice fiscale.

L'application, avec diligence, des conventions d'assistance de lutte contre la fraude et l'évasion fiscales signées par la France n'est pas encore assurée. C'est la raison pour laquelle **les capacités de contrôle national doivent être renforcées.** Le dispositif proposé poursuit précisément cet objectif.

Ainsi, celui-ci étend le délai de reprise de l'administration fiscale de dix ans à l'ensemble des avoirs détenus à l'étranger et non déclarés. Il convient de rappeler qu'en l'état actuel du droit, ce délai de reprise est de trois ans et a été allongé à dix ans pour certaines fraudes fiscales, et notamment celles réalisées par le biais d'États et territoires non coopératifs.

Cet allongement généralisé du délai de reprise aux avoirs détenus à l'étranger permettra à l'administration de **disposer d'un supplément de temps précieux pour mener des investigations poussées touchant des mécanismes d'évasion fiscale souvent complexes.**

Par ailleurs, le dispositif proposé prolonge le délai de recours à la procédure d'enquête judiciaire fiscale trois années après la conclusion d'une convention administrative permettant l'échange de tout renseignement. De cette manière, l'administration sera en mesure d'évaluer l'effectivité de ces conventions et la police fiscale restera en mesure de poursuivre, si besoin, les infractions fiscales réalisées par l'intermédiaire d'États dont la coopération fiscale est récente.

Votre rapporteure générale salue, par conséquent, ces initiatives. Cependant, elle estime que **la lutte contre les paradis fiscaux doit demeurer une priorité à part entière.**

Il est en effet souhaitable que **les opérations frauduleuses réalisées par l'intermédiaire des États ou territoires non coopératifs continuent à faire l'objet d'un traitement distinct par le droit fiscal.**

¹ Le rapport d'information n° 3641 (XIII^e Législature) sur l'application des mesures fiscales contenues dans les lois de finances, fait par Gilles Carrez au nom de la commission des finances de l'Assemblée nationale et publié en juillet 2011 retient une évaluation des pertes de recettes de l'État imputables à la fraude fiscale égale à 25 milliards d'euros par an.

C'est pourquoi, votre rapporteure générale vous propose d'**allonger à trente ans le délai de reprise pour les avoirs détenus dans les paradis fiscaux.**

Si cet allongement connaît une justification technique, permettant à l'administration d'appréhender des fraudes rendues plus complexes par l'intermédiation d'États non coopératifs, il a surtout une **vocation dissuasive** : les contribuables, personnes physiques ou morales, sauront que la fraude fiscale par l'intermédiaire de paradis fiscaux pourra être sanctionnée trente ans après les faits. **Il s'agit de faire en sorte que la sanction de la fraude par l'intermédiaire des paradis fiscaux soit bien supérieure aux gains qui en sont espérés.**

Le risque pris par les contribuables recourant à des mécanismes de contournement de l'impôt faisant intervenir des paradis fiscaux sera d'autant plus grand que les instruments conventionnels et techniques dont dispose l'administration pour lutter contre la fraude fiscale internationale seront nécessairement renforcés au cours des années à venir.

Enfin, il convient de rappeler qu'**aux États-Unis en cas de comportement frauduleux, le délai de reprise ne s'applique pas**, la jurisprudence fiscale ayant ainsi autorisé l'administration à recouvrer des impositions **plus de trente ans après les faits**¹.

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

¹ Cf. *Leo N. Levitt and Ruth G. Levitt v. Commissioner, United States Tax Court, Memorandum Decision, TC Memo. 1995-464, Docket No 27857-93, Filed September 28, 1995.*

ARTICLE 18

(Art. 349 ter [nouveau], 349 quater [nouveau], 349 quinquies [nouveau], 349 sexies [nouveau], 349 septies [nouveau], 381 bis du code des douanes, art. L. 1617-5 du code général des collectivités territoriales, art. 81 A, 117 quater, 122, 125-0 A, 125 A, 125 D, 150-0 A, 150-0 D bis, 150 U, 151 septies A, 163 quinquies B, 187, 199 terdecies-0 A, 199 terdecies-0 B, 199 quindecies, 200, 200 terdecies, 200 quaterdecies, 200 B, 208 D, 220 octies, 220 terdecies, 223 A, 238 bis, 244 bis A, 244 quater B, 244 quater J, 244 quater U, 244 quater V, 885 I ter, 885-0 V bis, 885-0 V bis A, 1672 du code général des impôts, art. L. 214-30, L. 214-31, L. 221-31 du code monétaire et financier, art. L. 611-8 [nouveau], L. 611-9 [nouveau], L. 611-10 [nouveau], L. 611-11 [nouveau], L. 611-12 [nouveau], L. 611-13 [nouveau], L. 621-13 [nouveau], L. 621-14 [nouveau] du code rural et de la pêche maritime, art. 1-1 de la loi n° 85-695 du 11 juillet 1985 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier et art. L. 45, L. 81, L. 283 A, L. 283 B, L. 283 C [nouveau], L. 283 D [nouveau], L. 283 E [nouveau], L. 283 F [nouveau] du livre des procédures fiscales,)

Mise en conformité communautaire de procédures d'assistance administrative

Commentaire : le présent article vise à transposer la directive 2010/24/UE du Conseil du 16 mars 2010 concernant l'assistance mutuelle en matière de recouvrement des créances relatives aux taxes, impôts, droits et autres mesures.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LA DIRECTIVE CONSOLIDÉE DE 2008 D'ASSISTANCE MUTUELLE EN MATIÈRE DE RECOUVREMENT

L'assistance mutuelle entre les Etats membres de l'Union européenne constitue l'une des modalités de coopération internationale, en matière d'administration de l'impôt. S'agissant plus particulièrement du recouvrement des créances fiscales des Etats, elle représente une protection contre le risque de fraude fiscale, en tenant compte de l'éventuelle délocalisation des actifs recouvrables du débiteur.

Cette coopération a pris une première forme en 1976, lors de l'élaboration de la directive relative à l'assistance mutuelle au recouvrement¹ dont le champ d'application était limité aux créances contribuant au financement du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEAGA), ou afférentes aux prélèvements agricoles et aux droits de douane. Ce dernier a été ultérieurement étendu à la TVA², aux droits d'accises³, aux impôts sur le revenu et sur la fortune ainsi qu'aux taxes sur les primes d'assurance⁴.

L'ensemble des dispositions de ce texte ainsi modifié a été **codifié par une directive du Conseil en date du 26 mai 2008**⁵. Cette dernière sera abrogée et remplacée le 1^{er} janvier 2012 par la directive 2010/24/UE du Conseil du 16 mars 2010 concernant l'assistance mutuelle en matière de recouvrement des créances relatives aux taxes, impôts, droits et autres mesures (ci-après « la directive »), qui fait l'objet de la présente transposition. En effet, force est de constater que les évolutions du marché intérieur intervenues au cours des trente dernières années requièrent de renforcer l'efficacité du dispositif consolidé en 2008, en adaptant les diverses dispositions.

Ainsi, la directive prévoit d'étendre le champ d'application du texte de 2008 aux créances relatives aux taxes, impôts et droits non couverts par ce dernier. Elle vise également à **renforcer la possibilité d'édicter des mesures conservatoires** dans un autre Etat membre. Enfin, elle tend à **actualiser les dispositions** afin de tenir compte des dernières évolutions liées à la pratique fiscale conventionnelle établie dans le cadre de l'OCDE. A titre d'illustration, l'article 5 de la directive s'inspire des stipulations encadrant le refus d'assistance prévues dans les différents accords d'échange de renseignements récemment conclus avec des Etats et territoires jugés non coopératifs.

¹ Directive 76/308/CEE du Conseil, du 15 mars 1976, concernant l'assistance mutuelle en matière de recouvrement des créances résultant d'opérations faisant partie du système de financement du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, ainsi que de prélèvements agricoles et de droits de douane.

² Cf. directive 79/1071/CEE du Conseil, du 6 décembre 1979, modifiant la directive 76/308/CEE concernant l'assistance mutuelle en matière de recouvrement des créances résultant d'opérations faisant partie du système de financement du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, ainsi que de prélèvements agricoles et de droits de douane.

³ Cf. directive 92/108/CEE du Conseil, du 14 décembre 1992, modifiant la directive 92/12/CEE relative au régime général, à la détention, à la circulation et aux contrôles des produits soumis à accises, et la directive 92/81/CEE.

⁴ Cf. directive 2001/44/CE du Conseil du 15 juin 2001 modifiant la directive 76/308/CEE concernant l'assistance mutuelle en matière de recouvrement des créances résultant d'opérations faisant partie du système de financement du Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, ainsi que de prélèvements agricoles et de droits de douane, et relative à la taxe sur la valeur ajoutée et à certains droits d'accise.

⁵ Cf. directive 2008/55/CE du Conseil du 26 mai 2008 concernant l'assistance mutuelle en matière de recouvrement des créances relatives à certaines cotisations, à certains droits, à certaines taxes et autres mesures.

B. UN RENFORCEMENT DE LA COOPÉRATION OPÉRÉ EN 2010

Le champ d'application de la directive couvre non seulement, les mesures qui contribuent au financement total ou partiel du Fonds européen agricole de garantie (FEAGA), du Fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER), ou aux droits prévus dans le cadre de l'organisation commune des marchés dans le secteur du sucre, mais aussi d'une manière plus générale **les créances relatives à l'ensemble des taxes, impôts et droits perçus par un Etat de l'Union européenne ou pour le compte de celui-ci¹ ou celui de l'Union²**. Cette formulation générale vient se substituer à une liste des créances de la directive de 2008³.

L'assistance mutuelle concerne non seulement le recouvrement des créances, mais également les phases préparatoires à la mise en œuvre de cette procédure telle que l'échange d'informations, la notification de documents préalable aux mesures d'exécution, ou encore l'édiction de dispositions conservatoires tendant à préserver les possibilités du paiement de la dette.

S'agissant tout d'abord de la demande d'informations émise par l'Etat requérant, l'autorité compétente de l'Etat requis doit communiquer les informations « *vraisemblablement pertinentes* » pour le recouvrement⁴. Elle « *fait effectuer toute enquête administrative nécessaire à l'obtention de ces dernières* ». L'ensemble des renseignements et documents divulgués en application de la directive est couvert par le « *secret officiel* »⁵.

La directive pose trois exceptions⁶ à l'obligation de communication. Tout d'abord, l'Etat requis n'est pas tenu de transmettre des renseignements qu'il « *ne serait pas en mesure d'obtenir pour le recouvrement de créances similaires* » nées dans cet Etat. La communication de l'information ne doit pas conduire à la divulgation d'un secret commercial, professionnel ou industriel. Elle ne doit pas porter atteinte à la sécurité ou à l'ordre public de l'Etat requis.

La directive contribue aussi à renforcer cette assistance en permettant, dans certains cas, un tel échange sans demande préalable d'un Etat⁷.

¹ Ou par ses subdivisions territoriales et administratives ou pour le compte de celles-ci.

² Cf. paragraphe 1 de l'article 2 de la directive.

³ Cf. paragraphes c, d, e, f, g et h de l'article 2 de la directive de 2008/55/CE.

⁴ Cf. paragraphe 1 de l'article 5 de la directive. La nouvelle rédaction procède à une mise à jour des normes qui font désormais référence aux informations « *vraisemblablement pertinentes* pour le recouvrement » au lieu des renseignements « *utiles* ».

⁵ Cf. paragraphe 1 de l'article 23 de la directive.

⁶ Cf. paragraphe 2 de l'article 5 de la directive. Sa formulation demeure identique à celle de la directive de 2008.

⁷ Cf. article 6 de la directive en cas de demande de remboursement de crédit de TVA de la part du débiteur ou de restitution d'excédent de versement au redevable pour d'autres impôts tels que l'impôt sur le revenu, l'impôt sur les sociétés.

La nouvelle rédaction autorise¹ les fonctionnaires habilités par l'Etat requérant, à être **présents dans les bureaux administratifs** de l'Etat requis, à assister aux enquêtes administratives, à interroger éventuellement² les personnes et à examiner les dossiers.

Elle maintient les dispositions sur l'**assistance en matière de notification de documents** afin de permettre aux Etats de surmonter les difficultés rencontrées lorsqu'ils détiennent une créance fiscale sur un non-résident. Elle tend à en améliorer l'efficacité en prévoyant le recours à un **formulaire type uniformisé³**.

Afin de préserver les possibilités de recouvrement de l'Etat requérant, **la directive prévoit⁴ que l'Etat requis prenne des mesures conservatoires** même si la créance est contestée ou si le titre exécutoire n'a pas encore été émis⁵.

Enfin, **la coopération peut être requise en matière de recouvrement**, à condition d'être en possession d'un titre exécutoire qui ne fasse pas l'objet d'une contestation⁶.

L'Etat requérant doit également avoir préalablement **utilisé toutes les procédures de recouvrement « appropriées disponibles »⁷** avant de solliciter l'assistance d'un autre Etat membre.

Toutefois, il n'est pas soumis à cette exigence si d'une part, de telles procédures soulèvent des difficultés disproportionnées d'exécution ou si d'autre part, il est « *manifeste* » qu'il n'existe pas d'actifs à recouvrer dans cet Etat alors que le contribuable en dispose dans l'Etat requis⁸.

La demande de recouvrement répond également à une condition de forme. Elle doit être accompagnée d'un « **instrument uniformisé** »⁹. Celui-ci « *reflète la substance de l'instrument initial* » permettant ainsi l'adoption de mesures exécutoires dans l'Etat membre requis. « *Il constitue le fondement unique des mesures de recouvrement et des mesures conservatoires prises dans ledit Etat membre. Aucun acte visant à le faire reconnaître, à le compléter ou à le remplacer n'est nécessaire dans cet Etat membre.* »

¹ Cf. article 7 de la directive.

² Si la législation de l'Etat membre requis le permet.

³ Cf. articles 8 et 9 de la directive. Se substituant à l'article 5 de la directive de 2008, ils viennent en compléter les modalités d'application. Ainsi, l'article 8 prévoit la remise d'un formulaire incluant les informations pertinentes, notamment le nom et l'adresse du destinataire, l'objet de la notification, une description de la nature et du montant de la créance et les coordonnées du bureau responsable des documents et du bureau auprès duquel des informations peuvent être obtenues. Il précise également que « L'autorité requérante n'introduit de demande de notification que si elle n'est pas en mesure de procéder à cette notification conformément à ses dispositions lorsque cette dernière donnerait lieu à des difficultés disproportionnées. »

⁴ Cf. article 16 de la directive.

⁵ Cette précision vient compléter le texte de l'article 13 de la directive de 2008.

⁶ Cf. paragraphe 1 de l'article 11 de la directive.

⁷ Cf. paragraphe 2 de l'article 11 de la directive.

⁸ Id.

⁹ Cf. paragraphe 1 de l'article 12 de la directive.

Enfin, **la directive encadre la requête quant à son délai, ses conséquences et son montant :**

- la demande d'assistance initiale est limitée dans le **temps**¹ s'agissant de demandes d'information, de notification, de recouvrement et de mesures conservatoires. Il n'existe aucune obligation de répondre à une requête si le temps écoulé entre la date de celle-ci et celle de l'échéance de la créance est supérieure à cinq ans² ;

- la demande de recouvrement ou de mise en œuvre de mesures conservatoires³ ne doit pas entraîner de « **graves difficultés d'ordre économique ou social** » dans l'Etat requis ;

- enfin, **le montant total des créances**, objet de la demande, doit être supérieur à 1 500 euros⁴ en matière de recouvrement et de mesures conservatoires.

Un règlement d'exécution a été adopté le 18 novembre 2011 par la Commission européenne⁵.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article procède tout d'abord à la transposition en droit interne des dispositions de la directive.

Il vise également à harmoniser les termes de référence en matière d'assistance administrative afin de tenir compte notamment des conventions fiscales les plus récentes comportant une clause de coopération internationale aux fins de lutte contre l'évasion transfrontalière.

¹ Cf. paragraphe 2 de l'article 18 de la directive.

² En outre, une période de dix ans entre la date d'échéance et la demande légitime tout refus d'assistance en dépit d'une suspension de la procédure de recouvrement.

³ Cf. paragraphe 1 de l'article 18 de la directive.

⁴ Cf. paragraphe 3 de l'article 18 de la directive. S'agissant du champ d'application de cette disposition, il convient de souligner que contrairement à la limite des cinq années et à celle liée aux difficultés d'ordre économique et social, le montant total de 1 500 euros ne fait référence à aucune catégorie particulière d'assistance. Selon la direction de la législation fiscale (DLF), elle ne porte que sur les demandes de recouvrement et de mesures conservatoires car elle figure dans le chapitre consacré aux mesures de recouvrement. Cette analyse a été confirmée par le comité de recouvrement qui siège au sein de la Commission européenne.

⁵ Règlement d'exécution (UE) n°1189/2011 de la commission du 18 novembre 2011 fixant les modalités d'application relatives à certaines dispositions de la directive 2010/24/UE du Conseil concernant l'assistance mutuelle en matière de recouvrement des créances relatives aux taxes, impôts, droits et autres mesures.

A. LES MESURES DE TRANSPOSITION DE LA NOUVELLE DIRECTIVE

Le I, II, III et IV du présent article modifient respectivement **le livre des procédures fiscales (LPF), le code des douanes, le code rural et de la pêche maritime et le code général des collectivités territoriales.**

1. La participation des fonctionnaires aux enquêtes fiscales

Le 1° du I complète l'article L. 45 du LPF relatif à la compétence des agents de l'administration fiscale en matière de contrôle des impôts afin de **permettre aux fonctionnaires de l'Union européenne** habilités par leur administration et autorisés par l'administration fiscale française à assister aux procédures de contrôle fiscal ainsi qu'à être présents dans les bureaux de l'administration¹.

Il dispose qu'en cas de refus du contribuable à la présence de fonctionnaires des autres Etats, s'appliquent les articles 1732 et 1734 du CGI, relatifs respectivement à une majoration de 100 % des créances et à l'application d'une amende de 1 500 euros.

Le 2° du I tend à ajouter à l'article L. 81 du LPF un alinéa ayant pour objet de préciser que les fonctionnaires des autres Etats membres peuvent assister à l'exercice du droit de communication² établi par cet article au profit des agents de l'administration fiscale.

Le nouvel article L. 283 F prévu au 5° du I du présent article permet, quant à lui, aux fonctionnaires d'autres Etats membres de l'Union, habilités et autorisés par l'administration française, d'assister les agents de l'administration dans le cadre des procédures judiciaires engagées dans cet Etat.

2. Un champ d'application élargi

Les 3°, 4° et 5° du I du présent article visent à modifier le chapitre IV intitulé « *Assistance internationale au recouvrement* » du livre des procédures fiscales.

Le 3° du I définit tout d'abord les termes d'« Etat requérant » et « Etat requis » par référence à la demande d'assistance.

Puis il tend à **élargir le champ d'application de l'article L. 283 A** du LPF.

¹ Cf. article 7 de la directive.

² Ce droit défini à l'article L. 81 du LPF permet d'avoir connaissance des documents et renseignements nécessaires à l'établissement de l'assiette, le contrôle de l'impôt et le recouvrement des droits et taxes.

Son objet porte tout d'abord sur les **procédures** d'assistance à savoir, le **recouvrement**, la prise de **mesures conservatoires**, la **notification d'actes** et **l'échange de renseignements**.

Quant à la nature des créances concernées, elle est afférente à l'ensemble des taxes, impôts et droits, quels qu'ils soient, perçus par un Etat membre ou pour son compte ou par une de ses subdivisions ainsi que des sanctions, des amendes, des redevances, des majorations administratives, des intérêts et des frais liés aux dites créances.

En revanche, sont exclus, les droits de nature contractuelle, les cotisations sociales obligatoires dues à l'Etat membre et les sanctions pénales. Ces exclusions sont identiques à celles prévues dans le cadre de la directive.

Le 4° du I du présent article complète l'article **L. 283 B**, s'agissant du **refus de coopérer fondé sur la date d'exigibilité de la créance**. Il précise ainsi que l'Etat requis n'est pas tenu d'accorder l'assistance au recouvrement, aux mesures conservatoires, à la notification ou à l'échange de renseignements lorsque la demande vise des créances pour lesquelles plus de **cinq ans** se sont écoulés depuis leur date d'exigibilité¹, sauf en cas de première demande présentée dans ce délai.

Nonobstant ce qui précède, le nouveau III de l'article L. 283 B ajoute que l'Etat requis n'est pas tenu de répondre à « **la demande** [qui] **concerne des créances exigibles depuis plus de dix ans** ».

3. Un renforcement de la coopération en matière de recouvrement

Le 5° du I du présent article complète le chapitre IV consacré à l'assistance internationale au recouvrement du livre des procédures fiscales par **quatre nouveaux articles, L. 283 C à L. 283 F**² du LPF.

Le nouvel article L. 283 C concerne la procédure de recouvrement ainsi que les mesures conservatoires. Il précise tout d'abord que « *le recouvrement des créances, mentionnées à l'article L. 283 A, dont le montant est supérieur ou égal à 1 500 euros, et la prise de mesures conservatoires au titre des créances précitées issues des Etats membres de l'Union européenne sont confiés aux comptables publics compétents.* »³. Elles ne bénéficient d'aucun privilège⁴.

En matière d'assistance, l'administration y donne suite lorsque la créance fait l'objet d'un titre de recouvrement.

¹ Aux termes du nouveau II de l'article L.283 B, le délai court d'une part, à compter de la date à laquelle il a été définitivement statué sur la créance ou le titre en cas de contestation, et d'autre part dès l'expiration du délai de paiement en cas de paiement échelonné.

² Le nouvel article L. 283 F a été mentionné ci-dessus dans le cadre de la transposition des mesures de coopération avec des fonctionnaires des Etats membres s. Cf. I du A du II de ce commentaire d'article.

³ Cf. I du nouvel article L. 283 C du LPF.

⁴ Cf. III du nouvel article L. 283 C du LPF.

De surcroît, afin de satisfaire aux exigences posées par la directive, le nouvel article L. 283 C¹ prévoit la **remise d'un « instrument uniformisé »** « reflétant la substance du titre » et constituant « le fondement unique des mesures » de recouvrement ou conservatoires.

L'assistance au recouvrement est accordée² à condition que la créance ou le titre de recouvrement ne soit pas contesté, d'une part, et que les « **procédures de recouvrement appropriées** » aient été mises en œuvre, d'autre part. Néanmoins, l'Etat requérant peut demander la coopération de l'Etat requis³ en cas d'absence manifeste d'actifs pouvant être recouverts sur son territoire⁴ ou lorsque des difficultés ou coût disproportionnés apparaissent dans la mise en œuvre des procédures de recouvrement.

Toute contestation conduit à la **suspension de la procédure** de recouvrement, sauf si l'Etat requérant demande expressément la poursuite de la procédure de recouvrement en ayant certifié que son droit national lui permet de recouvrer la créance contestée⁵.

En revanche, la contestation de la créance ou l'absence d'un titre de recouvrement ne fait pas obstacle à **l'édiction de mesures conservatoires** « utiles pour garantir le recouvrement de la créance »⁶.

Le nouvel article L. 283 E⁷ du LPF prévoit le recours à la **procédure amiable en matière de répartition de la charge de l'impôt** entre Etats. Celle-ci conduit à la suspension des mesures de recouvrement jusqu'au terme de la procédure, sauf cas de fraude, d'organisation d'insolvabilité ou d'urgence⁸.

Une telle disposition devrait permettre aux débiteurs qui sont concernés par les doubles impositions de bénéficier de **la suspension des poursuites pendant la durée de l'instruction de la procédure**.

¹ Cf. V du nouvel article L. 283 C du LPF.

² Cf. VI du nouvel article L. 283 C du LPF.

³ Cf. VII du nouvel article L. 283 C du LPF.

⁴ L'assistance au recouvrement peut être également présentée lors que les procédures de recouvrement ne peuvent aboutir au paiement intégral de la créance aux termes du VII du nouvel article L.283 C du LPF.

⁵ Cf. VIII du nouvel article L. 283 C du LPF.

⁶ Cf. X du nouvel article L. 283 C du LPF.

⁷ Cf. dernier alinéa de l'article 14 de la directive.

⁸ Votre rapporteure générale relève que l'article 14 de la directive prévoit la suspension de la procédure d'exécution « en ce qui concerne la partie de la créance contestée ». Le texte transposé au nouvel article L. 283 E du LPF ne fait pas référence à la partie éventuellement non contestée de la créance. En réponse à ces observations, les services de la DLF ont fait valoir que cette précision était apportée par l'article 22 paragraphe 4 du règlement de la Commission du 18 novembre 2011. Ce dernier précise que « Si l'ajustement visé au paragraphe 2 [c'est-à-dire portant sur le montant de la créance qui fait l'objet de la demande de recouvrement ou de mesures conservatoires] entraîne une diminution du montant de la créance, l'autorité requise poursuit l'action qu'elle a entreprise en vue du recouvrement ou de la prise de mesures conservatoires, cette action étant toutefois limitée à la somme restant à percevoir ».

4. Une consolidation du dispositif d'échange de renseignements

Le **nouvel article L. 283 D** du LPF prévu au **5° du I** du présent article **traite des demandes de renseignements**. La communication porte sur « *toute information vraisemblablement pertinente* » pour le recouvrement des créances entrant dans le champ d'application susmentionné « *à l'exception de celles qui ne pourraient être obtenues pour le recouvrement de leurs propres créances de même nature sur la base de la législation en vigueur* »¹.

Le dispositif de 2008 est renforcé car la détention de **l'information par une banque**, un établissement financier ou une personne agissant en qualité de fiduciaire ne saurait constituer un fondement légitime au refus de coopérer.

Toutefois, conformément à la directive, cette obligation de communication ne doit pas conduire², d'une part, à la divulgation d'un **secret commercial, industriel ou professionnel**, et d'autre part, à **l'atteinte à la sécurité ou l'ordre public**.

Les informations ainsi échangées sont soumises au secret professionnel dans les termes des articles 226-13 et 226-14 du code pénal³.

Elles peuvent être utilisées comme preuve par les administrations fiscales⁴.

5. Des mesures coordinatrices symétriques et complémentaires

Le **II du présent article** vise à **modifier le code des douanes de manière symétrique aux dispositions précédentes**.

Ainsi, le **1° du II** tend à créer dans le chapitre II du titre XII une section II *bis* intitulée : « *Assistance internationale au recouvrement* » comprenant les articles 349 *ter* à 349 *septies* du code précité.

Le **nouvel article 349 *ter*** vise à définir le champ d'application de l'assistance, à l'instar de l'article **L. 283 A** du LPF.

Le **nouvel article 349 *quater*** reprend à l'identique les **dispositions de l'article L. 283 B** du LPF relatives au **refus d'assistance**, s'agissant des créances dont la date d'exigibilité est supérieure à cinq années.

Le **nouvel article 349 *quinquies*** a pour objet de transposer les mesures régissant l'assistance en matière de **recouvrement** dans des termes identiques à ceux de l'article **L. 283 C** du LPF.

¹ Cf. I du nouvel article L. 283 D du LPF.

² Cf. II du nouvel article L. 283 D du LPF.

³ Cf. III du nouvel article L. 283 D du LPF.

⁴ Cf. IV du nouvel article L. 283 D du LPF.

Le nouvel article 349 sexies traduit dans le code des douanes les dispositions insérées au nouvel article **L. 283 D** du LPF en matière **d'échange de renseignements**, à l'exception de l'utilisation par les administrations financières des informations ainsi échangées en tant que preuve. Cette précision n'est pas nécessaire au regard de l'article 342 du code des douanes. Ce dernier dispose que les renseignements et documents fournis par des autorités de pays étrangers ont valeur de preuve.

Le nouvel article 349 septies transpose les dispositions relatives à la présence dans les bureaux administratifs et à la participation des agents aux enquêtes administratives, à l'instar de **l'article L. 45 du LPF**, à l'exception toutefois de l'application des articles 1732 et 1734 du CGI en cas de refus du contribuable à la présence des fonctionnaires d'un autre Etat membre.

Votre rapporteure générale relève **l'absence de transposition dans le code des douanes des dispositions de la directive¹ figurant à l'article 283 F** du LPF et tendant à permettre aux fonctionnaires de l'Etat requérant d'assister ceux de l'Etat requis dans le cadre de procédures engagées dans cet Etat.

De surcroît, il convient de souligner que les règles relatives à la **procédure amiable** de la directive, transposées à l'article L. 283 E du LPF ne donnent lieu à aucune mesure équivalente dans le code des douanes, en raison de l'objet de la procédure. Cette dernière n'est applicable qu'en matière fiscale parce que concernant des doubles impositions.

Le III du présent article transpose de manière symétrique les dispositions précédentes dans le **code rural et de la pêche maritime par huit nouveaux articles**.

Le 1^o du III insère les articles L. 611-8 à L. 611-13 dans un nouveau chapitre intitulé « *Assistance en matière de recouvrement international* » au Titre I^{er} « *Dispositions générales* » du Livre VI « *Production et marchés* ». En conséquence, les articles actuels L. 611-1 à L. 611-7 sont regroupés dans un nouveau chapitre intitulé « *Organisation générale de la production et des marchés* ».

Les nouveaux articles L. 611-8 et L. 611-9 définissent le champ d'application de l'assistance au recouvrement, à l'instar de **l'article 283 A** du LPF adapté aux productions et marchés couverts par le Livre VI du code précité. Ainsi il est spécifiquement prévu que les établissements agréés en qualité d'organismes payeurs, au sens du règlement communautaire relatif au financement de la politique agricole commune², sont tenus de prêter assistance.

Le nouvel article L. 611-10 reprend les dispositions de l'article L. 283 B du LPF relatives au **refus d'assistance**, s'agissant des

¹ Cf. le c) du 1. de l'article 7 de la directive.

² Règlement (CE) n° 1290/2005 du Conseil du 21 juin 2005 relatif au financement de la politique agricole.

créances pour lesquelles plus de cinq années se sont écoulées depuis la date d'exigibilité.

Le nouvel article L. 611-11 vise à transposer les dispositions relatives à la coopération en matière de **recouvrement** dans des termes identiques à ceux des articles **L. 283 C** et **L. 283 E** du LPF.

Le nouvel article L. 611-12 a pour objet l'assistance en matière d'**échange d'informations** vraisemblablement pertinentes pour le recouvrement des créances de manière identique à la rédaction de l'article **L. 283 D** du LPF.

Le 2° du III du présent article crée au Chapitre I^{er} « *L'Etablissement national des produits de l'agriculture et de la mer (FranceAgriMer)* » du Titre II « *Les organismes d'intervention* » du livre VI du code précité **les articles L. 621-13 et L. 621-14**.

Le nouvel article L. 621-13 tend à prévoir les différentes modalités d'assistance prévues par la directive pour les cotisations sur le sucre.

La rédaction nouvelle retenue pour l'article L. 45 du LPF est également reprise au **nouvel article L. 621-14** du code rural et de la pêche maritime permettant ainsi aux fonctionnaires étrangers d'intervenir auprès de FranceAgriMer en matière de cotisations sur le sucre.

Le IV du présent article complète par un 9° l'article L. 1617-5 du **code général des collectivités territoriales**. Il transpose l'obligation d'assistance prévue par la directive pour les créances recouvrées par les comptables publics des collectivités territoriales ou de leurs établissements publics.

Le V du présent article précise que les dispositions en matière d'assistance prévues par les articles L. 283 A à L. 283 D du LPF sont également applicables au « *recouvrement des créances étrangères à l'impôt, des amendes et condamnations pécuniaires recouvrées par les comptables de la Direction générale des finances publiques, à l'exclusion des sanctions pénales.* ». Cet alinéa vise à garantir l'application de ces dispositions aux produits et taxes qui ne sont pas recouverts en vertu de dispositions du code général des impôts et selon les modalités prévues par le LPF.

6. Une entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2012

Le VI du présent article dispose que le dispositif ainsi transposé s'applique aux demandes d'assistance présentée par un Etat membre de l'Union européenne à compter du 1^{er} janvier 2012.

7. Une répartition des frais conforme aux bonnes pratiques

Le VII du présent article expose les modalités de répartition des **frais engendrés par la coopération**.

Le A du VII prévoit la **renonciation** des administrations financières **à toute demande de remboursement des frais** résultant de l'assistance mutuelle en matière de recouvrement. Toutefois, les Etats peuvent convenir de modalités de remboursement spécifiques lorsque « *le recouvrement présente une difficulté particulière, qu'il concerne un montant de frais très élevé ou qu'il s'inscrit dans le cadre de la lutte contre la criminalité organisée* ».

Le B du VII pose le principe de la **responsabilité** des autorités requérantes à l'égard des autorités requises, **sur l'ensemble des frais** et des pertes subis en raison « *d'actions reconnues non fondées au regard de la réalité de la créance ou de la validité du titre de recouvrement et de l'instrument uniformisé* ».

B. L'HARMONISATION DES TERMES DE RÉFÉRENCE EN MATIÈRE D'ASSISTANCE AU RECOUVREMENT

Les VIII, IX et X du présent article tendent à modifier respectivement la rédaction des articles du code général des impôts, du code monétaire et financier ainsi que celle de la loi n° 85-695 du 11 juillet 1985 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier.

Ces adaptations sont de nature rédactionnelle. Elles visent à actualiser les références à la Communauté européenne ainsi qu'aux conventions fiscales dans les articles 39 C, 81 A, 117 *quater*, 122, 125-0 A, 125 A, 125 D, 150-0 A, 150-0 D *bis*, 150 U, 151 *septies* A, 163 *quinquies* B, 187, 199 *terdecies*-0 A, 199 *terdecies*-0 B, 199 *quindecies*, 200, 200 *terdecies*, 200 *quaterdecies*, 200 B, 208 D, 220 *octies*, 220 *terdecies*, 223 A, 238 *bis*, 244 *bis* A, 244 *quater* B, 244 *quater* J, 244 *quater* U, 244 *quater* V, 885 I *ter*, 285-0 V *bis*, 885-0 V *bis* A, 1672 du code général des impôts, articles L. 214-30, L. 214-31, L. 221-31 du code monétaire et financier et l'article 1-1 de la loi du 11 juillet 1985 précitée.

En premier lieu, les mots « *Etat membre de l'Union européenne* » sont substitués aux mots « *Etat membre de la Communauté européenne* ».

En second lieu, les mots « *convention d'assistance administrative en vue de lutter contre la fraude et l'évasion fiscales* » remplacent les mots « *convention fiscale qui contient une clause d'assistance administrative en vue de lutter contre la fraude ou l'évasion fiscale* ».

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté **trente-quatre amendements rédactionnels ou de coordination, de simplification** ou bien encore **de précision**, à l'initiative de son rapporteur général, Gilles Carrez.

A titre d'illustration, **elle prévoit**, dans un **nouvel article 349 octies du code des douanes**, la transposition des dispositions de la directive figurant à l'article 283 F du LPF et tendant à permettre aux fonctionnaires de l'Etat requérant d'assister ceux de l'Etat requis dans le cadre de procédures engagées dans cet Etat.

Elle ajoute à l'article L. 611-11 du code rural et de la pêche maritime un alinéa prévoyant qu'une **procédure amiable entre organismes payeurs en matière agricole** ne doit pas empêcher la poursuite des mesures de recouvrement, en cas de fraude ou d'organisation d'insolvabilité. Cette rédaction est identique à celle prévue à l'article L. 283 E du LPF.

Elle complète le dispositif de transposition en spécifiant **que l'absence de privilège du Trésor** concerne non seulement, les créances d'Etats étrangers n'ayant pas d'équivalent dans le système fiscal français, mais également les créances des Etats qui ont un équivalent dans le système fiscal français.

Elle précise également que l'administration doit donner suite à une demande de **prise de mesures conservatoires** en cas de contestation de la créance ou du titre de recouvrement ou bien encore, en l'absence même d'un titre de recouvrement si la législation de l'Etat membre requérant permet de prendre de telles dispositions.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article tend à transposer la directive du 16 mars 2010 relative à l'assistance mutuelle en matière de recouvrement des créances fiscales afin de **renforcer la capacité des Etats membres à percevoir les taxes dans des situations transfrontalières**. Son examen dans le cadre du présent projet de loi de finances rectificative s'explique par le souhait du Gouvernement de la voir entrer en vigueur au 1^{er} janvier 2012.

En effet, les comptables publics de la direction générale des finances publiques (DGFIP) en charge du recouvrement des créances fiscales peuvent solliciter auprès d'autres Etats l'assistance au recouvrement sur la base d'accords internationaux, lorsqu'ils ont connaissance de l'existence de biens mobiliers ou immobiliers appartenant à leurs débiteurs sur un territoire étranger. Cette assistance est réciproque.

Elle est essentielle car, en vertu du principe de territorialité, les comptables publics ne peuvent en aucun cas, exercer des poursuites directement sur le territoire étranger pour recouvrer les créances fiscales.

La refonte de la directive du 26 mai 2008 tend à approfondir cette coopération. Sa mise en œuvre comporte quatre volets :

- **l'échange de renseignements** relatifs au recouvrement ;
- **la notification** des titres exécutoires, actes et décisions judiciaires relatifs au recouvrement des créances fiscales ;
- **la prise de mesures conservatoires** ;
- **le recouvrement forcé.**

1. Une transposition coordonnée

La transposition de la directive tient compte de la prochaine intégration dans notre droit interne, à compter du 1^{er} janvier 2013, des mesures de la directive du Conseil du 15 février 2011¹ relative à la coopération administrative fiscale bien que non encore transposée.

Cette dernière, dont le champ d'application est plus large que celui de la présente directive, comporte des dispositions identiques ou similaires en matière d'échange de renseignements et de participation des fonctionnaires aux enquêtes administratives.

L'application de l'une ou de l'autre directive se déterminera en fonction de l'objectif poursuivi par l'Etat membre requérant, selon qu'il s'agit du recouvrement de créances fiscales ou de l'application de sa législation interne relative aux taxes et impôts visés.

Afin de permettre une articulation cohérente des deux textes, la présente transposition tient compte de leurs mesures respectives. A titre d'illustration, les modifications apportées aux articles L. 45, et L. 283 F du LPF mettent en œuvre les normes de ces deux textes.

L'article L. 45 est plus exhaustif que le nouvel article L. 283 F car il obéit aux règles posées par les deux directives. L'article L. 283 F ne reproduit que la mesure propre à l'assistance au recouvrement de la présente directive, à savoir, la possibilité pour les fonctionnaires des autres Etats membres d'assister les agents de l'administration dans le cadre de procédures judiciaires.

¹ Directive 2011/16/UE du Conseil du 15 février 2011 relative à la coopération administrative dans le domaine fiscal et abrogeant la directive 77/799/CEE. Son article premier établit « les règles et procédures selon lesquelles les Etats membres coopèrent entre eux aux fins d'échanger les informations vraisemblablement pertinentes pour l'administration et l'application de la législation interne des Etats membres relative aux taxes et impôts visés à l'article 2 ».

2. Une amélioration attendue des perspectives de recouvrement

a) *L'élargissement du champ d'application*

Selon l'administration, **l'élargissement du périmètre des créances** concernées par l'assistance devrait accroître la capacité des administrations fiscales à recouvrer l'ensemble des taxes dans les situations dans un cadre transfrontalier. En effet, la définition générale des créances afférentes à « *l'ensemble des taxes, impôts et droits quels qu'ils soient* » tend à éviter les failles éventuelles de l'énumération de la directive de 2008.

Le champ d'application est, cependant, essentiellement de nature fiscale puisque sont exclues les cotisations sociales obligatoires et les sanctions pénales infligées sur la base de poursuites à la diligence du ministère public. Celles-ci sont traitées dans d'autres dispositions¹.

b) *L'encadrement du refus d'assistance*

L'encadrement des cas de refus de l'assistance en fonction du temps écoulé, du montant de la créance ou de la nature des renseignements est conçu pour favoriser une coopération effective entre les Etats membres de l'Union.

En effet, la limite de cinq années posée au nouvel article L. 283 B du LPF vise à établir un équilibre entre l'exigence de coopération entre Etats et celle de diligence en matière de recouvrement. Dans tous les cas, en dépit de la suspension de la procédure de recouvrement, le refus d'assistance concernant une créance exigible depuis moins de dix ans ne serait pas légitime.

Aux termes du nouvel article **L. 283 D** du LPF, **un Etat ne pourra plus refuser de fournir** à un autre Etat membre **des renseignements au seul motif que ceux-ci sont détenus par un établissement financier**. Cette mesure est essentielle à la lutte contre la fraude fiscale.

¹ S'agissant des sanctions pénales, cf. *décision-cadre 2005/214/JAI du Conseil du 24 février 2005 concernant l'application du principe de reconnaissance mutuelle aux sanctions pécuniaires*. En ce qui concerne les cotisations sociales, cf. *article 84 du règlement (CE) n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale*. Enfin, quant à la transposition de la directive concernant le système de financement du FEAGA, elle est effectuée au 1° de l'article L. 611-9 nouveau du code rural et de la pêche maritime.

Le livre des procédures fiscales maintient la possibilité de refuser de coopérer au recouvrement pour toute demande concernant des créances dont le **montant total est supérieur à 1 500 euros**¹.

Aucun seuil n'est en revanche fixé en matière d'échange de renseignements aux fins de recouvrement.

Il convient de souligner que le texte ne transpose pas la possibilité de refuser de participer au recouvrement si celui-ci est de « *nature à susciter de graves difficultés d'ordre économique ou social dans l'Etat membre requis* »². Cette dérogation est permise pour autant que le droit interne l'autorise, ce qui n'est pas le cas du droit français.

c) Une accélération de la mise en recouvrement forcé

Les dispositions du présent article ont pour objet d'**accélérer le processus d'assistance mutuelle au recouvrement**, notamment par la mise en œuvre de **mesures conservatoires** avant même l'expiration du délai de contestation de la créance.

De surcroît, la demande pourra être formulée avant d'avoir épuisé l'ensemble des procédures de recouvrement sur le territoire national, s'il n'existe manifestement pas d'actifs pouvant être recouverts dans l'Etat requérant³, contrairement à l'Etat requis ou encore lorsque les poursuites peuvent engendrer des « *difficultés ou un coût disproportionné par rapport au montant de la créance* ».

¹ Contrairement à la formulation figurant au paragraphe 3 de l'article 18 de la directive et à celle de l'article L. 283 B actuelle, la nouvelle rédaction à l'article L. 283 C résulte d'une lecture a contrario. En réponse aux interrogations de votre rapporteure générale, le Gouvernement a fait valoir que « La rédaction du texte signifie que l'autorité requise doit confier le recouvrement des créances dont le montant est supérieur ou égal à 1 500 euros aux comptables publics compétents. A contrario, il n'existe aucune obligation de confier le recouvrement des créances dont le montant est inférieur aux mêmes comptables. L'Etat requis peut donc refuser de donner suite à une demande de recouvrement portant sur une créance d'un montant inférieur ».

² Cf. paragraphe 1 de l'article 18 de la directive.

³ La rédaction ainsi proposée diffère de celle de la directive tout en respectant le sens, selon le Gouvernement. En effet, le texte européen pose comme condition à l'assistance l'absence de contestation de la créance dans le premier paragraphe de l'article 11. Puis elle prévoit la mise en œuvre préalable des procédures appropriées sauf difficultés disproportionnées ou absence d'actifs au paragraphe 2 de l'article 11. Le présent article propose de prévoir, d'une part dans un VI à l'article L. 283 C les conditions générales de la demande d'assistance (absence de contestation de la créance et mise en œuvre préalable des mesures de recouvrement appropriées) et d'autre part dans un VII au même article, les cas dérogatoires à ce principe ; à savoir les difficultés disproportionnées ou l'absence d'actifs. Aux interrogations de votre rapporteure générale sur une possible éventuelle lecture extensive et combinée du VI et VII qui conduirait à obliger l'Etat requis à recouvrer une créance contestée en France si les actifs y sont insuffisants, le Gouvernement a répondu « en droit français, aucune mesure d'exécution ne peut néanmoins être mise en place avec un titre contesté ou si la créance est contestée dans son principe. La mise en œuvre du VII suppose donc bien que la créance ne soit pas contestée. ».

La transposition de la directive par le présent article conduit à améliorer les formulaires électroniques qui devront être utilisés par tous les Etats membres grâce à l'adoption d'un nouveau document « ***l'instrument uniformisé***¹ » permettant le recouvrement dans l'Etat membre requis.

Quant au formulaire uniformisé pour la notification², il constitue un support établi dans la langue officielle de l'Etat requis, qui est remis au destinataire de l'acte à notifier. Il a pour objet d'assurer une meilleure compréhension de l'acte.

Il convient de souligner qu'il n'a pas été transposé dans le cadre du présent article. En effet, il est décrit à l'article 10 du règlement d'exécution du 18 novembre 2011 précité qui est directement applicable en droit interne. En outre, son modèle est joint à ce texte.

d) Une amélioration des échanges d'information par la voie de la participation de fonctionnaires étrangers aux enquêtes

Le présent article vise à renforcer l'échange de renseignements en prévoyant la présence de fonctionnaires d'un Etat dans les bureaux administratifs ainsi que leur participation aux enquêtes administratives dans un autre Etat membre.

En revanche, les mesures relatives à l'échange sans demande préalable n'ont pas été transposées. Initialement prévues dans le texte transmis au Conseil d'Etat, elles ont été supprimées à la suite de l'avis du Conseil sur l'absence de portée normative de telles dispositions.

3. Une portée difficile à apprécier

Convenant des avancées que peut comporter la présente législation en matière de recouvrement, votre rapporteure générale s'interroge, toutefois, sur **la portée concrète de la transposition de la directive.**

En premier lieu, celle-ci est variable en fonction de la nature de la demande. Il apparaît, en effet, que **le mécanisme d'assistance est généralement plus utilisé en matière de recouvrement que de renseignements.** S'agissant de l'échange d'informations, la direction générale des finances publiques a précisé que la France a reçu 629 demandes relatives à des créances fiscales étrangères en 2010 contre 268 en 2009. En revanche, elle n'a transmis au total que 224 demandes à cette même période contre 94 en 2009.

¹ Cf. article 12 de la directive. Aux termes du nouvel article L. 283 C du LPF, cet instrument comporte au minimum les informations permettant d'identifier le titre exécutoire, le nom du destinataire, les coordonnées du service responsable de la liquidation de la créance et, s'il diffère, du service auprès duquel des informations complémentaires peuvent être obtenues concernant la créance ou les possibilités de contester l'obligation de payer.

² Cf. article 8 de la directive.

Le nombre de demandes de coopération en matière de recouvrement à l'étranger des créances fiscales françaises est, en revanche, beaucoup plus élevé, s'établissant à 2 835 en 2010 contre 812 en 2009. Quant aux demandes reçues aux fins de recouvrement en France de créances fiscales étrangères, elles s'élevaient à 2 194 dossiers en 2010 contre 704 en 2009.

La tendance est similaire s'agissant des notifications puisque la France a formulé 472 demandes en 2010 alors qu'elle n'en a reçu des Etats membres que 94.

En second lieu, il conviendra de demeurer vigilant sur la mise en œuvre du texte par nos différents partenaires.

Le flux de demandes varie selon le pays concerné, comme en témoigne le tableau ci-après qui retrace ces échanges avec nos principaux partenaires européens.

Tableau des demandes d'assistance concernant nos principaux partenaires européens au titre des années 2009 et 2010 fondées sur la directive du Conseil du 26 mai 2008

Etats membres	Demandes d'informations				Demandes de notification				Demandes de recouvrement			
	Demandes reçues		Demandes envoyées		Demandes reçues		Demandes envoyées		Demandes reçues		Demandes envoyées	
	2009	2010	2009	2010	2009	2010	2009	2010	2009	2010	2009	2010
Allemagne	14	13	29	37	14	6	64	71	142	240	234	255
Belgique	262	505	35	40	0	25	103	109	312	408	162	212
Royaume-Uni	27	40	26	25	0	0	136	106	120	156	92	119
Luxembourg	5	4	20	14	8	15	20	17	13	21	70	66
Espagne	5	9	17	34	0	0	76	35	8	13	67	67

Source : direction générale des finances publiques

4. Une réflexion globale sur les modalités de la coopération à poursuivre

La présente transposition s'inscrit dans une démarche internationale et européenne de renforcement de la capacité des administrations fiscales à lutter contre la fraude fiscale.

Cette politique a connu un essor particulier ces dix dernières années grâce aux **travaux de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE)**.

En premier lieu, les normes de l'Organisation en matière d'assistance au recouvrement des impôts sont définies à **l'article 27 du modèle de convention**¹. La directive est conforme à ce standard quant au champ d'application et aux modalités d'exercice de la coopération.

Elle apparaît, par ailleurs, plus exigeante que les normes de référence de l'OCDE, notamment en matière de notification puisqu'elle offre la possibilité d'émettre, auprès de l'Etat requis, des demandes de notification de documents relatifs à des créances afin d'assurer la régularité des procédures de recouvrement². Il en va de même de la création d'un titre exécutoire européen sous la forme d'un instrument uniformisé.

En second lieu, le Sénat a également adopté le 18 octobre 2011 le projet de loi autorisant l'approbation du protocole d'amendement à la **convention du Conseil de l'Europe et de l'OCDE concernant l'assistance administrative mutuelle** en matière fiscale.

Ce protocole³ clarifie l'articulation des stipulations de la convention d'assistance de l'OCDE⁴ avec un instrument juridique communautaire. En cas de concurrence, l'instrument le plus efficace, donnant lieu à une « coopération plus large », est mis en œuvre.

Cette convention constitue un outil de coopération complet. Elle autorise les autorités compétentes à effectuer des vérifications simultanées et des contrôles fiscaux à l'étranger ou à recourir à une coopération administrative en matière de recouvrement de créances fiscales. Elle prévoit également toutes les formes d'échange de renseignements, sur demande, spontané ou automatique.

Sur ce dernier point, l'échange de renseignements représente un instrument essentiel à la mise en œuvre de toute procédure fiscale. **Si votre rapporteure générale apprécie positivement que l'assistance en ce domaine soit renforcée dans le cadre du présent article, cet effort doit être généralisé** à l'ensemble des outils dont dispose l'Union européenne.

Ainsi elle déplore que **la directive dite « Epargne »⁵ ne bénéficie pas d'une impulsion politique identique à celle qui a conduit à la révision de la présente directive d'assistance.**

Toutes deux ont, en effet, en commun de présenter un champ d'application trop restreint en matière d'échange de renseignements. Seul celui de la directive d'assistance a été, à ce jour, élargi alors que celui de la directive « Epargne » demeure figé.

¹ *Modèle de convention fiscale concernant le revenu et la fortune.*

² *Cf. articles 8 et 9 de la directive.*

³ *Cf. article VII du protocole.*

⁴ *Cf. article 27 de la Convention d'assistance.*

⁵ *Directive 2003/48/CE du Conseil du 3 juin 2003 en matière de fiscalité des revenus de l'épargne sous forme de paiements d'intérêts.*

En effet, la révision de **cette dernière se heurte à la mise en œuvre de pratiques contraires à l'objectif de transparence fiscale de l'Union. La directive « Epargne » pose le principe de l'échange automatique d'informations pour l'ensemble des Etats membres¹, à l'exception du Luxembourg et de l'Autriche². Ces Etats bénéficient d'un mécanisme transitoire³ de retenue à la source en lieu et place de l'obligation de cet échange afin de préserver leur secret bancaire.**

Or, le Ministère des finances luxembourgeois a constaté, à la suite de la conclusion des accords dits « Rubik » entre la Suisse et respectivement l'Allemagne et le Royaume-Uni en août 2011 *« que le modèle de la retenue à la source - un modèle pour lequel le Luxembourg a toujours plaidé - est un élément clé des accords »*, qui devront *« dans tous les cas avoir un impact sur les négociations qui sont en cours concernant la directive sur la fiscalité de l'épargne »*⁴.

En conclusion, si votre rapporteure générale convient de la pertinence d'élargir, par le présent article, le champ d'application de la directive d'assistance mutuelle en matière de recouvrement, elle sera particulièrement vigilante quant à son application. Elle appelle également de ses vœux la mise en œuvre d'une volonté politique forte afin de réviser la directive « Epargne », à l'instar de la modification de la directive d'assistance.

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

¹ Un dispositif comparable est également applicable à cinq Etats tiers européens (Suisse, Andorre, Monaco, Liechtenstein et Saint-Marin) et dix territoires dépendant du Royaume-Uni et des Pays-Bas (Jersey, Guernesey, Île de Man et divers territoires des Caraïbes) par le biais d'accords bilatéraux conclus entre ces Etats et territoires et l'Union européenne.

² La Belgique y a renoncé le 1^{er} janvier 2010.

³ La fin du régime transitoire est conditionnée par l'entrée en vigueur du dernier des cinq accords conclus par la Communauté européenne avec chacun des cinq Etats tiers européens garantissant un échange effectif d'informations sur demande, concernant les paiements d'intérêts. Cf. article 10.2 de la Directive.

⁴ In *Europolitique* du jeudi 8 septembre 2011 intitulé « Les accords « Rubik » risquent de semer la zizanie dans l'Union ».

ARTICLE 19

(Art. 261 E du code général des impôts, art. 451, 451 bis, 453 et 459 du code des douanes et art. L. 165-1 du code monétaire et financier)

Mise en conformité communautaire en matière fiscale et douanière

Commentaire : véhicule pour diverses dispositions qui n'ont pas pour seul objet de conformer notre législation au droit communautaire, le présent article propose :

- de maintenir l'assujettissement à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) des rémunérations des organisateurs de jeux et paris ;
- d'adapter le code des douanes en matière de contentieux des relations financières avec l'étranger ;
- de préciser le régime des sanctions applicable à certains investissements directs étrangers effectués en France.

I. L'ASSUJETTISSEMENT À LA TVA DES RÉMUNÉRATIONS DES ORGANISATEURS DE JEUX ET PARIS

A. LE DROIT EXISTANT

1. Le régime mis en place par la loi du 12 mai 2010

En modifiant l'article 261 E du code général des impôts (CGI), l'article 53 de la loi n° 2010-476 du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne a **étendu l'exonération de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) applicable aux activités de jeux et de paris.**

Alors que cette exonération ne trouvait à s'appliquer qu'au produit de l'exploitation de la loterie nationale, du loto national et des paris mutuels hippiques, et donc aux deux opérateurs historiques que sont le PMU et la Française des jeux, la loi du 12 mai 2010 a donc permis aux **nouveaux opérateurs agréés de jeux et paris en ligne** de bénéficier de la même exonération.

Le droit communautaire prévoit en effet un régime d'exonération de TVA au profit des opérateurs de jeux. Ainsi, la directive 2006/112/CE du 28 novembre 2006 oblige les Etats membres de la Communauté européenne, comme le précise son article 135-1-i), à **exonérer de TVA « les paris, loteries et autres jeux de hasard ou d'argent »**, sous réserve des conditions et limites fixées par chaque Etat membre.

Pour la mise en œuvre de cette disposition, la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) limite la **possibilité de taxer cette activité à la seule proportion des mises dont les organisateurs de jeux peuvent disposer pour leur propre compte** et à l'exclusion donc de la quote-part de ces mises qui est reversée aux joueurs (arrêt du 5 mai 1994, C- 38/93, « *HJ Glawe Spiel* »).

Il appartient donc à la France par sa législation nationale de déterminer **dans quelles conditions et selon quelles limites** s'applique le principe d'exonération de TVA posé par le droit communautaire. A cet égard, il convient de préciser qu'en France l'exonération de TVA reste partielle : en effet, **les rémunérations** perçues par les organisateurs et les intermédiaires qui participent à l'organisation de ces jeux et paris demeurent **soumises à la TVA**. Mais la base d'imposition à la TVA ne comprend donc ni les gains versés aux joueurs, ni les sommes correspondant aux prélèvements opérés sur les enjeux.

Suite à une initiative de notre collègue député Yves Censi, l'Assemblée nationale a inséré dans la loi du 12 mai 2010 le principe d'une **limitation à deux ans de ce dispositif de TVA résiduelle sur les rémunérations**, de manière à en évaluer l'impact et à en modifier les modalités, voire à le supprimer.

2. La clause de rendez vous de l'automne 2011

En l'absence d'intervention du législateur, l'arrivée à échéance de cette disposition aurait ainsi pour effet d'étendre, à compter du 13 mai 2012, aux rémunérations des organisateurs l'exonération de TVA applicable.

L'article 69 de la loi du 12 mai 2010 précitée a opportunément prévu une « **clause de rendez-vous** » qui dispose que dans un délai de dix-huit mois à compter de la date d'entrée en vigueur de la loi, soit avant le 13 novembre 2011, le Gouvernement évalue les conditions et les effets de l'ouverture du marché et propose, le cas échéant, les adaptations juridiques nécessaires.

Le Parlement a entendu s'investir également dans cette clause de rendez-vous. Outre le **rapport conjoint de nos collègues députés Jean-François Lamour et Aurélie Filipetti¹, notre collègue François Trucy**, déjà auteur de deux rapports d'information² et rapporteur du projet de loi³, a souhaité **dresser dans un nouveau rapport le bilan de**

¹ *Rapport d'information n° 3463 (AN - XIII^e législature), enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 25 mai 2011.*

² « Les jeux de hasard et d'argent en France : l'Etat croupier, le Parlement croupion ? », *rapport d'information n° 223 (2001-2002) fait au nom de la commission des finances, déposé le 13 février 2002, et « L'évolution des jeux de hasard et d'argent : le modèle français à l'épreuve », rapport d'information n° 58 (2006-2007) fait au nom de la commission des finances, déposé le 7 novembre 2006.*

³ *Rapport n° 209 (2009-2010).*

l'ouverture et formuler des propositions tendant à améliorer le respect des objectifs de la loi¹.

Ce dernier a donc formulé dans son dernier rapport soixante-neuf propositions, dont la douzième consiste, afin d'éviter de possibles distorsions de concurrence, à « *étudier l'opportunité d'une prolongation jusqu'au 31 décembre 2014 du régime actuel d'exonération de TVA du produit d'exploitation des opérateurs de jeux en ligne, figurant dans l'article 261 E du code général des impôts* ».

Dans son **rapport d'évaluation** de la loi du 12 mai 2010 qu'il a présenté en octobre 2011, **le Gouvernement a également proposé le maintien de ce régime d'exonération partielle de TVA**, par sa recommandation n° 22.

3. Les nouvelles règles de territorialité de la TVA

Il convient de rappeler que dans le cadre de la transposition du « paquet TVA » de 2008², **les règles de territorialité de la TVA intracommunautaire ont évolué au 1^{er} janvier 2010³**, essentiellement pour les services entre prestataire et preneur. Sauf dérogations expresses⁴, la prestation de services entre entreprises est en principe imposée à l'endroit où le preneur est établi, alors que les services fournis à des consommateurs finaux et particuliers, tels que les jeux en ligne, sont **imposés au lieu d'établissement** (siège économique ou établissement stable⁵) **du prestataire**.

Un opérateur de jeux établi en France acquitte donc normalement la **TVA française**, que le client soit domicilié en France ou dans un autre Etat membre. La fourniture de jeux est également située en France lorsque l'opérateur est établi hors de l'Union européenne et que le client non assujéti est domicilié en France.

Ce régime est toutefois **transitoire** et, s'agissant des services de télécommunication, de radiodiffusion ou de télévision et des services électroniques fournis aux consommateurs, la directive précitée du 12 février 2008 prévoit d'évoluer, à compter de 2015⁶, vers un principe

¹ « Faut-il revoir la loi sur les jeux en ligne ? », *rapport d'information n° 17 (2011-2012)*.

² *Et en particulier de la directive 2008/8/CE du Conseil du 12 février 2008 modifiant la directive 2006/112/CE en ce qui concerne le lieu des prestations de services.*

³ *Elles ont été précisées par l'instruction fiscale 3 A-1-10 du 11 janvier 2010.*

⁴ *Les services concernés sont, notamment, ceux liés aux biens immobiliers, au transport de passagers et de marchandises, ceux attachés à des activités dans les domaines de la culture, de l'art, du sport, de la science, de l'éducation et du divertissement, ceux liés aux restaurants et services de restauration, et ceux liés à la location de courte durée de moyens de transport.*

⁵ *A défaut d'un tel siège ou établissement stable, la prestation de services se situe au lieu de son domicile ou de sa résidence habituelle.*

⁶ *Après présentation d'un rapport de la Commission européenne, au plus tard le 31 décembre 2014.*

d'imposition **sur le lieu de résidence du consommateur**. La situation est donc la suivante :

- du 13 mai 2010 au 12 mai 2012, l'organisateur de jeux établi en France est redevable de la TVA sur sa rémunération en France, et exonéré pour son produit d'exploitation ;

- du 13 mai 2012 au 31 décembre 2014, l'organisateur établi en France sera redevable de la TVA en France sur l'ensemble de ses revenus, soit son produit d'exploitation et sa rémunération¹ ;

- à compter du 1^{er} janvier 2015, l'organisateur sera redevable de la TVA sur tous ses revenus **quel que soit son lieu d'établissement**, dès lors que le joueur sera domicilié en France ou y résidera. Les **distorsions de concurrence** qui peuvent exister entre opérateurs de jeux en ligne selon leur lieu d'implantation ont donc **vocation à disparaître**.

B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Par le **I du présent article**, le Gouvernement propose de **maintenir l'assujettissement à la TVA des seules rémunérations des organisateurs de jeux et paris**, conformément à la recommandation n° 22 de son rapport d'évaluation de la loi du 12 mai 2010 relative à l'ouverture à la concurrence et à la régulation du secteur des jeux d'argent et de hasard en ligne, vue plus haut.

Reconduire le régime actuel de TVA sur les jeux n'est donc **pas une mise en conformité communautaire** mais permet de **pérenniser la situation existante d'exonération partielle, qui est il est vrai conforme au droit communautaire**.

L'Assemblée nationale a **adopté ce dispositif sans modification**.

II. LES RELATIONS FINANCIÈRES AVEC L'ÉTRANGER DANS LE CODE DES DOUANES

A. LE DROIT EXISTANT

Le titre XIV du code des douanes traite du **contentieux des relations financières avec l'étranger**, parmi lesquelles figurent les infractions aux règlements communautaires adoptés en application de l'article 215 du Traité

¹ Il pourrait donc résulter de cette phase une possible discordance au détriment des opérateurs établis en France, ce qui semble plaider en faveur d'un prolongement du régime d'exonération de TVA du produit d'exploitation des opérateurs de jeux en ligne jusqu'à la fin de l'année 2014 au moins.

sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) et, précédemment, des articles 60 et 301 du traité instituant la Communauté européenne.

Ce titre est issu de l'ordonnance n° 45-1088 du 30 mai 1945 et de la loi n° 66-1008 du 28 décembre 1966. Les dernières modifications apportées à ce titre proviennent de l'article 73 de la loi n° 2001-1276 du 31 décembre 2001 et de l'article 161 de la loi n° 2011-524 du 17 mai 2011.

L'objectif du titre XIV du code des douanes est de **permettre aux agents des douanes de rechercher et de constater les infractions à la législation relative aux relations financières avec l'étranger**, telle que prévue par le code monétaire et financier (CoMoFi), dont les violations des règlements communautaires portant embargo économique et financier à l'encontre de certaines personnes ou certains États tiers.

B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le **II du présent article** propose de procéder à diverses adaptations dans le code des douanes en matière de contentieux des relations financières avec l'étranger.

1. Les pouvoirs des agents des douanes

Le **1° du II du présent article** complète l'article 451 du code des douanes précité et relatif au **contentieux des relations financières avec l'étranger**. Cet article ne rend en effet applicable que le titre XII du même code sur les modalités de poursuites des infractions à la législation et à la réglementation des relations financières avec l'étranger alors que **les pouvoirs de recherches dévolus aux agents des douanes** sont contenus dans le titre II de ce code.

Il est donc proposé d'ajouter ces pouvoirs de recherche parmi les dispositions applicables par l'article 451 du même code dans le domaine des relations financières avec l'étranger. Il convient de relever que **la jurisprudence admet d'ores et déjà leur mise en œuvre**¹.

2. Les mises à jour de références dans le code des douanes

Le **2° et le 4° du II du présent article** procèdent à des **mises à jour de références dans le code des douanes**.

En effet, parmi les **infractions aux relations financières avec l'étranger** figuraient, avant l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne, les infractions aux règlements de l'Union européenne adoptés sur le fondement des articles 60 et 301 du Traité instituant la Communauté européenne. Il s'agit

¹ Cass. crim. 26 février 1990, s'agissant, par exemple, d'une application de l'article 60 du code des douanes.

de préciser que ces règlements sont désormais pris en application de l'article 215 du TFUE. Il convient donc de modifier en ce sens les articles 451 *bis* et 459 du code des douanes, afin de **viser les nouvelles bases légales issues du Traité de Lisbonne**.

3. La compétence des agents des douanes habilités à exercer des missions de police judiciaire

Le 3° du II du présent article propose que les agents des douanes mentionnés à l'article 28-1 du code de procédure pénale, c'est-à-dire ceux habilités à exercer des missions de police judiciaire, soient, comme le sont déjà les agents des douanes, les agents de l'administration des finances ayant au moins le grade de contrôleur et les officiers de police judiciaire, **habilités à rechercher et constater les infractions en matière de relations financières avec l'étranger**. L'article 453 du code des douanes est ainsi modifié en conséquence.

L'Assemblée nationale a **adopté un amendement de coordination** visant à permettre aux agents des douanes mentionnés à l'article 28-1 du code de procédure pénale, c'est-à-dire ceux habilités à exercer des missions de police judiciaire, de **transmettre leurs procès-verbaux de constatation** au ministre chargé de l'économie et des finances. Une telle disposition **existe en effet déjà pour les officiers de police judiciaire**.

III. LE RÉGIME DES SANCTIONS APPLICABLE À CERTAINS INVESTISSEMENTS DIRECTS ÉTRANGERS EFFECTUÉS EN FRANCE

A. LE DROIT EXISTANT

Le **régime des investissements directs étrangers effectués en France** relève des articles L. 151-2¹ et L. 151-3² du CoMoFi.

¹ *Cet article permet au Gouvernement, pour assurer la défense des intérêts nationaux et par décret pris sur le rapport du ministre chargé de l'économie, de soumettre à déclaration, autorisation préalable ou contrôle, les opérations de change, les mouvements de capitaux et les règlements de toute nature entre la France et l'étranger. Cette autorisation préalable peut également concerner la constitution, le changement de consistance et la liquidation des avoirs français à l'étranger ; la constitution et la liquidation des investissements étrangers en France ; et, enfin, l'importation et l'exportation de l'or ainsi que tous autres mouvements matériels de valeurs entre la France et l'étranger.*

² *Cet article soumet à autorisation préalable du ministre chargé de l'économie les investissements étrangers dans une activité en France qui, même à titre occasionnel, participe à l'exercice de l'autorité publique, ou est de nature à porter atteinte à l'ordre public, à la sécurité publique ou aux intérêts de la défense nationale, et dans une activité de recherche, de production ou de commercialisation d'armes, de munitions, de poudres et substances explosives.*

Il a été précisé par le décret n° 2005-1739 du 30 décembre 2005¹ réglementant les relations financières avec l'étranger et portant application de l'article L. 151-3 du CoMoFi.

Ce décret, dit « anti-OPA » et qui relève d'un **enjeu de souveraineté économique pour certains secteurs régaliens et sensibles**, a suscité d'abondants débats sur le périmètre des activités concernées, tout particulièrement avec la Commission européenne.

Les secteurs mentionnés dans le décret « anti-OPA »

Il s'agit, aux termes du décret précité, outre le secteur des jeux en ligne, des activités réglementées de sécurité privée ; des activités visant à faire face à l'utilisation illicite, dans le cadre d'activités terroristes, d'agents pathogènes ou toxiques et de prévenir leurs conséquences sanitaires ; des activités portant sur les matériels conçus pour l'interception des correspondances et la détection à distance des conversations ; de certaines activités dans le domaine de la sécurité des systèmes d'information et des systèmes des technologies de l'information ; des activités relatives aux biens et technologies à double usage ; des activités de cryptologie ; des activités exercées par les entreprises dépositaires de secrets de la défense nationale ; des activités de recherche, de production ou de commerce d'armes, de munitions, de poudres et substances explosives destinées à des fins militaires ou de matériels de guerre et assimilés ; et, enfin, des activités exercées par les entreprises ayant conclu un contrat d'étude ou de fourniture d'équipements au profit du ministère de la défense, soit directement, soit par sous-traitance.

Les sanctions sont prévues par l'article L. 165-1 du même code, créé par l'ordonnance n° 2000-1223 du 14 décembre 2000 : à cette fin, cet article du CoMoFi renvoie ainsi aux articles 451 et 459 du code des douanes, mais uniquement en ce qui concerne la violation de l'article L. 151-2 du CoMoFi.

D'une part, l'article 451 du code des douanes précise que les dispositions du titre XII du même code relatives aux **modalités de poursuites des infractions** sont applicables à la législation et à la réglementation des relations financières avec l'étranger.

D'autre part, l'article 459 du code des douanes **punit quiconque aura contrevenu ou tenté de contrevenir à la législation et à la réglementation des relations financières avec l'étranger** :

- d'une peine d'emprisonnement de cinq ans ;
- de la confiscation du corps du délit, des moyens de transport utilisés pour la fraude et, enfin, des biens et avoirs qui sont le produit direct ou indirect de l'infraction ;

¹ Ce décret est aujourd'hui codifié dans la partie réglementaire du CoMoFi aux articles R. 153-1 et suivants. Ces articles précisent également le régime de l'autorisation préalable et les pouvoirs du ministre en cas de méconnaissance de celle-ci.

- d'une amende égale au minimum au montant et au maximum au double de la somme sur laquelle a porté l'infraction ou la tentative d'infraction;

- et d'un emprisonnement de cinq ans et d'une amende de 450 euros à 225 000 euros toute personne qui aura incité par écrit, propagande ou publicité à commettre une telle infraction.

B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le III du présent article propose de préciser le régime des sanctions applicable à certains investissements directs étrangers effectués en France.

Alors que l'article L. 165-1 du CoMoFi dispose que les infractions aux obligations prévues à l'article L. 151-2 sont sanctionnées conformément aux articles 451 et 459 du code des douanes, il s'agit d'y ajouter une **référence aux dispositions prévues à l'article L. 151-3 du CoMoFi** (voir plus haut).

En l'absence d'une telle modification du CoMoFi, les agents des douanes resteraient dans l'impossibilité d'appliquer les sanctions prévues à l'article 459 du code des douanes en cas de violation des dispositions de l'article L. 151-3 du CoMoFi¹.

L'Assemblée nationale a **adopté ce dispositif sans modification.**

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Contrairement à son intitulé trompeur, cet article est **loin de n'avoir pour objet que de mettre notre législation en conformité avec le droit communautaire**. Il consiste en effet à :

- **reconduire le régime de TVA** des rémunérations des organisateurs de **jeux et paris** ;

- **mettre à jour certaines dispositions du code des douanes** pour mettre le droit en conformité avec la pratique, actualiser des références et préciser certains **pouvoirs d'investigation** ;

- **consolider le régime des sanctions** applicables à certains **investissements directs étrangers en France**.

¹ Ces deux articles ont été présentés plus haut. Il s'agit donc du régime des sanctions applicable aux investissements étrangers en France dans une activité qui participe à l'exercice de l'autorité publique, ou est de nature à porter atteinte à l'ordre public, à la sécurité publique ou aux intérêts de la défense nationale, et dans une activité de recherche, de production ou de commercialisation d'armes, de munitions, de poudres et substances explosives.

L'oubli du législateur en matière de régime des sanctions applicable à certains investissements directs étrangers effectués en France est regrettable, mais **mieux vaut réparer ce tort tardivement que jamais**. C'est suite à un cas particulier rencontré en 2010 par l'administration que ce vide juridique est apparu. Le présent article comble utilement ce vide.

Il y a donc lieu de se prononcer en faveur de l'adoption du présent article.

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

ARTICLE 19 bis (nouveau)
(Art. 222 du code des douanes, art. L. 5112-2 du code des transports)

Jaugeage des navires

Commentaire : le présent article vise à transférer la compétence du jaugeage des navires.

I. LE DROIT EXISTANT

En application du décret n° 82-725 du 10 août 1982, **la Convention internationale, conclue à Londres le 23 juin 1969**, sur le jaugeage des navires est entrée en vigueur en France le 18 juillet 1982.

La jauge, dite de Londres, comprend la jauge brute et la jauge nette et elle doit être calculée selon les règles énoncées par la convention internationale précitée.

La jauge brute est obtenue à partir des mesures pratiquées sur tous les espaces fermés d'un navire, à l'exception des espaces exclus par les règles de la convention précitée. **La jauge nette** est déterminée par les dimensions des espaces réservés au fret et par le nombre des passagers.

La jauge de Londres est reprise sur le **certificat** international de jaugeage des navires.

Actuellement, en application de l'article 222 du code des douanes, **le service des douanes procède au jaugeage des navires dont on demande la francisation** (c'est-à-dire dont on souhaite qu'ils battent pavillon français). Ce même service établit le certificat de jauge.

L'article 222 du code des douanes précise par ailleurs que *« le jaugeage des navires de plaisance dont la longueur, au sens de la Convention internationale du 23 juin 1969 sur le jaugeage des navires, est inférieure à 24 mètres n'est pas obligatoire »*.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article a été introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative du **Gouvernement**, avec l'avis favorable de la commission des finances.

En abrogeant l'article 222 du code des douanes et en créant un article L. 5112-2 dans le code des transports, le présent article vise à **transférer la compétence du jaugeage des navires**.

Cette compétence **ne relèverait plus des services des douanes** (I).

Les certificats de jauge seraient désormais **délivrés** par « *l'autorité administrative* » ou par « *des sociétés de classification habilitées* », un décret en Conseil d'Etat fixant les conditions de cette habilitation (II).

La délivrance de ces certificats « *peut donner lieu à perception d'une rémunération* ».

Ce dispositif entrerait en vigueur à compter du **1^{er} janvier 2013** (III).

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article ne revient ni sur le **principe du jaugeage** de tous les navires battant pavillon français, ni sur **l'exception accordée aux navires de plaisance de moins de 24 mètres de longueur** pour lesquels le jaugeage n'est pas obligatoire.

Il s'inscrit en revanche dans le cadre des mesures de **la révision générale des politiques publiques (RGPP) appliquées à la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI)**. Ces mesures visent à redéfinir le périmètre d'intervention de cette direction ainsi que son organisation.

La compétence actuelle des douanes en matière de jaugeage (douze bureaux de jauge existent en France métropolitaine et outre-mer) s'explique par le fait que, jusqu'en 2006, l'assiette du droit de francisation et de navigation (DAFN) reposait sur la jauge. **Depuis 2006, cette assiette se calcule toutefois à partir de la longueur de coque et de la puissance administrative du moteur, et non plus de la jauge.**

Dès lors, le Gouvernement souhaite tirer les conséquences de cette évolution et confier la mission de jaugeage des navires à la **direction des affaires maritimes** du ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement.

Le présent article ne se contente toutefois pas d'une simple réorganisation administrative au sein de l'Etat, puisqu'il ouvre également la possibilité d'**une externalisation de la mission** de jaugeage des navires. Il fait en effet référence à des « *sociétés de classification habilitées* ».

L'autre novation de cet article réside dans **l'inscription dans la loi de la possibilité de percevoir une rémunération à l'occasion de la délivrance du certificat de jauge** : « *leur délivrance peut donner lieu à perception d'une rémunération* ». Cette faculté est naturellement à mettre en lien avec la logique d'externalisation évoquée *supra*.

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

ARTICLE 19 ter (nouveau)
(Art. L. 121-7 du code de l'énergie)

Modification de la définition des charges résultant des obligations de service public incombant aux entreprises locales de distribution d'électricité

Commentaire : le présent article tend à modifier légèrement la définition des charges résultant des obligations de service public incombant aux entreprises locales de distribution d'électricité, ce qui aurait pour effet de majorer légèrement les montants de CSPE que percevront ces opérateurs.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LES CHARGES DU SERVICE PUBLIC DE L'ÉLECTRICITÉ ET LEUR COMPENSATION

1. La définition des charges

Les entreprises du secteur de l'électricité assument des **obligations de service public entraînant des charges**.

Aux termes de l'article 5 de la loi n° 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité, ces charges comprennent :

a) En matière de production d'électricité :

1° Les **surcoûts** qui résultent, le cas échéant, de la **mise en œuvre de la procédure d'appel d'offres** en cas d'insuffisance d'investissements de production par les opérateurs ou des surcoûts résultant **du rachat obligatoire à un tarif préférentiel de l'électricité produite par certaines filières** (en particulier pour les filières liées au développement durable) **par rapport aux coûts évités à Electricité de France (EDF) ou, le cas échéant, à ceux évités aux distributeurs non nationalisés (DNN) qui seraient concernés ;**

2° Les **surcoûts de production dans les zones non interconnectées au réseau métropolitain continental** qui, en raison des particularités du parc de production inhérentes à la nature de ces zones, ne sont pas couverts par la part relative à la production dans les tarifs réglementés de vente d'électricité ou par les éventuels plafonds de prix prévus par le I de l'article 4 de la présente loi ;

b) En matière de fourniture d'électricité :

1° Les pertes de recettes et les coûts supportés par les fournisseurs d'électricité en raison de la mise en œuvre de la **tarification spéciale « produit de première nécessité » ;**

2° Les coûts supportés par les fournisseurs d'électricité en raison de leur participation au **dispositif institué en faveur des personnes en situation de précarité énergétique**.

Sur la base de ces principes, l'article 5 de la loi du 10 février 2000 précitée prévoit que les charges sont calculées à partir d'une comptabilité appropriée¹ tenue par les opérateurs qui les supportent, c'est-à-dire, en pratique, les opérateurs « historiques » (EDF et les DNN).

2. La CSPE

La **compensation de ces charges**, au profit des opérateurs qui les supportent, est assurée par la **contribution au service public de l'électricité (CSPE), due par les consommateurs finals d'électricité** installés sur le territoire national, dont le montant est calculé au prorata de la quantité d'électricité consommée (dans la limite, le cas échéant, des plafonds susmentionnés).

Le ministre chargé de l'énergie arrête ce montant sur proposition de la Commission de régulation de l'énergie (CRE), effectuée annuellement. En outre, du fait des dispositions de l'article 37 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011, si le ministre chargé de l'énergie ne prend pas d'arrêté fixant le montant de la contribution due pour une année donnée avant le 31 décembre de l'année précédente, le montant proposé par la CRE entre en vigueur le 1er janvier. Il s'agit donc d'un **pouvoir administratif par défaut conféré au régulateur**, dans une double limite :

- celle du pouvoir du ministre, dont les actes restent d'une force supérieure à celle de la CRE ;

- celle de l'augmentation, limitée à 0,003 euro par kilowattheure (Kwh) par rapport au montant applicable avant cette date.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article, introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative de notre collègue député Michel Bouvard, avec les **avis favorables** de la commission des finances et du Gouvernement, propose de **réviser la définition des coûts évités par les entreprises locales de distribution d'électricité**. Ceux-ci viennent en déduction des surcoûts qui résultent, le cas échéant, de la mise en œuvre de la procédure d'appel d'offres ou du rachat

¹ Cette comptabilité, établie selon des règles définies par la CRE, est contrôlée aux frais des opérateurs qui supportent ces charges par leur commissaire aux comptes ou, pour les régies, par leur comptable public.

obligatoire à un tarif préférentiel de l'électricité produite par certaines filières¹.

Ces « coûts évités » seraient désormais calculés, pour les entreprises locales de distribution, **au tarif de cession de l'électricité par EDF qui leur est propre, y compris pour les quantités acquises au titre :**

- de la **mise en œuvre de la procédure d'appel d'offres** en cas d'insuffisance d'investissements de production par les opérateurs ;

- et **du rachat obligatoire à un tarif préférentiel** de l'électricité produite par certaines filières.

Actuellement, selon les dispositions de l'article L. 121-7 du code de l'énergie, **le tarif de cession préférentiel est pris en compte** pour le calcul des coûts évités à proportion de la part de l'électricité acquise à ces tarifs, et **en déduisant l'électricité acquise à ce double titre.**

Cette modification **augmenterait légèrement (de l'ordre de 2 millions d'euros) le montant de CSPE perçue par ces entreprises locales de distribution.**

Comme le niveau de la CSPE ne compensera pas intégralement ces charges avant de nombreuses années², **cela revient donc à en faire subir le coût par EDF pendant ce laps de temps.**

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article propose **une définition plus exacte des charges subies par les entreprises locales de distribution.**

Il mérite donc d'être suivi.

S'agissant d'EDF, même si ce dispositif devrait minorer ses recettes au titre de la CSPE, l'adoption de l'article 37 de la loi de finances pour 2011 devrait, à terme, régler la question des arriérés de contribution qui lui sont dus.

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

¹ Article L. 121-7 du code de l'énergie.

² Contrairement aux principes définis par la loi du 10 février 2000. Voir le rapport général du Sénat, n° 111 (2010-2011), Tome II, commentaire de l'article 13 bis.

ARTICLE 19 quater (nouveau)
(Art. 238 bis HW du code général des impôts)

Adaptation du régime fiscal des consortiums d'industriels électro-intensifs

Commentaire : le présent article tend à supprimer la condition selon laquelle aucune société ne peut détenir plus de 25 % du capital d'un consortium d'industriels électro-intensifs.

I. LE DROIT EXISTANT

*A. LES DISPOSITIONS RELATIVES À LA MISE EN PLACE DE
CONSORTIUMS D'ENTREPRISES ELECTRO-INTENSIVES*

1. La définition des entreprises électro-intensives et l'autorisation des consortiums

L'article 43 de la loi n° 2005-1720 de finances rectificative pour 2005 a introduit les articles 238 *bis* HV à 238 *bis* HZ *bis* dans le code général des impôts (CGI), **autorisant la création de consortiums dédiés à la conclusion de contrats d'approvisionnement à long terme en électricité**. Le décret n° 2006-506 du 3 mai 2006 en a fixé les modalités d'application.

Selon ces dispositions, une entreprise est considérée comme **électro-intensive** lorsqu'au titre du dernier exercice clos, le rapport existant entre la quantité d'électricité consommée et la valeur ajoutée était supérieur à 2,5 kilowattheures par euro.

Les volumes d'électricité éligibles correspondent, quant à eux, à la consommation annuelle en France des sites vérifiant **trois conditions cumulatives** :

- une **consommation du site en heures creuses**, c'est-à-dire réalisée entre 20 heures et 8 heures en semaine, ainsi que le samedi et le dimanche, représentant au moins 55 % de la consommation annuelle totale d'électricité ;

- un **rapport entre l'énergie consommée** au-dessous d'un certain seuil de puissance **et cette puissance** supérieur ou égal à 8 000 heures, hors arrêts exceptionnels et périodes d'entretien ;

- et une **consommation du site donnant lieu au paiement des charges de service public** de l'électricité, définies par l'article 5 de la loi n° 2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité.

Cette définition concerne un peu plus d'une centaine de sites industriels sur le sol national, lesquels représentent **environ 13 % de la consommation électrique française**.

2. L'amortissement exceptionnel des souscriptions au capital

Aux termes de l'article 217 *quindecies* du code général des impôts, pour l'établissement de l'impôt sur les sociétés, **les entreprises peuvent pratiquer, dès l'année de réalisation de l'investissement, un amortissement exceptionnel égal à 50 % du montant des sommes effectivement versées pour la souscription au capital** des sociétés définies à l'article 238 *bis* HV du même code, c'est-à-dire **des consortiums d'électro-intensifs**.

Toutefois, l'article 238 *bis* HV borne ce dispositif dans le temps. Après quatre prorogations¹, il dispose que **sont concernées par l'avantage fiscal précité les souscriptions en numéraire, effectuées avant le 1^{er} janvier 2012, au capital de tels consortiums**.

B. LA LENTE MISE EN PLACE D'EXELTIUM

Un groupement s'est constitué le 15 mai 2006, dénommé **Exeltium**, autour de sept industriels².

Toutefois, **le processus a pris un départ très difficile**, ce qui explique d'ailleurs les prorogations évoquées précédemment :

- d'une part, en raison de **difficultés communautaires**, la Commission européenne contestant la conformité du dispositif initial avec le droit communautaire. De longues négociations ont abouti à des modifications législatives et à une redéfinition du fonctionnement d'Exeltium. L'article 89 de la loi n° 2008-574 du 29 décembre 2008 de finances rectificative pour 2008 a ainsi supprimé le principe selon lequel le consortium ne pouvait vendre son électricité qu'aux sites de ses actionnaires ;

- d'autre part, en raison du temps pris pour négocier un contrat avec un fournisseur d'électricité, qui soit conforme à la fois au droit national et communautaire ainsi qu'à l'intérêt des parties.

Finalement, au terme d'un long chemin, **un accord a été conclu le 14 avril 2010 entre Exeltium et EDF**, les désormais vingt-six membres du consortium s'étant engagés à acheter environ 150 terawattheures (TWh) d'électricité à EDF pour une durée de 24 ans, pour un prix non communiqué mais qui, tout en offrant une visibilité de long terme, demeure, selon Exeltium, « *soumis à des aléas significatifs* ». Les premières livraisons ont commencé en mai 2010.

¹ Le dispositif d'origine était borné au 1^{er} janvier 2007.

² A l'époque Air Liquide, Alcan, Arcelor, Arkema, Rhodia, Solvay et UPM-Kymmene.

Cependant, l'accord de 2010 ayant finalement porté sur la moitié environ des besoins estimés nécessaires à l'origine, **cette « première phase » doit être suivie d'une « deuxième phase »**, nécessitant de nouvelles souscriptions au capital d'un consortium « Exeltium II », ainsi que la conclusion d'un nouvel accord.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article, introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative de notre collègue député Michel Bouvard, avec les **avis favorables** de la commission des finances et du Gouvernement, propose de **supprimer la condition**, figurant à la deuxième phrase du dernier alinéa de l'article 238 *bis* HW du code général des impôts, **selon laquelle aucune société ne peut détenir plus de 25 % du capital d'un consortium d'industriels électro-intensifs.**

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article vise à adapter le statut des consortiums de sociétés électro-intensives à la nouvelle situation créée :

- d'une part, par la loi n°2010-488 du 7 décembre 2010 portant nouvelle organisation du marché de l'électricité, qui se traduira par l'émergence de prix de marché plus attractifs ;

- d'autre part, par le **durcissement des conditions de crédits**, le « modèle » des consortiums étant fondé notamment sur un endettement important.

Il est donc possible que la deuxième tranche d'Exeltium regroupe moins d'industriels que la première tranche, et éventuellement que l'un d'eux dépasse le seuil de 25 % du capital de la nouvelle structure.

Dès lors, **votre rapporteure générale n'est pas opposée au dispositif proposé**, qui devrait, en outre, n'être que très peu coûteux pour les finances publiques. Selon les informations recueillies auprès du Gouvernement, la première tranche se serait ainsi traduite par une dépense fiscale de quelques centaines de milliers d'euros.

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

ARTICLE 19 quinquies (nouveau)
(Art. 963 du code général des impôts)

Majoration du permis de conduire les bateaux de plaisance à moteur

Commentaire : le présent article vise à augmenter de 10 euros le permis de conduire les bateaux de plaisance à moteur.

I. LE DROIT EXISTANT

Il existe **deux principaux types de permis bateau** : le permis côtier et le permis hauturier. Le permis côtier ne permet pas de s'éloigner à plus de 6 miles des côtes. En revanche, le permis hauturier permet de naviguer sur tous les océans.

Dans tous les cas, le permis bateau se compose d'une **partie théorique**, sanctionnée par un examen similaire au code de la route, et d'une **épreuve pratique** de navigation.

En 2008, une réforme est intervenue dans le but de moderniser le contenu de la formation (théorique et pratique) et de responsabiliser le plaisancier. Cette réforme a été approfondie en 2011 afin notamment de tenir compte des propositions du **Grenelle de la mer** : la partie du programme de formation relative à la protection de l'environnement est étoffée.

En application de l'article 963 du code général des impôts (CGI), la délivrance du **permis de conduire les bateaux de plaisance à moteur** est subordonnée au paiement par le titulaire d'un droit fixe de **60 euros**.

Le droit d'examen pour **l'obtention de l'option côtière**, de l'option eaux intérieures, de l'extension hauturière et de l'extension grande plaisance eaux intérieures est, pour sa part, fixé à **38 euros**.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article a été introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative de plusieurs de nos collègues députés dont MM. Philippe Boënnec, Michel Diefenbacher et Jean Roatta. Leur amendement a été **sous-amendé par le Gouvernement**, avec l'avis favorable de la commission des finances.

Le dispositif du présent article consiste à **augmenter de 10 euros** le droit du permis de conduire les bateaux de plaisance à moteur, ce droit passant de 60 euros à **70 euros**.

Alors que nos collègues députés auteurs de l'amendement adopté envisageaient d'affecter le produit du droit de timbre, dans la limite d'un montant de 820 000 euros, à l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS), le sous-amendement du Gouvernement a **supprimé cette affectation**.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le montant de la recette procurée par le droit de délivrance du permis (actuellement de 60 euros) et le droit d'examen (de 38 euros) s'élève à **8 millions d'euros**.

On estime qu'environ **82 000 permis sont délivrés par an**.

La majoration proposée de 10 euros du droit de délivrance du permis devrait donc procurer environ **820 000 euros supplémentaires**.

Il convient par ailleurs de rappeler que la précédente augmentation de ce droit remonte à **1998**.

Dans l'esprit de nos collègues députés auteurs de l'amendement adopté, ce surplus de recettes doit **permettre le financement de deux améliorations** concernant la sécurisation du système actuel de délivrance du permis de conduire les bateaux de plaisance à moteur.

D'une part, il s'agit d'assurer **une meilleure sécurisation de l'acheminement** du permis à son destinataire, en recourant au processus de « courrier suivi »¹ des titres délivrés par l'Imprimerie nationale. Ce procédé d'envoi de courrier est d'ailleurs celui retenu dans le cas du permis de conduire « véhicule ». Il est toutefois un peu plus onéreux qu'un envoi simple.

D'autre part, ce souci d'amélioration renvoie à la **sécurisation de l'accès à la base de données « permis » afin de permettre l'accès de cette base à certains services de l'Etat** (police, gendarmerie, douanes). Cette évolution de la base de données suppose un investissement informatique supplémentaire ainsi qu'une expertise particulière sur ce type de projet.

Pour le Gouvernement, il apparaît toutefois que la majoration envisagée relève plus d'une **mesure de rendement**. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle il a sous-amendé l'amendement de nos collègues députés afin de supprimer l'affectation de la recette à l'ANTS.

¹ Cette procédure permet de suivre l'acheminement du courrier et d'en assurer avec encore plus d'efficacité la remise au destinataire.

Partageant cette approche, notre collègue Gilles Carrez, rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale, a d'ailleurs affirmé que **le budget de l'ANTS lui permettrait de mener à bien un tel projet de sécurisation sans avoir besoin d'un financement supplémentaire¹.**

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

¹ A l'appui de son argumentation, Gilles Carrez a notamment fait référence à l'important fond de roulement de l'ANTS. Ce sujet a notamment été traité par Michèle André dans son rapport spécial sur la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » à l'occasion du projet de loi de finances pour 2012 (Sénat, rapport spécial n° 107 (2011-2012) – tome III – annexe 2).

ARTICLE 19 sexies (nouveau)

Régime fiscal applicable aux mutuelles et institutions de prévoyance en matière d'impôt sur les sociétés et de contribution économique territoriale

Commentaire : le présent article, introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement, vise, d'une part, à abroger les mesures dérogatoires relatives à certains contrats d'assurance maladie, jugées constitutives d'aides d'Etat incompatibles avec le marché intérieur et, d'autre part, à prévoir la taxation progressive des mutuelles à l'impôt sur les sociétés (IS) et à la contribution économique territoriale (CET).

I. LE DROIT EXISTANT : UN RÉGIME FISCAL DÉROGATOIRE AU PROFIT DU SECTEUR MUTUALISTE

Il existe trois types de mutuelles qui sont régis respectivement par les livres I, II et III du code de la mutualité. **Deux de ces trois catégories peuvent ou non développer un objet lucratif.** Il s'agit des mutuelles dites « fédératives » relevant du livre I ainsi que des organismes pratiquant la prévention, l'action sociale et la gestion de réalisations sanitaires et sociales couverts par le livre III. En revanche, **les mutuelles régies par le livre II exercent systématiquement des activités d'assurance de manière concurrentielle.**

Une instruction fiscale, en date de 1998, a cependant considéré que l'ensemble de ces organismes étaient exonérés d'impôt sur les sociétés (IS), à l'exception des revenus patrimoniaux relevant du régime du cinquième paragraphe de l'article 206 du code général des impôts (CGI). Les institutions de prévoyance (IP) qui constituent des sociétés de personnes à but non lucratif et soumises au code de la sécurité sociale, bénéficient également du même régime.

En réponse aux observations des autorités communautaires sur l'absence d'assujettissement à l'IS de certaines mutuelles en dépit de leur activité assurancielle concurrentielle, la loi de finances rectificative pour 2006¹ a profondément modifié le régime fiscal des mutuelles et des IP afin de les intégrer dans le droit commun en les soumettant à l'impôt sur les sociétés ainsi qu'à la taxe professionnelle, devenue désormais la **contribution économique territoriale (CET) qui se décompose en contribution foncière des entreprises (CFE) et cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE).**

¹ Loi n° 2006-1771 du 30 décembre 2006 de finances rectificative pour 2006.

La normalisation du régime fiscal en matière d'IS des mutuelles et des IP est définie de manière progressive à l'article 217 *septdecies* du CGI.

La loi de finances rectificative pour 2006 a aussi prévu un nouveau régime d'exonération spécifique en matière de contrats d'assurance maladie dit « solidaires et responsables ». Aux termes du 2° de l'article 207 du CGI, les résultats sur ces contrats sont exonérés d'IS. Les activités de gestion de ces contrats ne sont également pas soumises à la CET au titre du 1° de l'article 1461 du CGI.

Enfin, l'article 39 *quinquies* GD du CGI autorise ces organismes à **constituer en franchise d'impôt une provision d'égalisation** destinée à faire face aux fluctuations de sinistralité afférente à certains contrats d'assurance complémentaires collectifs de prévoyance.

L'entrée en vigueur de ces nouveaux régimes était initialement fixée à 2008, à l'exception de l'exonération de la taxe professionnelle prévue pour 2010. **Elle a été cependant reportée chaque année¹, en raison de l'ouverture en 2007 d'une enquête de la Commission européenne** sur ces régimes dérogatoires.

Cette dernière avait pour objet de vérifier sa compatibilité avec la **réglementation en matière d'aides d'Etat**, au regard du respect de trois conditions : le caractère social des mesures d'aide, le transfert effectif des avantages à des consommateurs individuels et le caractère non discriminatoire de ces avantages.

La Commission européenne a conclu le 26 janvier 2011 à l'incompatibilité des mesures d'exonérations fiscales² et de constitution de la provision d'égalisation³ avec les règles de la concurrence de l'Union européenne sur le fondement du caractère incertain de la répercussion des avantages fiscaux sur l'assuré⁴ et sur celui du risque de discrimination au

¹ L'article 15 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011 a reporté l'entrée en vigueur de ces mesures aux exercices ouverts à compter du 1^{er} janvier 2012 en matière d'IS, et à 2013 en matière de CET.

² Décision de la Commission du 26 janvier 2011 concernant les régimes d'aide C 50/07 (ex N 894/06) que la France envisage de mettre à exécution en faveur du développement des contrats d'assurance maladie solidaires et responsables et des contrats d'assurance complémentaires collectifs contre les risques de décès, incapacité et invalidité.

³ Cf. considérants 146 et suivants de la décision précitée.

⁴ Cf. considérant 125 de la décision précitée : « La répercussion effective de l'exonération d'impôt des sociétés sur le consommateur final est pour le moins incertaine. [...]. Un rapport récent de la Cour des comptes française a révélé l'existence d'augmentations très significatives des marges bénéficiaires dans le secteur de l'assurance santé au cours des dernières années (de 12 % en 2003 à 23 % en 2007) Dans ce contexte d'augmentation significative des marges bénéficiaires, il est difficile de conclure à l'existence d'un mécanisme de marché garantissant la répercussion effective de l'exonération d'impôt des sociétés sur les consommateurs finaux. »

profit des opérateurs historiques, telles que les mutuelles, qui sont légalement tenues de n'offrir que des contrats solidaires et responsables¹.

Il convient de souligner que **les dispositifs précités n'ont pas été modifiés au fond depuis l'adoption de la loi de finances rectificative de 2006**. Aux termes de l'article 15 de la loi de finances pour 2011², leur entrée en vigueur est, cependant, prévue au :

- 1^{er} janvier 2012 pour l'IS et au 1^{er} janvier 2013 pour la CET, s'agissant de l'exonération des activités de gestion des contrats solidaires et responsables d'IS et de CET (articles 207-2 et 1461-1^o du CGI) ;

- 1^{er} janvier 2012 quant à la possibilité de constituer en franchise d'impôt une provision d'égalisation relative aux contrats de prévoyance de groupe 1 (article 39 *quinquies* GD du CGI).

La fiscalisation progressive à l'IS au moyen d'une réserve spéciale de solvabilité (article 217 *septdecies* du CGI) est reportée aux exercices ouverts à compter du 1^{er} janvier 2012.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : LA TAXATION PROGRESSIVE DES MUTUELLES EN CONFORMITÉ AVEC LE DROIT COMMUNAUTAIRE

Le présent article, introduit par l'Assemblée nationale, à l'initiative du Gouvernement sur l'avis favorable de la commission des finances, vise, en premier lieu, **à abroger les dispositions relatives à l'exonération d'IS et de CET** des contrats d'assurance maladie dit « solidaires et responsables », ainsi que celles prévoyant la provision d'égalisation concernant les contrats de prévoyance de groupe. Celles-ci ont été **jugées constitutives d'aides d'Etat incompatibles avec le marché intérieur**, aux termes de la décision du 26 janvier 2011 de la commission européenne. En l'absence d'abrogation, ces dispositifs entreraient en vigueur au 1^{er} janvier 2012, s'agissant de l'IS et au 1^{er} janvier 2013, s'agissant de la CET, tout en étant incompatibles avec le droit communautaire.

¹ Cf. *considérant 129 de la décision précitée* « L'examen de la Commission conclut également au non-respect de la condition relative à l'absence de discrimination quant à l'origine du produit. [...] Or, outre les conditions relatives au type de contrats éligibles, les entreprises désireuses de bénéficier du régime doivent respecter des seuils relatifs au nombre (120 000/150 000 contrats) ou à la proportion (taux de 85 % / 93 %) de contrats solidaires et responsables dans leur portefeuille de contrats d'assurance complémentaire santé [...]. Selon la Commission, ces seuils auront tout simplement pour effet d'entraîner une discrimination quant à l'origine du produit ».

Cf. *Considérant 134 de la décision précitée* « Enfin, il est probable que le montant de l'aide varie d'un organisme d'assurance à l'autre en fonction des bénéfices réalisés sur les opérations concernées, ce qui ne serait pas conforme à l'exigence selon laquelle les consommateurs doivent bénéficier de l'aide en cause quel que soit l'opérateur économique fournissant le produit ou le service susceptible de remplir l'objectif social invoqué par l'Etat membre concerné. »

² *Loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011.*

Ces derniers sont codifiés respectivement au 2° de l'article 207, au 1° de l'article 1461, à l'article 39 *quinquies* GD et à l'article 217 *septdecies* du code général des impôts (CGI) concernant l'exonération d'IS et de CET des activités de gestion des contrats solidaires et responsables, la possibilité de constituer en franchise d'impôt une provision d'égalisation relative aux contrats de prévoyance de groupe et la taxation progressive des organismes mutualistes et IP à l'IS et à la CET.

En second lieu, le présent article prévoit un aménagement de l'entrée en fiscalité à l'IS des mutuelles et des IP, tout en respectant le calendrier initialement prévu. Corrélativement, il tend à faire bénéficier ces organismes d'un tel aménagement en matière de taxation à la CET, à compter de 2013.

Le 1° du I du présent article est de nature rédactionnelle. Il vise à modifier le XII de l'article 88 de la loi de finances rectificative précitée de 2006 afin de supprimer, d'une part, la référence au I de l'article 88 renvoyant au 2 de l'article 207 du CGI relatif à l'exonération à l'IS des résultats afférents à la gestion des contrats d'assurance maladie dit « solidaires et responsables » et, d'autre part, celle au IV dudit article relatif à la provision d'égalisation prévue à l'article 39 *quinquies* GD du CGI.

Corrélativement, **le 2° du I du présent article** tend à modifier le XIII de l'article 88 de la loi de finances rectificative précitée afin d'abroger la référence au II de l'article renvoyant à l'article 1461 du CGI concernant l'exonération desdits contrats de cotisation foncière des entreprises¹.

Le 1° du II du présent article abroge l'article 39 *quinquies* GD du CGI relatif à la provision d'égalisation.

Le 2° du II vise à supprimer le 2° de l'article 207 du CGI prévoyant l'exonération d'IS.

Le 3° du II modifie l'article 217 *septdecies* du CGI afin de prévoir un assujettissement des mutuelles et des IP à l'IS à hauteur de 60 % du résultat imposable pour l'exercice ouvert en 2012 et de 40 % pour celui de 2013.

Le 4 du II du présent article vise à abroger les dispositions du 1° de l'article 1461 du CGI en matière d'exonération totale de CFE.

Le 5° du II du présent article tend à poser les modalités de l'application progressive de la CFE aux mutuelles et IP en réduisant la base d'imposition de 60 % en 2013, puis de 40 % en 2014. Ces organismes seront imposés sur la totalité de leur base d'imposition à partir de 2015.

¹ La taxe professionnelle a été remplacée par la contribution économique territoriale (CET) composée de la cotisation foncière des entreprises (CFE) et de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE).

Le 6° du présent article vise à modifier corrélativement l'article 1586 *sexies* du CGI relatif au calcul de la valeur ajoutée dans le cadre de la CVAE afin de ne prendre en compte les produits et les charges qu'à raison de 40 % de leur montant en 2013, de 60 % en 2014 et en totalité à partir de 2015.

Le III du présent article prévoit la **remise d'un rapport** au Parlement avant le 30 septembre 2012 sur « *l'impact de l'application d'un régime fiscal de droit commun sur les fonds propres des mutuelles et institutions de prévoyance* ».

Le IV du présent article dispose que les mesures relatives à la fiscalisation progressive à la CET s'appliquent à compter des impositions dues au titre de 2013.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

La décision de la Commission européenne du 26 janvier 2011 a déclaré incompatible avec le droit communautaire d'une part, l'exonération d'IS et de CET des contrats d'assurance maladie dit « solidaires et responsables » et, d'autre part, celle prévoyant la provision d'égalisation concernant les contrats de prévoyance de groupe. Cette décision a pour conséquence non seulement d'entraîner l'abrogation desdites mesures dans notre droit interne, mais également l'application aux mutuelles et institutions de prévoyance du régime fiscal de droit commun à compter des exercices ouverts en 2012 en matière d'IS et en 2013 en matière de CET.

Il convient toutefois de relever que **cette nouvelle fiscalisation dépendra de la catégorie et de la nature des activités des mutuelles** en question. Les organismes du livre II du code de la mutualité exerçant des activités assurancielles de manière concurrentielle y seront soumis au même titre que les sociétés d'assurance. En revanche, la taxation à l'IS et à la CET des IP et mutuelles du livre II et III du code précité sera réalisée au cas par cas en fonction d'une analyse dite de lucrativité.

Votre rapporteure générale prend acte de **la taxation graduelle de ces organismes**, d'une part à l'IS, à hauteur de 40 % en 2012, et de 60 % en 2013 et d'autre part, à la CET, à proportion de 40 % en 2013 et de 60 % en 2014¹.

¹ En conséquence, les mutuelles et IP seront totalement assujettis à l'IS et à la CFE, à compter respectivement de 2014 et 2015.

En réponse à sa demande sur le rendement de ce nouveau dispositif, le Gouvernement a fourni les éléments suivants :

Fiscalisation des Mutuelles et des Institutions de prévoyance

	IS					CVAE					CFE				
	2012	2013	2014	2015	2016	2012	2013	2014	2015	2016	2012	2013	2014	2015	2016
Année d'imposition	2012	2013	2014	2015	2016	2012	2013	2014	2015	2016	2012	2013	2014	2015	2016
Année budgétaire	2013	2014	2015	2016	2017	2012	2013	2014	2015	2016	2012	2013	2014	2015	2016
Part imposable	40 %	60 %	100 %	100 %	100 %	0 %	40 %	60 %	100 %	100 %	0 %	40 %	60 %	100 %	100 %
Rendement en M€	150	225	375	375	375	0	28	42	70	70	nc	nc	nc	nc	nc

Source : Direction de la législation fiscale

Le caractère progressif de la fiscalisation des mutuelles et IP au droit commun de la fiscalité **tend à atténuer la charge financière** résultant de l'entrée en vigueur du principe d'imposition, voté en 2006, mais reporté chaque année dans l'attente de la décision de la Commission européenne sur la partie dérogatoire du nouveau dispositif fiscal de ces organismes.

Le présent article répond aux inquiétudes des acteurs du secteur mutualiste. Ainsi le communiqué de la Mutualité Française du 2 décembre 2011 indique que celle-ci « prend acte avec satisfaction de la volonté du gouvernement, suite aux discussions qui ont eu lieu entre Valérie Pécresse, ministre du Budget et des Comptes publics et Etienne Caniard, président de la Mutualité Française, de limiter les conséquences de la décision négative de la Commission européenne qui a qualifié d'aides d'Etat les exonérations fiscales existantes pour les mutuelles ».

Du côté des IP, Jean-Louis Faure, délégué général du Centre technique des institutions de prévoyance (CTIP), a salué « la relation constructive engagée avec le Gouvernement » qui doit se poursuivre en 2012¹.

Le rôle du secteur mutualiste en matière de dépenses de santé n'est pas négligeable. Tout d'abord, il constitue un financeur important de ces dépenses après la Sécurité sociale. De surcroît, ces organismes ne pratiquent pas la sélection des risques. Ils exercent également un rôle de régulateur de ces frais par la voie des 2 500 services de soins et d'accompagnement mutualistes.

¹ Cf. article In. *l'Argusdel'assurance.com* « Mutuelles et institutions de prévoyance : une fiscalisation progressive » le 2 décembre 2011 par François Limoge.

Il est donc essentiel que les mutuelles soient en mesure de continuer à pratiquer des tarifs accessibles au plus grand nombre. De ce point de vue, les dispositions du présent article, qui pèseront sur le résultat des entreprises, légitiment l'opposition du Sénat au doublement de 3,5 % à 7 % de la taxe sur les contrats complémentaires santé « solidaires et responsables » réalisé dans le cadre de la troisième loi de finances rectificative pour 2011. L'application de cette taxe s'ajoute à celle de 6,27 % destinée au financement de la CMU, soit un total de 13,27 %.

Enfin, **la remise d'un rapport au Parlement** sur l'impact de cette réforme sur les mutuelles est particulièrement utile. Toutefois, son champ devrait être élargi. Plutôt que de le limiter à « *l'impact de l'application d'un régime fiscal de droit commun sur les fonds propres des mutuelles et institutions de prévoyance* », il serait préférable qu'il porte également sur les recettes des collectivités territoriales ainsi que sur les effets concomitants de la nouvelle taxation et du doublement de la taxe sur les conventions d'assurances (TSCA) sur le coût de l'accès aux soins. Votre commission vous propose un **amendement** en ce sens.

En effet, s'il est essentiel de mesurer l'incidence du passage au régime fiscal de droit commun sur les fonds propres et donc sur la capacité de ces institutions à respecter les normes de la directive solvabilité II¹, il importe également de disposer d'une vision d'ensemble des incidences de la loi fiscale sur l'activité des mutuelles et sur les bénéficiaires des impositions locales qui seront acquittées par ces mutuelles.

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

¹ Directive 2009/138/CE du Parlement Européen Et Du Conseil du 25 novembre 2009 sur l'accès aux activités de l'assurance et de la réassurance et leur exercice (solvabilité II) (refonte).

ARTICLE 19 septies (nouveau)

**Prorogation du dispositif de remboursement partiel
de TIC au profit des agriculteurs**

Commentaire : le présent article, introduit par l'Assemblée nationale, proroge le dispositif du remboursement partiel de TIC au profit des agriculteurs, et l'étend aux volumes de gazole non routier.

**I. LE REMBOURSEMENT PARTIEL, EN FAVEUR DES
AGRICULTEURS, DE LA TAXE INTÉRIEURE DE CONSOMMATION
SUR LES PRODUITS ÉNERGÉTIQUES**

A. UN DISPOSITIF CRÉÉ EN 2004 MAIS PROROGÉ D'ANNÉE EN ANNÉE

Depuis 2005, afin de pallier la hausse des tarifs du fioul et du gaz naturel, les exploitants agricoles bénéficient, sur demande, **d'un remboursement partiel¹ des taxes intérieures de consommation (TIC) acquittées l'année précédente sur le fioul domestique, le fioul lourd et le gaz naturel** (taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers – TIPP – pour les deux premiers produits et TICGN pour le dernier)².

Le dispositif était initialement présenté comme une mesure prise à titre exceptionnel. Or il est, en réalité, prorogé année après année.

Les demandes de remboursement sont **instruites conjointement par les services déconcentrés du ministère chargé de l'agriculture et les trésoreries générales**, ces dernières assurant les paiements. Un décret intervient pour fixer les règles applicables aux demandes formulées par les exploitants agricoles ainsi qu'à la procédure de remboursement³.

Sont visés par la mesure les **exploitants agricoles à titre individuel ou sociétaire**, y compris dans le secteur de l'aquaculture, les entreprises de **travaux agricoles et forestiers**, les **coopératives** d'utilisation en commun du matériel agricole (CUMA), les autres sociétés ou personnes morales ayant une activité de production agricole et les redevables de la cotisation de solidarité.

Le fioul domestique est principalement utilisé pour le **chauffage** (domiciles et entreprises), mais aussi pour certains **véhicules professionnels**, dont la liste est fixée par arrêté⁴, et qui peuvent l'utiliser comme carburant.

¹ Soit 90 % du taux normalement applicable.

² Ce dispositif de remboursement a été instauré par le IV de l'article 33 de la loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004 de finances pour 2005, à la suite de la hausse du coût de l'énergie pour les agriculteurs.

³ Décret n° 2010-715 du 29 juin 2010.

⁴ Arrêté du 29 avril 1970, modifié en dernier lieu par l'arrêté du 9 octobre 2008.

Les véhicules bénéficiaires de ce taux privilégié sont utilisés hors route : **tracteurs agricoles, engins forestiers, engins de chantier pour les bâtiment et travaux publics (BTP), navires de transporteurs fluviaux**, etc. S'agissant plus précisément des véhicules agricoles, l'arrêté se réfère aux « *machines, appareils et engins agricoles automoteurs pour la préparation et le travail du sol, la culture, la récolte ou des travaux agricoles analogues* ».

Pour la TICGN, il faut relever tout particulièrement que les exploitations agricoles spécialisées dans la **culture sous serres de fruits et légumes** sont de **grandes consommatrices de gaz naturel** pour leur chauffage.

B. UNE ÉVALUATION MITIGÉE

Les **principales conclusions** du rapport du comité Guillaume sur **l'évaluation des dépenses fiscales** et des niches sociales, relatives au remboursement partiel de TIC au profit des agriculteurs, sont les suivantes :

- le **taux de recours au dispositif est élevé**, estimé par la Fédération nationale des syndicats d'exploitants agricoles (FNSEA) à plus de 95 %. Les exploitants agricoles se sont en effet habitués aux procédures de remboursement partiel ;

- le **dispositif est lisible** pour les bénéficiaires, dans la mesure où le taux est stable dans le temps depuis près de dix ans. Son impact peut donc être prévu par les bénéficiaires ;

- en **termes de compétitivité**, le secteur agricole considère que cette mesure compense d'autres coûts, supérieurs en France par rapport à nos voisins européens, tels que les coûts de travail supplémentaires ou la réglementation des poids lourds. **Les exploitants agricoles jugent souvent que ce remboursement permet d'aligner le secteur agricole avec l'exonération de la TIC pour les bateaux du secteur de la pêche** ;

- du **point de vue de l'emploi**, le comité Guillaume estime qu'avec un impact moyen de 1,11 % sur les revenus nets des non salariés du secteur, « *la dépense fiscale n'exerce pas à elle seule d'effet significatif en termes de soutien à l'emploi, même si ce chiffre moyen cache d'importantes divergences entre exploitants de différents secteurs* ». En tout état de cause, « *le dispositif n'a pas contribué sensiblement à endiguer l'érosion du nombre d'exploitants constatée depuis plusieurs décennies* » ;

- du **point de vue environnemental**, le dispositif **ne favorise pas l'adaptation des exploitations à un profil de production plus écologique** et vient **contredire l'objectif de réduction des émissions polluantes** sous-tendant les dispositions du Grenelle de l'environnement. A cet égard, la Cour des comptes relevait en 2009 que « *les dépenses fiscales du secteur agricole, d'un coût très élevé et accordées sans aucune contrepartie, ont pour effet, en*

gommant les signaux du marché, de retarder les adaptations nécessaires des exploitations agricoles et du secteur de la pêche ».

Enfin, cette dépense fiscale représente un **coût estimé à 150 millions d'euros en 2010 et 2011**, soit une moyenne annuelle 650 euros par bénéficiaire¹.

C. UN DISPOSITIF CONFORME AU DROIT COMMUNAUTAIRE

Il convient de relever la **conformité de cette mesure au droit communautaire**. L'article 15-3 de la directive 2003/96/CE du Conseil du 27 octobre 2003 restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité autorise ainsi les Etats membres de l'Union européenne à appliquer *« un niveau de taxation allant jusqu'à zéro aux produits énergétiques et à l'électricité utilisés pour les travaux agricoles, horticoles ou piscicoles et dans la sylviculture »*.

Le dispositif proposé de remboursement partiel de TIPP et de TICGN en faveur des professions agricoles est donc conforme à la législation communautaire en vigueur.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : LA PROROGATION DU REMBOURSEMENT PARTIEL ET SON EXTENSION AUX VOLUMES DE GAZOLE NON ROUTIER

Le présent article, introduit à l'Assemblée nationale par le Gouvernement, sans que la commission des finances ait pu l'examiner, proroge d'un an, comme chaque année depuis 2005, le dispositif de remboursement partiel de la TIC sur les produits énergétiques au profit des exploitants agricoles, en ce qui concerne les consommations de fioul domestique, de fioul lourd et de gaz naturel effectuées entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 2011.

Ce remboursement équivaut à 90 % de la taxe acquittée, soit cinq euros par hectolitre de fioul domestique, 16,65 euro par tonne pour le fioul lourd, et 1,071 euro par mégawattheure de gaz naturel.

De surcroît, cet article étend le remboursement précité aux volumes de gazole non routier (GNR), *« afin de tenir compte de l'obligation des exploitants agricoles d'utiliser celui-ci comme carburant en lieu et place du fioul domestique à compter du 1^{er} novembre 2011 »*.

L'exposé des motifs de cet amendement précise que *« dans la mesure où le GNR se substitue au fioul domestique, une telle extension, purement technique, n'a pas pour objet d'augmenter le coût de la dépense »*.

¹ Sur la base d'une estimation de 240 000 bénéficiaires en 2010 (source DGFIP).

Néanmoins, la **prorogation** de cette dépense fiscale **coûterait** de l'ordre de **150 millions d'euros** par an.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le Gouvernement justifie cette nouvelle extension du remboursement partiel de TIC au profit des agriculteurs par « *la **crise économique qui frappe le secteur agricole et l'instabilité du prix de l'énergie, qui reste à des niveaux importants, notamment pour le gazole et le fioul domestique*** ». Il est vrai que les agriculteurs ont objectivement connu une période particulièrement dure de 2009 à 2010, dont ils se remettent difficilement.

La ministre a également souligné à l'Assemblée nationale que les revenus des exploitants agricoles, « *bien qu'en augmentation, demeurent inférieurs à leur niveau de 2007* ».

Toutefois, le caractère exceptionnel et transitoire du remboursement octroyé a beaucoup perdu de son évidence à mesure que s'additionnent les prorogations successives.

Il conviendrait donc, à nouveau, d'**exiger du Gouvernement qu'il clarifie ses objectifs** et fasse part de ses intentions s'agissant de l'**extinction** ou pas de cette **mesure de remboursement à moyen terme**.

La disparition programmée du remboursement pourrait à cet égard constituer une **incitation** à la **modernisation des exploitations, en particulier sur un plan énergétique**. Il est en effet hautement probable que l'effacement du caractère réellement « transitoire » de l'avantage fiscal a contribué à réduire sa portée incitative.

Décision de la commission : sous le bénéfice de ces observations, votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 20

(Art. 568, 575 et 575 A du code général des impôts)

Mesures relatives au tabac

Commentaire : le présent article vise à modifier diverses mesures relatives à la fiscalité sur le tabac.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LE RÉGIME FISCAL DES CIGARETTES

Dans le domaine des produits de tabac et donc plus particulièrement des cigarettes, la fiscalité et son produit présentent la caractéristique d'être **indirectement déterminés par les fabricants**. En effet, c'est *in fine* par rapport au prix de vente décidé par ceux-ci (dans les limites de l'article 572 du code général des impôts) que la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) s'applique et que les différents taux du droit de consommation sont calculés.

En effet, **les taux de TVA et de droit de consommation s'appliquent « à rebours » ou « en dedans »**, c'est-à-dire à partir du prix toute taxe comprise (TTC), et non, comme c'est normalement le cas, à partir du prix hors taxe (HT), ou « en dehors », des produits concernés.

L'article 298 *quaterdecies* du code général des impôts (CGI) soumet les opérations portant sur les tabacs manufacturés à la TVA dans les conditions de droit commun, soit au taux normal de 19,6 %. Cela correspond à **un taux de 16,3856 % « en dedans »** du prix de vente au détail.

Cette taxe s'applique sur **les accises**, dont le régime est fixé par les articles 575 à 575 D du CGI, modifiés par la loi n° 2010-1658 du 30 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010.

Le régime fiscal des cigarettes s'articule autour du **prix moyen pondéré de vente au détail**. Celui-ci est calculé en fonction de la valeur totale de l'ensemble des cigarettes mises à la consommation, basée sur le prix de vente au détail TTC, divisée par la quantité totale de cigarettes mises à la consommation. Ce prix est établi, sur la base des données concernant toutes les mises à la consommation effectuées l'année civile précédente, par arrêté du ministre chargé du budget¹.

¹ Cet arrêté global intervient généralement au cours du premier trimestre. Par la suite, trois arrêtés partiels homologuent en cours d'année, la plupart du temps le premier lundi de chaque trimestre, les nouveaux produits commercialisés et prennent acte des retraits de produits.

Il permet de déterminer **la classe de prix de référence**, qui correspond au prix moyen pondéré de vente au détail exprimé pour mille cigarettes et arrondi à la demi-dizaine d'euros immédiatement supérieure.

Pour les cigarettes, **le droit de consommation** se décompose en une part spécifique, exprimée en euros pour 1 000 cigarettes, et une part proportionnelle au prix de vente au détail.

Ces parts se calculent par rapport au prix de vente au détail des cigarettes de la classe de prix de référence (5,40 euros avant la hausse de 6 % intervenue en octobre 2011, et 5,70 euros depuis lors), de telle sorte que le total de la part spécifique et de la part proportionnelle corresponde à **64,25 % du prix de vente**.

Les cigarettes sont les seuls produits du tabac en France pour lesquels le droit de consommation comporte une part spécifique et une part proportionnelle au prix de vente au détail. Les tabacs manufacturés autres que les cigarettes sont soumis à un taux normal applicable à leur prix de vente au détail, sous réserve d'un minimum de perception fixé par mille unités ou par mille grammes.

Le taux du droit de consommation applicable aux produits de tabac

Groupe de produits	Taux normal
Cigarettes	64,25 %
Cigares	27,57 %
Tabacs fine coupe destinés à rouler les cigarettes	58,57 %
Autres tabacs à fumer	52,42 %
Tabacs à priser	45,57 %
Tabacs à mâcher	32,17 %

Source : CGI

Pour les cigarettes de la classe de prix de référence, le montant du droit de consommation est déterminé globalement en appliquant le taux normal de ce droit, prévu à l'article 575 A du CGI (soit 64,25 %), à leur prix de vente au détail. La part proportionnelle est réputée égale à la différence entre le montant total du droit de consommation et la part spécifique. Le rapport entre cette part proportionnelle et le prix de vente au détail de ces cigarettes constitue le taux de base.

Pour les autres cigarettes, la part proportionnelle est déterminée en appliquant le taux de base à leur prix de vente au détail.

La part spécifique est égale à **9 % de la charge fiscale totale** afférente aux cigarettes de la classe de prix de référence, qui comprend le droit de consommation et la TVA.

La décomposition du prix de vente d'un paquet de vingt cigarettes

Structure de prix	Taux	Classe de prix de référence, en euros en septembre 2011	Après la hausse des prix de 6 % en octobre 2011
Prix de vente au détail	100,00 %	5,40	5,70
Remise brute allouée au débitant	8,44 %	0,45	0,48
Droit de consommation	64,25 %	3,47	3,66
- dont une part proportionnelle au prix de vente au détail	7,00 %	3,08	3,26
- dont une part spécifique	9,00 % de la charge fiscale totale	0,39	0,41
TVA	16,38 %	0,88	0,93
Charge fiscale totale	80,64 %	4,35	4,59
Marge du fabricant	10,93 %	0,60	0,623

Source : *commission des finances*

Par ailleurs, le montant du droit de consommation applicable aux cigarettes ne peut être inférieur à **un minimum de perception** (mentionné à l'article 575 du CGI) fixé par 1 000 unités, majoré de 10 % pour les cigarettes dont le prix de vente est inférieur à 94 % de la classe de prix de référence. Ce minimum de perception est fixé, par l'article 575 A du CGI, à **173 euros** pour les cigarettes, à **105 euros** pour les tabacs fine coupe destinés à rouler les cigarettes, à **60 euros** pour les autres tabacs à fumer et à **89 euros** pour les cigares.

La loi de finances précitée du 30 décembre 2010 rectificative pour 2010 a **renforcé le dispositif du minimum de perception**. L'article 575 du CGI prévoit désormais que, lorsque le prix de vente au détail homologué des cigarettes ou des tabacs fine coupe destinés à rouler les cigarettes est inférieur, respectivement, à 95 % et 97 % du prix moyen de ces produits constaté par le dernier arrêté de prix, le montant des minimums de perception prévu à l'article 575 A du CGI peut être relevé par arrêté du ministre chargé

du budget, dans la limite de 25 %. Le mécanisme ainsi institué, qui placerait le fabricant dans une situation de vente à perte, est donc très dissuasif. Par ailleurs, le seuil de déclenchement du minimum de perception peut désormais être majoré lorsqu'une hausse des prix intervient en cours d'année, ce qui permet au Gouvernement de relever fortement la fiscalité s'appliquant à un fabricant qui refuserait de s'associer à une hausse des prix.

Le droit de consommation est **exigible** à la mise à la consommation ou lors de l'importation. Sous réserve des dispositions spécifiques aux comptoirs de vente dans les ports, aéroports, terminal du tunnel sous la Manche, et aux moyens de transport, le droit de consommation est liquidé le dernier jour de chaque mois d'après la déclaration des quantités de tabacs manufacturés mis à la consommation. Il est payé par le fournisseur à l'administration au plus tard le 5 du deuxième mois suivant celui au titre duquel la liquidation a été effectuée.

En ce qui concerne les tabacs manufacturés fabriqués dans les départements de France métropolitaine ou dans un autre Etat membre de l'Union européenne (UE) ou mis en libre pratique dans un autre Etat membre, le droit de consommation est **recouvré** selon les procédures et sous le bénéfice des sûretés prévues par le CGI en matière de contributions indirectes.

A l'importation, le droit est dû par l'importateur et il est recouvré comme en matière de douane.

Au total, **le lien entre le prix et la fiscalité des produits de tabac et a fortiori des cigarettes** est donc à double sens, puisque tous les éléments du prix sont définis en pourcentage du prix de détail (qui est homologué par arrêté) et sont donc interdépendants. Une modification du prix du fabricant entraîne une hausse du prix de détail et donc du montant des prélèvements et de la rémunération des buralistes. A l'inverse, une hausse du droit de consommation modifie l'assiette de la TVA et le montant de taxe collecté. A son tour, une modification du taux de TVA se répercute sur le prix de vente au détail et donc sur le droit de consommation pour maintenir le taux global de prélèvement. Enfin, une hausse de la remise des buralistes entraîne soit une hausse du prix de détail et des taxes, soit, sans modification du prix de détail, une baisse de la marge des fabricants.

B. LA RÉMUNÉRATION DES BURALISTES

Un débitant de tabac est rémunéré à partir d'**une remise brute** sur le prix de vente au détail des produits égale à **8,44 %** pour les cigarettes et le tabac fine coupe destiné à rouler les cigarettes.

Par ailleurs, **un droit de licence** est payé à l'Etat par les débitants en contrepartie de l'autorisation de vente de tabac accordée par l'administration.

La rémunération des débiteurs de tabacs, dite « **remise nette** » est le résultat d'un pourcentage appliqué au chiffre d'affaire. Ce pourcentage est l'application d'une formule de calcul intégrant le droit de licence.

En pratique, **une remise directe de 6,5 %** est versée au débiteur de tabac, sur facture, par le fournisseur.

Les 1,94 % restants sont versés par le fournisseur à l'administration qui prélève dessus le droit de licence et la cotisation retraite : 21,09 % de la remise brute permettent d'acquitter le droit de licence et 1,90 % servent à financer la cotisation au régime d'allocation viagère des gérants de débiteurs de tabacs (RAVGDT).

Les buralistes bénéficient d'**une exonération du droit de licence sur les 157 650 premiers euros de chiffre d'affaires**. L'administration reverse aux buralistes les sommes précomptées au titre du droit de licence jusqu'à hauteur du seuil d'exonération. Ce reversement est dénommé « **complément de remise** ».

Une remise compensatoire et une remise additionnelle ont été créées dans le cadre du contrat d'avenir signé le 18 décembre 2003 et confirmées dans le second contrat d'avenir pour les buralistes signés le 21 décembre 2006.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LA BAISSÉ DU TAUX DE DROIT DE LICENCE DÛ PAR LES DÉBITANTS DE TABACS

Le 1° du I du présent article vise à **réduire le taux du droit de licence applicable aux produits de tabac autres que les cigares et les cigarillos, en le faisant passer de 21,09 % de la remise brute à 20,84 %**.

B. LA MODIFICATION DE LA STRUCTURE DU DROIT DE CONSOMMATION

Le 2° du I du présent article prévoit, sans modifier le taux du droit de consommation qui reste égal à 64,25 % du prix de vente au détail du paquet, **d'augmenter sa part spécifique de 9 % à 12 % de la charge fiscale totale**, ce qui signifie aussi une diminution de la part proportionnelle.

C. LA HAUSSE DU MINIMUM DE PERCEPTION

Le 3° et le 4° du I du présent article **relèvent les minima de perception pour les cigarettes et les tabacs fine coupe** destinés à rouler les cigarettes.

Le minimum de perception passe de 173 euros à **183 euros pour 1 000 cigarettes** (soit une hausse de 5,78 %) et de 105 euros à **115 euros pour 1 000 grammes de tabac fine coupe** (soit une hausse de 9,52 %).

D. UNE ENTRÉE EN VIGUEUR À COMPTER DU 1^{ER} JANVIER 2012

Le II du présent article prévoit l'entrée en vigueur de ce dispositif à compter du **1^{er} janvier 2012**.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'assemblée nationale a **adopté cet article sans modification**.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. LA MISE EN ŒUVRE DU TROISIÈME CONTRAT D'AVENIR POUR LES BURALISTES

Depuis les fortes hausses des prix du tabac en 2003 et en 2004, **le réseau des buralistes a connu des difficultés économiques**, notamment du fait du développement des trafics frontaliers, justifiant la signature de deux précédents contrats d'avenir (le premier en 2003 et le deuxième en 2006).

Le troisième contrat d'avenir des buralistes, portant sur la période 2012 à 2016, a été signé le 23 septembre 2011 par la ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat et le président de la Confédération nationale des buralistes de France.

Cet accord prévoit, pour les produits de tabac autres que les cigares et les cigarillos, **une hausse de la remise nette de 0,4 point** sur l'ensemble de la durée du contrat.

Prévue par ledit contrat, **la programmation de la hausse** se répartit comme suit : 0,1 point en 2012, 0,1 point en 2013, 0,1 point en 2014, 0,05 point en 2015 et 0,05 point en 2016.

Dans la mesure où le taux de la remise nette s'établit à 6,5 % depuis le 1^{er} janvier 2011, il doit donc être porté à **6,6 % à compter du 1^{er} janvier 2012**.

Dans ces conditions, **afin de maintenir constant le montant du droit de licence à la charge des buralistes, il est nécessaire de diminuer le taux de ce droit**. Le présent article tire les conséquences de cette nécessité en faisant passer le taux du droit de licence applicable aux produits de tabac, autres que les cigares et les cigarillos, de 21,09 % à 20,84 % de la remise brute.

Le bilan économique et budgétaire attendu de cette mesure est le suivant :

- **aucun impact sur la recette budgétaire, étant rappelé que celle-ci est affectée au budget de la Sécurité sociale ;**

- **une hausse de 16 millions d'euros de la rémunération des buralistes, cette hausse étant financée à due concurrence par la baisse de celle des fabricants.**

B. LA POURSUITE DU RELÈVEMENT DES PRIX DU TABAC

Parmi les mesures annoncées par le Premier ministre le 24 août 2011 dans le cadre d'un plan d'économies d'un milliard d'euros pour 2011 et de onze milliards d'euros pour 2012, figurait **la hausse des prix du tabac, de 6 % dès le mois d'octobre 2011, puis de 6 % en 2012**. Ces décisions s'inscrivaient dans la lignée de la précédente hausse décidée en novembre 2010.

Mise en œuvre par l'arrêté du 3 octobre 2011 modifiant l'arrêté du 28 décembre 2010 portant homologation des prix de vente au détail des tabacs manufacturés en France, à l'exclusion des départements d'outre-mer, la hausse de 6 % des prix du tabac correspond à **une hausse moyenne de 30 centimes par paquet**.

Les recettes supplémentaires attendues de ces mesures pour les organismes de sécurité sociale s'élèvent à 90 millions d'euros en 2011 et à 600 millions d'euros en 2012. Le montant total des droits sur les tabacs est estimé par l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) à **10,6 milliards d'euros**, auxquels s'ajoutent **3 milliards d'euros** du produit de la TVA.

Cette mesure de rendement s'inscrit aussi dans un objectif de **santé publique**. En effet, avec 60 000 morts attribuables par an, le tabac reste la première cause de mortalité évitable en France. Avec environ 30 % de fumeurs réguliers, la France est loin de l'objectif d'une prévalence à 20 %, tel que défini par l'Organisation mondiale de la santé (OMS) pour la région Europe.

L'augmentation de la part spécifique du droit de consommation, dont le taux passerait de 9 % à 12 % en application du présent article, permet une différenciation des prix et évite un prix unique créateur de position dominante. En effet, **dans la mesure où la part spécifique du droit de consommation spécifique pèse davantage sur les paquets les moins chers, son augmentation incite les fabricants à créer des gammes de tabacs plus chères**, sans que le montant global des taxes augmente au même rythme.

Par ailleurs, le relèvement des minima de perception pour les cigarettes et les tabacs fine coupe destinés à rouler les cigarettes permet **d'éviter que la hausse des prix intervenue en octobre dernier ne rende ces *minima* inopérants.**

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

ARTICLE 20 bis (nouveau)
(Art. 216, 218, 223 et 224 du code des douanes)

Réforme du droit annuel de francisation et de navigation (DAFN)

Commentaire : le présent article vise à étendre le champ du droit annuel de francisation et de navigation (DAFN) et à modifier les règles de calcul de ce droit.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LE DROIT ANNUEL DE FRANCISATION ET DE NAVIGATION (DAFN) : UN DROIT S'APPLIQUANT AUX NAVIRES BATTANT PAVILLON FRANÇAIS

1. La francisation des navires

Selon l'article 217 du code des douanes, **la francisation** confère à un navire le droit de porter le pavillon de la République française, avec les avantages qui s'y attachent.

Tout navire français prenant la mer doit avoir à son bord son acte de francisation. Seuls les navires et bateaux de plaisance ou de sport d'une longueur de coque inférieure à sept mètres et dont la puissance administrative des moteurs est inférieure à vingt-deux chevaux fiscaux (CV) sont dispensés de l'obligation de la formalité de francisation.

En application de l'article 223 du code des douanes, les navires francisés dont la longueur de coque est supérieure ou égale à sept mètres, ou dont la puissance administrative des moteurs est supérieure ou égale à vingt-deux CV sont soumis au paiement d'un droit annuel. Ce droit est dénommé **droit annuel de francisation et de navigation (DAFN)**. Il est à la charge du propriétaire du navire au 1^{er} janvier de chaque année.

Jusqu'en 2006, le DAFN était calculé en fonction des trois paramètres suivants :

- la jauge en tonneaux (les navires de moins de trois tonneaux étant exonérés) ;
- la puissance fiscale du moteur ;
- un abattement lié à la vétusté du navire, le cas échéant.

Bien que la France ait été **un des rares pays de la communauté européenne à percevoir un droit de pavillon sur les bateaux de plaisance**, le DAFN était plutôt bien accepté par les plaisanciers concernés.

2. Un droit affecté au conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres

A l'occasion du trentenaire du **conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres**, le Président de la République a annoncé que le produit du DAFN serait affecté directement au profit de cet organisme à compter du 1^{er} janvier 2006, lui apportant ainsi une recette pérenne. Cette recette était alors estimée à environ 35 millions d'euros et devait constituer l'essentiel des ressources du conservatoire.

En application de **l'article 224 du code des douanes**, le montant du DAFN est affecté (à l'exception du produit spécifique perçu au profit de la collectivité territoriale de Corse, *cf. infra*), depuis 2007 et jusqu'en 2011, au conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres.

L'article 16 ter du projet de loi de finances pour 2012 actuellement en cours d'examen par le Parlement plafonne la ressource affectée au conservatoire, en tant qu'opérateur de l'Etat, à **37 millions d'euros**. Par ailleurs, il rend définitive dans le temps l'affectation du produit du DAFN au conservatoire (alors qu'actuellement cette affectation n'était prévue que jusqu'en 2011, *cf. supra*).

Pour 2011, le produit du DAFN est estimé à **39 millions d'euros**, la prévision pour 2012 étant du même montant¹.

B. LES CRITÈRES PRIS EN COMPTE POUR LE CALCUL DU DAFN

Depuis la réforme introduite par la loi n° 2008-1443 du 30 décembre 2008 de finances rectificative pour 2008, **l'assiette du DAFN** repose sur les trois paramètres suivants :

- **la longueur de coque** (les navires de moins de sept mètres étant exonérés) ;

- **la puissance fiscale du moteur** (les navires de moins de sept mètres étant taxés si la puissance de leur moteur est supérieure ou égale à vingt-deux CV fiscaux) ;

- **la vétusté** (les navires faisant l'objet d'un abattement allant de 25 % à 33 % du montant du droit en fonction de leur âge).

1. La longueur de coque

Le montant du DAFN selon la longueur de coque est retracé dans le tableau suivant.

¹ Cf. *projet de loi de finances pour 2012, évaluation des voies et moyens, tome I*.

Le droit sur la coque, composante du DAFN

Longueur de la coque	Montant du droit (en euros)
Moins de 7 mètres	Exonération
De 7 mètres inclus à 8 mètres exclus	92
De 8 mètres inclus à 9 mètres exclus	131
De 9 mètres inclus à 10 mètres exclus	223
De 10 mètres inclus à 11 mètres exclus	300
De 11 mètres inclus à 12 mètres exclus	342
De 12 mètres inclus à 15 mètres exclus	573
De 15 mètres et plus	1 108

Source : article 223 du code des douanes

2. La puissance fiscale du moteur

Le tableau ci-dessous rend compte de la mise en œuvre du critère portant sur la motorisation des navires.

Le droit sur le moteur des navires, composante du DAFN

Puissance administrative	Montant du droit
Jusqu'à 5 CV inclusivement	Exonération
De 6 à 8 CV	13 euros par CV au dessus du cinquième
De 9 à 10 CV	15 euros par CV au dessus du cinquième
De 11 à 20 CV	32 euros par CV au dessus du cinquième
De 21 à 25 CV	36 euros par CV au dessus du cinquième
De 26 à 50 CV	40 euros par CV au dessus du cinquième
De 51 à 99 CV	45 euros par CV au dessus du cinquième

Source : article 223 du code des douanes

3. Les cas particuliers

Pour les moteurs ayant une puissance administrative égale ou supérieure à 100 CV, le droit sur le moteur des navires est remplacé par une taxe spéciale de **57,96 euros par CV**.

Pour les navires de plaisance francisés dont le port d'attache est situé en **Corse**, et qui ont stationné dans un port corse au moins une fois au cours de

l'année écoulée, le taux du droit est fixé par la collectivité territoriale de Corse. Il doit être compris entre 50 % et 90 % du taux prévu ci-dessus pour la même catégorie de navires. Ce droit est alors perçu au profit de la collectivité territoriale de Corse et l'Etat opère un prélèvement pour frais d'assiette et de recouvrement égal à 2,5 % du montant dudit droit.

Le montant du DAFN affecté à la collectivité territoriale de Corse sera, en 2011, voisin de **3 millions d'euros**.

Le DAFN fait, par ailleurs, l'objet d'une **exonération** pour :

- les embarcations appartenant à des écoles de sports nautiques et relevant d'associations agréées par le ministère chargé des sports ;
- certaines embarcations mues principalement par l'énergie humaine ;
- les bateaux classés au titre des monuments historiques et les bateaux d'intérêt patrimonial ayant reçu le label de la fondation du patrimoine maritime et fluvial.

Le montant du DAFN est calculé par les services des douanes puis transmis au propriétaire du navire, qui envoie son titre de paiement aux services des douanes. **S'il est inférieur à 76 euros, le DAFN n'est pas perçu.**

Pour mémoire, il convient enfin de rappeler que les navires battant pavillon étranger sont, pour leur part, soumis à un **droit de passeport**¹. Ce droit est calculé dans les conditions, selon l'assiette, le taux et les modalités d'application prévus à l'article 233 du code des douanes. Il est donc « calqué » sur le DAFN.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article a été introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative de notre collègue député Jérôme Bignon, avec l'avis favorable de la commission des finances et un avis de **sagesse** du Gouvernement.

¹ Une mesure dérogatoire à cette règle de portée générale a été précisée par l'article 44 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011. Ainsi, depuis le 1^{er} janvier 2011, « sont exonérées de droit de passeport les sociétés propriétaires d'un navire de plaisance ou de sport faisant l'objet d'un contrat de location avec option d'achat ou de crédit-bail conclu avec une personne physique n'ayant pas sa résidence principale en France ou avec une personne morale ne disposant pas d'établissement en France, à l'exclusion de celles qui seraient contrôlées directement ou indirectement par une personne physique ayant sa résidence principale en France ». L'article 81 de la loi n° 2009-1674 du 30 décembre 2009 de finances rectificative pour 2009 avait initialement fixé un plafond pour cette exonération : le navire devait avoir une valeur inférieure à 500 000 euros hors taxes.

A. L'ASSUJETISSEMENT DES VÉHICULES À MOTEUR (VNM) AU RÉGIME ADMINISTRATIF DES NAVIRES DE PLAISANCE OU DE SPORT

Il assimile **les véhicules nautiques à moteur (VNM)** aux navires de plaisance ou de sport en matière de régime administratif et donc, en particulier, il applique à ces véhicules le DAFN et le droit de passeport (I du A).

Pour éclairer cette disposition, il convient de rappeler qu'un VNM est un engin d'une **longueur inférieure à 4 mètres**, disposant d'une **puissance propulsive maximale de plus de trois kilowatts** et manoeuvré par une ou plusieurs personnes. L'utilisation de ces engins nautiques à moteur requiert le permis côtier. Ils disposent d'une forte motorisation et correspondent notamment aux véhicules de type « jet ski » ou « scooters des mers ».

Le présent article dispense toutefois de l'obligation de la formalité de francisation les VNM dont la puissance réelle des moteurs est **inférieure à 90 kilowatts** (II du A).

B. L'AMÉNAGEMENT DU BARÈME DU DAFN POUR LES NAVIRES DE PLAISANCE OU DE SPORT

S'agissant des navires de plaisance ou de sport, le présent article **modifie les modalités de calcul du DAFN** (III du A).

Le tableau ci-après présente le nouveau barème du droit de coque issu de cette modification.

**Le DAFN pour les navires de plaisance ou de sport :
la composante « droit sur la coque » proposée par le présent article**

Longueur de la coque	Montant actuel du droit (en euros)	Montant proposé (en euros)
Moins de 7 mètres	Exonération	Exonération
De 7 mètres inclus à 8 mètres exclus	92	77
De 8 mètres inclus à 9 mètres exclus	131	105
De 9 mètres inclus à 10 mètres exclus	223	178
De 10 mètres inclus à 11 mètres exclus	300	240
De 11 mètres inclus à 12 mètres exclus	342	274
De 12 mètres inclus à 15 mètres exclus	573	458
De 15 mètres et plus	1 108	886

Le tableau ci-dessous présente le nouveau barème du droit de coque issu de cette modification.

**Le DAFN pour les navires de plaisance ou de sport :
la composante « droit sur le moteur des navires » proposée par le présent article**

Puissance administrative	Montant du droit	Montant proposé du droit
Jusqu'à 5 CV inclusivement	Exonération	Exonération
De 6 à 8 CV	13 euros par CV au dessus du cinquième	14 euros par CV au dessus du cinquième
De 9 à 10 CV	15 euros par CV au dessus du cinquième	16 euros par CV au dessus du cinquième
De 11 à 20 CV	32 euros par CV au dessus du cinquième	35 euros par CV au dessus du cinquième
De 21 à 25 CV	36 euros par CV au dessus du cinquième	40 euros par CV au dessus du cinquième
De 26 à 50 CV	40 euros par CV au dessus du cinquième	44 euros par CV au dessus du cinquième
De 51 à 99 CV	45 euros par CV au dessus du cinquième	50 euros par CV au dessus du cinquième

Par ailleurs, pour les moteurs ayant une puissance administrative égale ou supérieure à 100 CV, le présent article fait passer la taxe spéciale de 57,96 euros par CV à **64 euros par CV**.

C. LA CRÉATION D'UN DAFN POUR LES VNM

Le présent article applique le **DAFN** aux VNM en se fondant sur le critère de la puissance réelle du moteur (III du A). Ainsi, instaure-t-il le barème suivant.

Le DAFN pour les VNM

Puissance réelle	Montant proposé du droit
Jusqu'à 90 kilowatts exclus	Exonération
De 90 à 159 kilowatts	3 euros par kilowatt ou fraction de kilowatt
A partir de 160 kilowatts	4 euros par kilowatt ou fraction de kilowatt

Contrairement au produit du DAFN issu de la taxation des navires de plaisance (*cf. supra*), la recette collectée *via* le DAFN propre aux VNM ne sera **pas perçue par la collectivité territoriale de Corse**.

L'entrée en vigueur de ces dispositions spécifiques au DAFN pour les VNM est fixée au **1^{er} janvier 2013** (B).

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. LE POIDS ACCRU DE LA PUISSANCE FISCALE DU MOTEUR DANS LE CALCUL DU DAFN POUR LES NAVIRES DE PLAISANCE OU DE SPORT

La France compte environ **923 500 navires de plaisance, mais seule environ la moitié de cette flotte est active**. Parmi ces navires, on compte 693 392 bateaux à moteur. Par ailleurs, les immatriculations de navires de plaisance augmentent d'environ 22 000 unités chaque année avec une forte représentation des navires à moteurs.

Le présent article propose **un nouvel équilibre du DAFN** entre sa composante « longueur de coque » et sa composante « puissance fiscale du moteur ».

Plus précisément et ainsi que l'illustrent les tableaux *supra*, **le poids de la part de ce droit liée à la puissance fiscale s'accroît**, tandis que celle liée à la longueur du navire diminue. Autrement dit, les bateaux très motorisés

sont plus lourdement frappés par le droit et les bateaux longs voient leur taxation diminuer.

Dans le détail, le tableau ci-dessous présente l'évolution du montant du « droit sur la coque ».

La variation du « droit sur la coque »

Longueur de la coque	Diminution du droit en euros	Variation du droit en pourcentage
Moins de 7 mètres	0	0
De 7 mètres inclus à 8 mètres exclus	15	- 16,3
De 8 mètres inclus à 9 mètres exclus	26	- 19,8
De 9 mètres inclus à 10 mètres exclus	45	- 20,2
De 10 mètres inclus à 11 mètres exclus	60	- 20
De 11 mètres inclus à 12 mètres exclus	68	- 19,9
De 12 mètres inclus à 15 mètres exclus	115	- 20,1
De 15 mètres et plus	222	- 20

Selon la longueur, le montant du droit concernant chaque tranche baisse donc dans une fourchette de - **16,3 %** à - **20,2 %**.

Toutefois, les « petits » navires dont la longueur ne dépasse pas sept mètres bénéficient toujours de l'exonération existant aujourd'hui.

De même, le tableau ci-dessous présente l'évolution du montant du « droit sur le moteur des navires ».

La variation du « droit sur le moteur des navires »

Puissance administrative	Augmentation du droit en euros	Variation du droit en pourcentage
Jusqu'à 5 CV inclusivement	0	0
De 6 à 8 CV	1	+ 7,7
De 9 à 10 CV	1	+ 6,7
De 11 à 20 CV	3	+ 9,4
De 21 à 25 CV	4	+ 11,1
De 26 à 50 CV	4	+ 10
De 51 à 99 CV	5	+ 11,1

Selon la puissance fiscale, le montant du droit concernant chaque tranche augmente donc dans une fourchette de + 6,7 % à + 11,1 %.

Ce choix s'inscrit dans le prolongement direct de l'engagement n° 57 du Livre bleu du Grenelle de l'environnement. Cet engagement prévoit en effet de « verdir » le DAFN afin d'encourager une pratique responsable de la navigation de plaisance et des sports nautiques.

Selon les informations recueillies par votre commission auprès de la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI), les évolutions en sens inverse des deux composantes du DAFN se compensent et seraient sans impact sur le budget général de l'État. Ce volet de la réforme du DAFN s'opérerait ainsi à produit constant.

B. L'EXTENSION DU DAFN AUX VNM

Actuellement, les VNM sont hors champ du DAFN, malgré une forte motorisation.

Le nombre de VNM d'une puissance supérieure ou égale à 90 kilowatts est évalué à **10 456** par le ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement, qui a la charge de les immatriculer.

Le présent article étend ce droit à cette catégorie d'engins se caractérisant notamment par une forte motorisation et également, hélas, de **fortes nuisances** (pollution sonore et visuelle, consommation énergétique...).

Ici aussi, **ce choix vise à mettre en oeuvre la logique de l'engagement n° 57 du Livre bleu du Grenelle de l'environnement.**

Le barème retenu pour ce DAFN propre aux VNM assure une certaine **cohérence avec le DAFN appliqué aux navires de plaisance.** Ainsi, par

exemple, pour un VNM de 90 kilowatts ce droit se montera à 270 euros. Un navire de plaisance dont la puissance du moteur est similaire sera assujéti à un DAFN d'un montant d'environ 220 euros (ce montant varie bien évidemment en fonction de la longueur de coque aussi). De même, pour un VNM de 260 kilowatts le DAFN sera de 1 060 euros, tandis que le propriétaire d'un navire de plaisance d'une puissance similaire devra s'acquitter d'un DAFN de 1 160 euros environ.

On peut en revanche regretter que le barème du DAFN pour les navires de plaisance s'exprime en chevaux fiscaux, tandis que celui relatif au droit s'appliquant aux VNM s'appuie sur la puissance réelle du moteur. Un tel **manque d'homogénéité dans les unités utilisées** s'explique toutefois par l'impossibilité de convertir automatiquement les chevaux fiscaux en kilowatts : une étude au cas par cas pour chaque bateau est nécessaire. Le présent article maintient donc la référence à la puissance fiscale pour les navires de plaisance, mais il serait toutefois souhaitable que le système évolue pour l'avenir vers une plus grande homogénéité en ne s'appuyant plus que sur la puissance réelle du moteur.

Selon les informations recueillies par votre commission auprès de la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI), cette extension du DAFN aux VNM serait susceptible de rapporter un produit supplémentaire de 5 à 6 millions d'euros par an.

C. UNE RECETTE FISCALE SUPPLÉMENTAIRE PERMETTANT LA PRÉSERVATION ET LA RESTAURATION DES PHARES

Dans son esprit, le présent article vise à ce que le produit supplémentaire du DAFN permette d'accompagner le conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres dans sa mission de préservation et de restauration des phares qui lui sont progressivement affectés. En effet, présent sur l'ensemble des côtes de France et engagé dans la préservation du patrimoine naturel et culturel du littoral, le conservatoire est un partenaire privilégié pour combiner le maintien d'une domanialité publique et l'optimisation de la gestion des sites. Actuellement, quatre phares lui ont déjà été confiés et cinq autres sont en cours d'affectation dans le cadre d'une convention, liant le conservatoire, la direction des affaires maritimes et France Domaine. Cette convention a été signée le 15 octobre 2008.

Dans la dynamique de cette convention, le conservatoire pourrait porter la politique de sauvegarde des phares des côtes de France (en métropole et outre-mer), en particulier s'agissant des **phares situés en mer** (au nombre de 25) et de ceux situés **sur les caps et les îles** (au nombre de 65). Il faut souligner que les phares en mer demandent des moyens nautiques et des compétences spécifiques pour leur entretien et les travaux de réparation.

Il convient, à cet égard, de rappeler que **le Grenelle de la mer** a fixé des objectifs en matière de gestion des phares (proposition n° 103 du Livre bleu). Il propose notamment de reconnaître la dimension patrimoniale pour les 130 grands phares des côtes de France et préconise des mesures de gestion dépassant la vision « sécurité maritime », unique critère pris en compte aujourd'hui.

D. UNE RECETTE FISCALE PÉRENNE VENANT ABONDER LE BUDGET DU CONSERVATOIRE DE L'ESPACE LITTORAL ET DES RIVAGES LACUSTRES

Selon les informations communiquées par le ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer à votre commission à la fin de l'année 2010, le **budget primitif pour 2011** du conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres se décompose de la manière suivante.

Le budget primitif pour 2011 du conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres

Poste de dépenses		Montant (en millions d'euros)	Part dans le budget (en %)
Fonctionnement	« Train de vie »	3,27	7,5
	Fonctionnement foncier (études, expertises, taxes foncières...)	3,26	7,4
Personnel		8,07	18,3
Investissement		29,43	66,8
TOTAL		44,03	100

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

L'analyse des postes de dépenses du conservatoire fait apparaître la **part relative modeste des dépenses de fonctionnement (14,9 %) et de personnel (18,3 %)** dans le budget de cet établissement. Pour mémoire, le plafond d'emploi autorisé de l'établissement devrait s'élever à 117 emplois équivalent temps plein travaillé (ETP).

Au total, le budget prévisionnel pour 2011 du conservatoire s'établit à **44,03 millions d'euros**.

Au regard de ce montant, il convient de rappeler que la recette prévue du DAFN pour 2011 est estimée à **39 millions d'euros, soit 88,6 % du budget** du conservatoire.

Par ailleurs, **les subventions extérieures** (collectivités territoriales, fonds européens, dons et legs...), versées au conservatoire dans le courant de l'année 2011, devaient être **consacrées uniquement à l'investissement**. Les parts relatives du fonctionnement et du personnel dans le budget total en sont

d'autant plus réduites. En 2010, elles s'élevaient, respectivement, à **10,3 %** pour le fonctionnement (5,1 % pour le « train de vie » et 5,2 % pour le fonctionnement foncier) et à **10,8 %** pour les dépenses de personnel.

Concernant la situation financière du conservatoire, il convient de préciser que sa **trésorerie** est estimée, par le ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, à **5 millions d'euros** et son **fonds de roulement** à **7 millions d'euros**.

Dans la mesure où le développement de l'activité du conservatoire dans le domaine de la préservation et de la restauration des phares serait vraisemblablement à l'origine de charges durables, **un redimensionnement à la baisse de la trésorerie et du fonds de roulement du conservatoire ne paraît pas en mesure de répondre à une problématique de financement de long terme**. En effet, un tel redimensionnement n'aurait qu'un effet ponctuel et ne permettrait pas d'assurer le financement de ces nouvelles activités au-delà de cet exercice budgétaire.

Dans cette perspective, **l'élargissement du champ du DAFN proposé par le présent article présente l'avantage de fournir une ressource pérenne pour financer une activité de long terme**. C'est d'ailleurs cette logique qui avait guidé l'affectation, en 2006, du produit du DAFN au conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres.

E. LA POSSIBLE RÉVISION À LA HAUSSE DU PLAFONNEMENT DE LA TAXE AFFECTÉE AU CONSERVATOIRE EN 2013

Afin que la logique poursuivie du renforcement des moyens financiers du conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres se concrétise, **encore faudra-t-il que le conservatoire puisse effectivement bénéficier du surplus de recettes fiscales affectées à compter de 2013**.

D'apparence évidente, cette observation mérite toutefois d'être soulignée. En effet, **l'article 16 ter du projet de loi de finances pour 2012 actuellement en cours d'examen plafonne la ressource affectée au conservatoire, en tant qu'opérateur de l'Etat, à 37 millions d'euros**.

Or, la prévision pour 2012 (stable par rapport au produit constaté en 2010 et à celui estimé pour 2011) arrête le montant du produit du DAFN à 39 millions d'euros. Même si 3 millions d'euros environ sont perçus au profit de la collectivité territoriale de Corse, le surplus de recettes attendu du DAFN spécifique aux VNM (de 5 à 6 millions d'euros) devrait donc porter la ressource potentielle du conservatoire à **41 ou 42 millions d'euros**.

On peut déduire des estimations *supra* que le produit du « nouveau » DAFN pouvant potentiellement être affecté au conservatoire sera **supérieur d'environ 4 à 5 millions d'euros au plafond fixé pour 2012** par l'article précité du projet de loi de finances pour 2012.

L'adoption du présent article supposerait donc, si l'objectif poursuivi est un accroissement des moyens budgétaires du conservatoire, **une révision à la hausse de ce plafond en loi de finances pour 2013.**

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

ARTICLE 21
(Art. 285 ter du code des douanes)

Prorogation de la taxe d'embarquement sur les passagers dans les départements d'outre-mer

Commentaire : le présent article vise à proroger du 31 décembre 2011 au 31 décembre 2016 la taxe d'embarquement sur les passagers dans les départements d'outre-mer.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article 285 *ter* du code des douanes institue, **au profit des régions d'outre-mer, une taxe due par les entreprises de transport public aérien et maritime**. La taxe est assise sur le nombre de passagers embarquant dans ces régions.

Le tarif de la taxe, modulable en fonction du mode de transport et de la distance parcourue, est fixé par le conseil régional dans la **limite de 4,57 euros par passager**.

Une part égale à **30 % du produit de la taxe est affectée au budget des communes littorales érigées en stations classées de tourisme** au sens de l'article L. 133-13 du code du tourisme, au prorata de la population de ces communes.

Cette taxe, créée par la loi de finances pour 1994¹ pour une durée initiale de deux ans, a été prorogée à quatre reprises. La dernière prorogation a été opérée par l'article 117 de la loi de finances rectificative du 30 décembre 2006² et a prévu **son application jusqu'au 31 décembre 2011**.

Son produit était en 2010 de **8,6 millions d'euros**, ainsi répartis :

- 2,5 millions d'euros en Guadeloupe ;
- 0,8 million d'euros en Guyane ;
- 2,3 millions d'euros en Martinique ;
- et 3 millions d'euros à La Réunion.

¹ Loi n° 93-1352 du 30 décembre 1993.

² Loi n° 2006-1771.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article propose une nouvelle fois de **proroger la taxe d'embarquement, pour une durée de cinq ans, jusqu'au 31 décembre 2016.**

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté, avec **un avis favorable du Gouvernement**, un amendement proposé par notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général, qui **pérennise indéfiniment la taxe d'embarquement.**

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

La taxe d'embarquement que le présent article propose de pérenniser est une **ressource essentielle pour les régions et les communes des départements d'outre-mer.** Ces collectivités font d'ailleurs face à des contraintes particulières qui se traduisent notamment par des besoins en investissements élevés et par une situation financière globalement difficile.

Dans ce contexte, il paraît **souhaitable de ne pas priver les collectivités territoriales concernées de la ressource que représente pour elles la taxe d'embarquement**, qui majore toutefois à due concurrence le prix des titres de transport.

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

ARTICLE 21 bis (nouveau)

(Art. L. 2333-6, L. 2333-7, L. 2333-8, L. 2333-9, L. 2333-10, L. 2333-11, L. 2333-12, L. 2333-13, L. 2333-14, L. 2333-15, L. 2333-16 du code général des collectivités territoriales)

« Toilettage » du régime de la taxe locale sur la publicité extérieure (TLPE)

Commentaire : le présent article propose de « toiletter » le régime de la taxe locale sur la publicité extérieure (TLPE). Il donne une base juridique explicite à un futur décret en Conseil d'Etat devant permettre la taxation d'office, allonge la liste des supports exonérés, modifie les modalités de perception de la taxe par un établissement public de coopération intercommunale (EPCI), et apporte diverses précisions et modifications rédactionnelles.

I. LE DROIT EXISTANT

La taxe locale sur la publicité extérieure (TLPE) a été instaurée à compter du 1^{er} janvier 2009 par l'article 171 de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie (dite « LME »), à l'initiative du président Philippe Marini, alors rapporteur général, et à la suite de diverses propositions d'amendements du groupe socialiste.

Comme les trois taxes qu'elle remplace, elle est régie non par le code général des impôts (CGI), mais par le code général des collectivités territoriales (CGCT), et relève donc du ministère de l'intérieur.

A. LA SITUATION ANTÉRIEURE À LA RÉFORME DE 2008 : TROIS TAXES OBSOLÈTES ET À L'ASSIETTE ÉTROITE

Avant la réforme, il existait trois taxes communales sur la publicité, d'un produit total d'environ 45 millions d'euros :

- la taxe sur les emplacements (TSE), au produit global important (environ 25 millions d'euros) mais rapportant peu à chaque commune (environ 15 euros par mètre carré) ;

- la taxe sur les affiches (TSA), rapportant globalement un peu moins (environ 20 millions d'euros) mais rapportant beaucoup à chaque commune, en pratique des grandes villes (environ 35 euros par mètre carré, avec de forts écarts entre communes, les plus grandes percevant jusqu'à 40 ou 50 euros par mètre carré) ;

- la taxe sur les véhicules publicitaires (1 500 euros (*sic*) en 2006).

Selon les informations fournies en 2008 à la commission des finances par les afficheurs, le produit acquitté par les trois principaux afficheurs « grand format » (Avenir, CBS Outdoor et Clear Channel) au titre des taxes concernées a été en 2007 de 21 millions d'euros. L'écart avec les 45 millions d'euros précités vient essentiellement du fait que même si ces trois sociétés correspondent à la quasi-totalité du marché de l'affichage, ils ne prennent pas en compte les enseignes.

Le tableau ci-après synthétise le droit antérieur à la réforme.

Les trois taxes antérieures à la TLPE : présentation simplifiée

	Taxe sur les affiches	Taxe sur les véhicules	Taxe sur les emplacements fixes
Instauration	Article 3 de la loi n° 50-939 du 8 août 1950	Articles 14 et 40 de la loi n° 79-1150 du 29 décembre 1979 relative à la publicité, aux enseignes et préenseignes	Article 55 de la loi de finances pour 1981
Assiette	Affiches Préenseignes Enseignes lumineuses	Véhicules terrestres servant de support à de la publicité ou à des préenseignes	Emplacements publicitaires (y compris préenseignes de grande taille) Absence de taxation des enseignes
Redevable	Ceux dans l'intérêt desquels l'affiche a été apposée	Propriétaire du véhicule	Exploitant de l'emplacement
Exclusivité	Institution exclusive de l'application de la taxe sur les emplacements fixes	Pas de règle d'exclusivité	Institution exclusive de celle de la taxe sur les affiches, ainsi que de la perception, au titre de cet emplacement, de tout droit de voirie ou de redevance d'occupation du domaine public
Fixation initiale des tarifs (montants apparaissant dans le CGCT)	1984 puis 2007 (article 116 de la loi de finances rectificative pour 2006)	Même montant que celui de la « vignette » automobile	1984
Indexation des tarifs Remarque : les tarifs résultant de l'indexation ne sont pas intégrés au CGCT, mais publiés dans des circulaires du ministère de l'intérieur.	De 1984 à 2006 : indexation sur la limite supérieure de la première tranche du barème de l'impôt sur le revenu (soit sur l'inflation) A partir de 2008 : indexation sur la DGF	-	Indexation sur la limite supérieure de la première tranche du barème de l'impôt sur le revenu (soit sur l'inflation)
Recouvrement	Services municipaux	Services municipaux	Services municipaux

Sources : code général des collectivités territoriales, direction générale des collectivités locales

Le droit applicable à la publicité, et en particulier la TLPE, implique la distinction de plusieurs types de supports. L'encadré ci-après en rappelle les principales définitions, et indique les nouveaux concepts proposés par le présent article.

Précisions terminologiques importantes

On rappelle que, selon l'article L. 581-3 du code de l'environnement :

- « constitue **une publicité**, à l'exclusion des enseignes et des préenseignes, toute inscription, forme ou image, destinée à informer le public ou à attirer son attention, les dispositifs dont le principal objet est de recevoir lesdites inscriptions, formes ou images étant assimilées à des publicités » ;

- « constitue une **enseigne** toute inscription, forme ou image apposée sur un immeuble et relative à une activité qui s'y exerce » ;

- « constitue une **préenseigne** toute inscription, forme ou image indiquant la proximité d'un immeuble où s'exerce une activité déterminée ».

Le présent **article** propose, pour ce qui concerne la TLPE :

- de regrouper ces trois types de supports dans une catégorie générale dénommée « **supports publicitaires** » ;

- de désigner le premier type de support par l'expression de « **dispositif publicitaire** ».

B. LES PRÉMISSSES DE LA RÉFORME

1. Une initiative du groupe socialiste du Sénat fin 2006

A la suite de diverses propositions d'amendements du groupe socialiste¹, le Sénat a adopté un amendement de la commission des finances insérant l'article 116 de la loi n° 2006-1771 du 30 décembre 2006 de finances rectificative pour 2006.

¹ L'amendement de la commission des finances faisait suite à trois amendements du groupe socialiste, présentés dans un premier temps par notre collègue Marc Massion dans le cadre du projet de loi de finances pour 2007, puis par notre collègue Jean-Marie Bockel dans celui du projet de loi de finances rectificative pour 2006. Dans les deux cas, leurs auteurs avaient accepté de les retirer.

a) Pour la seule taxe sur les affiches : une augmentation à la marge du tarif

Dans le cas de la TSA, l'amendement adopté consistait :

- à revaloriser d'environ 15 % en 2007 les tarifs (qui depuis 1984 n'avaient été revalorisés chaque année qu'en fonction de l'inflation) ;

- à indexer les tarifs sur la dotation globale de fonctionnement (alors que jusqu'alors ils étaient indexés sur la limite supérieure de la première tranche du barème de l'impôt sur le revenu, soit en pratique sur l'inflation) ;

- à abaisser le seuil de population à partir duquel les communes pouvaient effectuer certaines majorations, ou instituer une échelle de tarifs variable selon les rues : ce seuil, jusqu'alors de 100 000 habitants, a été abaissé à 30 000 habitants.

b) Pour l'ensemble des trois taxes : la demande d'un rapport du Gouvernement

L'amendement adopté prévoyait que le Gouvernement présentait, avant la fin du mois de septembre 2007, un rapport sur les perspectives de réforme des trois taxes.

Ce rapport, remis à l'automne 2007, soulignait la nécessité de supprimer la taxe sur les véhicules, qui n'était quasiment pas utilisée.

Le débat portait sur les deux autres taxes (sur les affiches et sur les emplacements). Le rapport du Gouvernement évoquait quatre pistes :

- instauration d'une taxe unique, qui aurait été une taxe sur les emplacements rénovée (solution privilégiée par le Gouvernement, et correspondant au dispositif finalement adopté) ;

- maintien des deux taxes, harmonisées et modernisées (solution alors retenue par l'amendement de la commission) ;

- maintien des deux taxes, dont on se serait contenté d'augmenter les tarifs, et de les indexer selon des modalités identiques (solution « a minima ») ;

- suppression des deux taxes sur la publicité, remplacées par une taxe unique sur le chiffre d'affaires (solution en pratique impossible à mettre en œuvre).

2. Un amendement volontairement « maximaliste » adopté fin 2007 à l'initiative de la commission des finances

Le Sénat a adopté, à l'unanimité, un amendement de la commission des finances insérant l'article 73 de la loi n° 2007-1824 du 25 décembre 2007 de finances rectificative pour 2007.

La réforme proposée par la loi de finances rectificative du 25 décembre 2007 consistait essentiellement :

- à supprimer la taxe sur les véhicules publicitaires, qui rapportait seulement 1 500 euro par an ;

- à maintenir la TSE et la TSA, mais en harmonisant et en simplifiant leurs régimes et leurs tarifs ;

- à très fortement réévaluer les tarifs des deux taxes : comme la TSE aurait été alignée sur la TSA, l'imposition des afficheurs aurait été accrue de 100 millions d'euros.

Il s'agissait alors essentiellement de permettre au Sénat d'exprimer une volonté politique forte, afin de rendre possible une véritable réforme en 2008.

C'est pour cela que cet amendement prévoyait que ses dispositions n'entraient en vigueur qu'en 2009.

C. LA RÉFORME PROPREMENT DITE : L'AMENDEMENT DE LA COMMISSION SPÉCIALE CHARGÉE D'EXAMINER LA LOI DE MODERNISATION DE L'ÉCONOMIE

La réforme proprement dite a été réalisée par l'article 171 de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie (dite « LME »), à l'initiative du président Philippe Marini, alors rapporteur général.

La réforme a consisté à fusionner les deux taxes subsistantes et, pour en accroître le produit global :

- à en augmenter les tarifs d'environ 40 % en moyenne ;

- surtout, à étendre l'assiette aux enseignes (l'ancien système prévoyant l'imposition des seules enseignes lumineuses, et dans le seul cas de la TSA).

1. La réforme de la taxation de l'affichage : simplification et augmentation du tarif

a) Une augmentation brute de la taxation de l'affichage d'environ 8 millions d'euros

Les tarifs des enseignes et préenseignes sont déterminés, dans un souci de cohérence et d'équité, par référence à ceux applicables aux dispositifs publicitaires.

Ces derniers ont été fixés à ce qui semblait le niveau maximal économiquement supportable par les afficheurs. Ainsi, selon les données alors transmises par les afficheurs à la commission des finances, la réforme correspondait, pour les trois principaux afficheurs, à une augmentation

de 8 millions d'euros d'une imposition de l'ordre de 20 millions d'euros, soit une augmentation de 40 %.

En pratique toutefois, l'augmentation « nette » était moins importante, en raison de l'impossibilité de cumuler TLPE et droit de voirie sur un dispositif publicitaire ou une préenseigne, et de l'absence d'indexation des tarifs pendant la période transitoire.

b) Des tarifs fixés de manière à effectuer un transfert de produit des grandes communes vers les communes moyennes

En moyenne la taxation en 2007 était de l'ordre de 14 euros par mètre carré, ce qui correspondait au tarif habituel de la TSE. Les écarts étaient importants d'une commune à l'autre, à cause des tarifs très élevés de la TSA (35 euros par mètre carré en moyenne), principalement appliquée par de grandes communes, et surtout des écarts importants entre communes à la TSA (certaines percevant jusqu'à 40 ou 50 euros par mètre carré).

Le nouveau dispositif permet aux communes, si elles le souhaitent, de porter progressivement leur tarif (sur une période de 5 ans) à 15, 20 ou 30 euros par mètre carré, selon leur population et celle de l'EPCI auquel, le cas échéant, elles appartiennent.

Les nouveaux tarifs

Les affiches et les préenseignes « ordinaires » sont taxées selon un tarif maximal de droit commun de 15 euro par mètre carré, porté à 20 euro par mètre carré pour les communes de plus de 50 000 habitants, et à 30 euro par mètre carré pour les communes de plus de 200 000 habitants. Les communes de moins de 50 000 habitants situées dans un EPCI de plus de 50 000 habitants et les communes de plus de 50 000 habitants situées dans un EPCI de plus de 200 000 habitants ont la possibilité de porter cette taxe à, respectivement, 20 et 30 euro par mètre carré.

Le fait que la taxation croisse en fonction de la population vient du fait que plus la population est importante, plus la commune est intéressante pour l'afficheur.

Le tarif est multiplié par 3 pour les affiches et préenseignes numériques. Pour les enseignes, le tarif est plus complexe : c'est le même que pour les affiches et préenseignes « ordinaires », sauf que les enseignes de moins de 7 mètres carrés sont en principe exonérées, et que celles de plus de 50 mètres carrés ont un tarif majoré.

Compte tenu des seuils de population retenus, la plupart des communes (les communes « moyennes ») peuvent porter progressivement leurs tarifs de 14 à 20 euros par mètre carré (ce qui correspond à une augmentation de l'ordre de 40 %).

Pour permettre cette augmentation des tarifs appliqués par les communes « moyennes », il a été nécessaire de réduire ceux des communes à la TSA appliquant les tarifs les plus élevés. Ainsi, dans le cas des seuls dispositifs publicitaires, si les communes de plus de 100 000 habitants gagnaient globalement à la réforme (le produit de ces 38 communes passait de 7 à 8 millions d'euros), tel n'était pas le cas de toutes.

L'ensemble des communes devaient cependant être gagnantes, après prise en compte de l'extension de l'assiette à la totalité des enseignes (l'ancien système prévoyant la taxation des seules enseignes éclairées, et dans le seul cas de la TSA).

2. Un élargissement de l'assiette de la taxe aux enseignes (plusieurs dizaines de millions d'euros de recettes supplémentaires)

L'un des objectifs essentiels de la réforme de 2008 était d'accroître le rendement par rapport aux anciennes taxes en retenant une assiette plus large.

Ainsi, l'assiette de la TLPE a été étendue :

- aux enseignes (jusqu'alors taxées dans le cas de la seule TSA, et pour les seules enseignes éclairées), ce qui constitue le principal facteur d'augmentation du produit de la taxe ;

- aux préenseignes dites « dérogatoires » (c'est-à-dire aux petits panneaux d'entrée de ville) ;

- au mobilier urbain (jusqu'alors soumis à la seule TSA), mais pas pour les contrats en cours.

Faute d'estimation fiable de la superficie globale des enseignes, il n'était pas possible de simuler l'impact de cet élargissement de manière fiable. Cependant, les données alors disponibles suggéraient une augmentation du produit de la taxe de plusieurs dizaines de millions d'euros.

De fait, les données figurant dans les rapports sur les prélèvements obligatoires et leur évolution annexés aux projets de lois de finances suggèrent une évolution significative du produit des taxes concernées, qui serait passé de 47 millions d'euros en 2009 à près de 100 millions d'euros en 2010, comme le montre le tableau ci-après.

Le produit des taxes locales sur la publicité

(en millions d'euros)

	2006	2007	2008	2009	2010
Taxe locale sur la publicité extérieure	-	-	-	53	99
Taxe sur enseignes et affiches	16,3	16	20	16	-
Taxes sur les emplacements publicitaires	26,4	25	27	-	-
Total	42,7	41	47	69	99

Source : d'après les rapports sur les prélèvements obligatoires et leur évolution annexés aux projets de lois de finances

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article a été adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement, avec un avis de « *sagesse plutôt favorable* » de sa commission des finances.

Malgré sa longueur (trois pages), il consiste, pour l'essentiel, en un simple « **toiletage** » du régime de la TLPE.

- Les dispositions mises en avant par le Gouvernement dans son objet concernent celles qui, dans l'esprit du législateur, avaient vocation à figurer dans le **décret en Conseil d'Etat** prévu par l'article L. 2333-6 du code général des collectivités territoriales :

- **définition « fine » de l'assiette** (exclusion des croix de pharmaciens...);

- possibilité de recourir à la **taxation d'office** en cas d'absence de déclaration.

On ne peut que se féliciter de ce que ces dispositions soient inscrites dans la loi. Les interrogations portent plutôt sur le délai (près de trois ans) qu'il a fallu pour que le Gouvernement renonce au projet de décret et prenne la décision d'une mesure législative.

- La seule **modification de fond** concerne les conditions auxquelles la perception de la TLPE peut être transférée par une commune à un **EPCI**.

Cette modification **ne peut être adoptée en l'état**, comme on le verra dans le III du présent commentaire.

- Le présent article corrige en outre deux **erreurs** du dispositif actuel :

- une erreur de référence à l'article L. 2333-15, dans le cas des infractions susceptibles d'être sanctionnées par une amende ;

- de manière plus anecdotique, à l'article L. 2333-8, le remplacement de la définition d'un seuil de superficie, défini par la formule « *de moins de* », par la formule « *inférieure ou égale à* ».

• Pour le reste, le présent article se contente d'apporter des **précisions** et des **modifications rédactionnelles**. Il s'agit notamment :

- de précisions sur les modalités de paiement et les sanctions ;
- d'une précision sur la surtaxation des dispositifs publicitaires et des préenseignes de plus de 50 m² ;

- du remplacement systématique du mot « *dispositif* » par le mot « *support* », dès lors que le dispositif concerné n'est pas un « *dispositif publicitaire* ». En effet, on a vu que le présent article propose de retenir l'expression « *support publicitaire* » pour désigner les trois types de supports visés par l'article L. 581-3 précité, et celle de « *dispositif publicitaire* » pour désigner les supports autres que les enseignes et préenseignes ;

- d'une disposition de précision dans le cas de la période transitoire de cinq ans ;

- sans que cela change quoi que ce soit sur le fond, du remplacement systématique, pour la définition des seuils, de la formule « *égale au plus à* » par la formule « *inférieure ou égale à* ».

Le tableau ci-après synthétise les modifications proposées par le présent article.

Synthèse des modifications apportées par le présent article

Paragraphe du présent article	Article du CGCT	Objet de l'article du CGCT	Objet du présent article					Remarque
			Changement de fond	Dispositions devant initialement être prises par décret en Conseil d'Etat	Correction d'une erreur	Précision/modification marginale	Modification rédactionnelle	
I. - A								
I. - B	L. 2333-6	Définition de la TLPE. Perception par un EPCI. Non cumul, dans le cas des dispositifs publicitaires et des préenseignes, avec les droits de voirie	Modalités de perception de la TLPE par un EPCI				« Supports » au lieu de « dispositifs »	
I. - C							Non cumul non seulement avec les droits de voirie, mais aussi avec les redevances d'occupation du domaine public	Revient sur l'intention du législateur en 2008 (cf. III du présent commentaire)
II. - A							Introduction de la notion de « support publicitaire », désignant à la fois les « dispositifs publicitaires », les « enseignes » et les « préenseignes ».	
II. - B		Assiette (dispositifs publicitaires, enseignes, préenseignes). Types de supports exonérés,					Définition des dispositifs publicitaires par référence à l'article concerné du code de l'environnement	
II. - C	L. 2333-7	systématiquement (publicités à visée non commerciale...) ou sauf délibération contraire (enseignes de moins de 7 m²)					« Support » au lieu de « dispositif »	
II. - D							« Support » au lieu de « dispositif »	
II. - E			Exclusion de certains supports de l'assiette					Risque d'abus dans le cas des supports « exclusivement dédiés » aux « tarifs ».
II. - F							Prise en compte pour l'exonération des enseignes de moins de 7 m² de superficie cumulée de celles installées sur un terrain, dépendances comprises	
III. - A	L. 2333-8	Types de supports pouvant faire l'objet d'une exonération ou d'une réfaction de 50 %					Précision que l'exonération est totale	
III. - B								Modification rédactionnelle relative aux seuils de superficie
III. - C								Modification rédactionnelle relative aux seuils de superficie

Paragraphe du présent article	Article du CGCT	Objet de l'article du CGCT	Objet du présent article						Remarque
			Changement de fond	Dispositions initialement être prises par décret en Conseil d'Etat	Correction d'une erreur	Précision/modification marginale	Modification rédactionnelle		
III. - D					Remplacement de « <i>de moins de</i> » par « <i>inférieure ou égale à</i> »				
III. - E						Précision que les dispositifs visés sont « <i>publicitaires</i> »			
III. - F							Modification rédactionnelle relative aux seuils de superficie	Nécessité de supprimer les mots « <i>au plus</i> » de la nouvelle rédaction	
IV. - A							Fusion des alinéas relatifs aux communes et aux EPCI dans un alinéa unique		
IV. - B		Tarifs maximaux hors majoration éventuelle (15 €/m ² dans les communes et EPCI de moins de 50 000 habitants, 20 €/m ² dans les communes et EPCI ayant entre 50 000 et 200 000 habitants, 30 €/m ² dans les communes et EPCI de plus de 200 000 habitants + dispositions propres à certains supports)							
IV. - C	L. 2333-9					Précision relative à la surtaxation des dispositifs publicitaires et préenseignes de plus de 50 m ²		Logique analogue à celle actuellement retenue pour la surtaxation des enseignes de grande taille.	
IV. - D							Modification rédactionnelle relative aux seuils de superficie		
V. - A		Possibilité de fixer les tarifs à un niveau inférieur aux tarifs maximaux de l'article L. 2333-9 ; possibilité de majorer ces tarifs maximaux (pour les communes de moins de 50 000 habitants appartenant à un EPCI de plus de 50 000 habitants, 20 €/m ² ; pour les communes de plus de 50 000 habitants appartenant à un EPCI de plus de 200 000 habitants, 30 €/m ²)					Modification rédactionnelle relative aux seuils de population	Nécessité de supprimer les mots « <i>au plus</i> » de la nouvelle rédaction	
V. - B	L. 2333-10						Modification rédactionnelle relative aux seuils de population	Nécessité de supprimer les mots « <i>au plus</i> » de la nouvelle rédaction	
VI. - A	L. 2333-11	Après la période transitoire, augmentation maximale du tarif de				Précision que le tarif concerné est le « <i>tarif de base</i> »			

Paragraphe du présent article	Article du CGCT	Objet de l'article du CGCT	Objet du présent article					Remarque
			Changement de fond	Dispositions devant initialement être prises par décret en Conseil d'Etat	Correction d'une erreur	Précision/modification marginale	Modification rédactionnelle	
VI. - B		5 €/m ²					« Support » au lieu de « dispositif »	
VII	L. 2333-12	Indexation des tarifs maximaux sur l'inflation						Suppression des mots « pour le recouvrement », inutiles
VIII	L. 2333-13	Redevable					« Support » au lieu de « dispositif »	
IX	L. 2333-14	Paiement sur déclaration		Possibilité de taxation d'office			Précisions sur les modalités de paiement	Il serait préférable que le texte soit applicable même en l'absence de textes réglementaires (arrêté pour le modèle de déclaration ; décret en CE pour la taxation d'office).
X	L. 2333-15	Sanctions			Correction d'une erreur de référence		Précisions sur les sanctions	
XI. - A	L. 2333-16	Période de transition de 5 ans pour les tarifs des dispositifs publicitaires et des préenseignes (et donc des enseignes, dont le tarif est défini par référence à celui-ci)					Référence explicite aux supports numériques	
XI. - B							Mise au pluriel du mot « tarif »	

Source : commission des finances, d'après le présent article

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. LE CONTEXTE D'ADOPTION DU PRÉSENT ARTICLE SUSCITE CERTAINES INTERROGATIONS

1. La longue réticence de l'Exécutif à prendre les nécessaires mesures d'application

L'article L. 2333-6 du CGCT prévoit que « *les modalités de mise en œuvre de la [TLPE] sont précisées, en tant que de besoin, par un décret en Conseil d'Etat* ».

Bien que la TLPE soit entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2009, aucun décret n'a été pris près de trois ans plus tard.

a) L'absence d'autorisation de la taxation d'office

Les dispositions législatives adoptées en 2008 ne prévoient pas explicitement la possibilité d'une taxation d'office. Dans l'esprit du législateur, la taxation d'office devait être permise par le décret en Conseil d'Etat. On rappelle que dans le dispositif antérieur, celle-ci était prévue (dans le cas de la TSE) par l'article R. 2333-40 du CGCT.

Ainsi, la circulaire du ministère de l'intérieur du 24 septembre 2008 relative à la TLPE prévoit que « *s'il est constaté, à l'occasion d'un contrôle, qu'un redevable ne respecte pas ses obligations en ce domaine, le maire pourra, après une mise en demeure restée sans effet, procéder à une **taxation d'office**. Ce point ne relève pas de la présente circulaire, mais du **décret d'application à venir**, qui comportera des dispositions inspirées de l'article R. 2333-40 du CGCT, dans sa rédaction en vigueur à la date de la présente circulaire* ».

Toutefois, ce décret n'a jamais été pris. Sollicité à plusieurs reprises par la commission des finances, le ministère de l'intérieur présentait sans cesse ce décret comme imminent. Par exemple, en mars 2010, il indiquait prévoir de présenter avant l'été 2010 un projet de décret en Conseil d'Etat fixant le montant des amendes, précisant le contenu de la déclaration et permettant la taxation d'office.

Il découle de l'absence de décret que la taxation d'office, pratiquée par certaines communes, n'a aucune base juridique. Ainsi, le 30 juin 2011 la commune de Brives Charensac a été condamnée par le tribunal de grande instance du Puy en Velay à rembourser à un contribuable le montant de TLPE perçue au titre de l'imposition de 2009.

Le Gouvernement estime, dans l'exposé sommaire de l'amendement insérant le présent article, que « *l'écriture des articles ne permettait pas de produire les décrets autorisant le recouvrement forcé de la taxe* ». Cette interprétation, contestable, n'était pas la sienne en 2008.

b) L'absence de précisions relatives à l'assiette

Le législateur a considéré en 2008 qu'il n'avait pas à entrer dans la définition fine du périmètre des supports taxables. Il lui a semblé que ce n'était pas à la loi de se prononcer au cas par cas sur l'inclusion ou non dans l'assiette, par exemple, des menus des restaurants, ou des autocollants posés à l'intérieur des vitrines (« vitrophanies »).

Ainsi, dans l'ancien dispositif la partie réglementaire du CGCT comprenait des dispositions concernant la superficie prise en compte pour le calcul de la taxe¹. Rien n'aurait empêché de préciser l'inclusion ou non dans l'assiette de certains dispositifs.

Le ministère de l'intérieur retient toutefois une interprétation maximaliste du domaine de la loi, considérant que de telles dispositions ne peuvent figurer dans un texte réglementaire.

Là encore, l'absence de décret en Conseil d'Etat empêche la bonne application du texte. Le Gouvernement indique, dans l'objet du présent amendement, que « *la mise en œuvre du texte a montré de nombreux excès ou incongruités (taxation des croix de pharmaciens, enseignes institutionnelles « Police » par exemple)* ».

2. Si le Gouvernement considérait qu'une disposition législative était nécessaire, pourquoi avoir attendu aussi longtemps ?

Le choix de recourir à une disposition législative, plutôt qu'à un décret en Conseil d'Etat, peut se justifier par le souci de permettre la plus grande sécurité juridique possible.

On peut toutefois se demander pourquoi le Gouvernement a choisi d'attendre près de trois ans, et de réaliser le « toilettage » de la TLPE par voie d'amendement au collectif de fin d'année. S'agissant d'une taxe instaurée par le Parlement, il aurait été élégant que celui-ci, en particulier la commission des finances du Sénat, à l'initiative de la réforme, ait été prévenu.

Cette méthode présente en outre l'inconvénient de ne pas permettre un examen approfondi par les commissions des finances des deux assemblées.

B. LE PRÉSENT ARTICLE APPORTE DES PRÉCISIONS UTILES

Sur le fond toutefois, il convient de se féliciter du présent article, qui apporte des précisions utiles.

¹ Selon l'article R. 2333-36 du CGCT (résultant du décret n° 2000-318 du 7 avril 2000), dans le cas de l'ancienne taxe sur les emplacements, « la superficie retenue pour l'assiette de la taxe est la superficie effectivement utilisable du support, déduction faite de la superficie de l'encadrement. Pour la publicité et pour la préenseigne lumineuse, la superficie est celle du rectangle dont les côtés passent par les points extrêmes de l'inscription, forme ou image ».

Les nombreuses modifications de précision, voire purement rédactionnelles, proposées par le présent article, traduisent en outre l'intention de l'Exécutif de s'approprier enfin ce dispositif.

C. LE PRÉSENT ARTICLE NE PEUT ÊTRE ADOPTÉ EN L'ÉTAT

Il convient cependant de modifier le présent article sur certains points.

1. La possibilité pour une commune de transférer la TLPE à un EPCI sur certaines zones relevant de la compétence de l'EPCI

a) Le droit actuel : un transfert seulement sur une partie de la commune et exigeant seulement l'accord de la commune et de l'EPCI

Actuellement, l'article L. 2333-6 du code général des collectivités territoriales prévoit qu'une commune membre d'un EPCI à fiscalité propre peut, « *par délibérations concordantes* » de son organe délibérant et de celui de l'EPCI (mais sans nécessité de délibérations concordantes des autres communes), transférer à celui-ci la perception de la TLPE, sur le périmètre de la voirie d'intérêt communautaire, des zones d'aménagement concerté d'intérêt communautaire et des zones d'activités économiques d'intérêt communautaire.

Autrement dit, le transfert de la TLPE se fait seulement sur une partie du territoire de la commune, et peut être décidé, pour ce qui la concerne, par cette seule commune, dès lors que l'EPCI donne son accord.

b) Le présent article : un transfert sur la totalité du territoire de la commune et exigeant l'accord de la majorité qualifiée des communes membres

Le présent article propose de supprimer ces dispositions pour prévoir que, si la perception de la TLPE par l'EPCI peut toujours être limitée à certaines communes :

- elle s'appliquerait désormais à la totalité du territoire des communes concernées ;

- elle devrait être renouvelée après chaque renouvellement de l'organe délibérant de l'EPCI ;

- elle ne serait plus prise par de simples « *délibérations concordantes* » des organes délibérants de la commune concernée et de l'EPCI, mais par délibérations concordantes de l'EPCI et de la majorité qualifiée des communes membres. L'exposé sommaire de l'amendement insérant le présent article précise que « *les conditions d'accords préalables et concordants des communes membres et de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale sont celles du droit*

commun afin d'éviter tout blocage». La procédure serait toutefois plus contraignante qu'actuellement, puisque s'appliquerait celle prévue par le II de l'article L. 5211-5 du code général des collectivités territoriales (deux tiers des communes et moitié de la population, ou moitié des communes et deux tiers de la population).

**Le transfert de la TLPE à un EPCI : le 2^e alinéa de l'article L. 2333-6
du code général des collectivités territoriales**

Le droit actuel	Le droit proposé par le présent article
<p>Une commune membre d'un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre compétent en matière de voirie ou comptant sur son territoire une ou plusieurs zones d'aménagement concerté d'intérêt communautaire ou zones d'activités économiques d'intérêt communautaire peut décider de transférer le produit de la taxe à cet établissement public de coopération intercommunale. Ce transfert se fait par délibérations concordantes de son conseil municipal et de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale, avant le 1^{er} juillet de l'année précédant celle de l'imposition. L'établissement public de coopération intercommunale se substitue alors à la commune membre pour l'ensemble des délibérations prévues par la présente section sur le périmètre de la voirie d'intérêt communautaire et des zones concernées.</p>	<p>Un établissement de coopération intercommunale à fiscalité propre compétent en matière de voirie, de zone d'aménagement concerté ou de zone d'activités économiques d'intérêt communautaire peut décider d'instituer, en lieu et place de tout ou partie de ses communes membres, la taxe locale sur la publicité extérieure, avant le 1^{er} juillet de l'année précédant celle de l'imposition. Cette décision est prise après accord concordant de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale compétent et des conseils municipaux des communes membres se prononçant dans les conditions de majorité requises pour la création de l'établissement public de coopération intercommunale et définies au II de l'article L. 5211-5 et après chaque renouvellement de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale. L'établissement public de coopération intercommunale se substitue alors aux communes membres pour l'ensemble des délibérations prévues par la présente section.</p>

c) La nécessité de laisser aux communes la possibilité d'appliquer le droit actuel

Les modifications proposées permettent une utile simplification, en permettant à une seule tarification de s'appliquer sur le territoire de la commune.

Toutefois, il n'y a pas de raison d'interdire à une commune de décider, si elle le souhaite, d'appliquer le droit actuel, permettant le transfert de la TLPE sur les seules voiries d'intérêt communautaire, ZAC et ZAE, sans l'accord de la majorité qualifiée de l'ensemble des communes. Tel est d'autant plus le cas que tel est ce que font déjà certaines communes.

Le présent article doit donc être modifié en ce sens.

2. La nécessité de « préciser » certaines « précisions »

a) Dans le cas de la définition de l'assiette : une ambiguïté dans le cas des supports relatifs aux tarifs

La définition « fine » des supports exclus de l'assiette de la taxe doit être précisée.

Le tableau ci-après permet de comparer le droit actuel et le droit proposé.

**Les supports exclus de l'assiette de la TLPE : droit actuel et droit proposé
(article L. 2333-7 du code général des collectivités territoriales)**

Rédaction actuelle	Rédaction proposée par le présent article
<p>Art. L. 2333-7.-Cette taxe frappe les dispositifs fixes suivants, visibles de toute voie ouverte à la circulation publique, au sens du chapitre I er du titre VIII du livre V du code de l'environnement :</p> <ul style="list-style-type: none"> - les dispositifs publicitaires ; - les enseignes ; - les préenseignes, y compris celles visées par les deuxième et troisième alinéas de l'article L. 581-19 du code de l'environnement. <p>Elle est assise sur la superficie exploitée, hors encadrement, du dispositif.</p>	<p>Art.L. 2333-7.-Cette taxe frappe les supports publicitaires fixes suivants définis à l'article L. 581-3 du code de l'environnement visibles de toute voie ouverte à la circulation publique, au sens de l'article R. 581-1 du même code à l'exception de ceux situés à l'intérieur d'un local au sens de l'article L. 581-2 dudit code :</p> <ul style="list-style-type: none"> - les dispositifs publicitaires au sens du 1° de l'article L. 581-3 du code de l'environnement ; - les enseignes ; - les préenseignes, y compris celles visées par les deuxième et troisième alinéas de l'article L. 581-19 du code de l'environnement. <p>Elle est assise sur la superficie exploitée, hors encadrement, du support.</p>
<p>Sont exonérés :</p> <ul style="list-style-type: none"> - les dispositifs exclusivement dédiés à l'affichage de publicités à visée non commerciale ou concernant des spectacles ; <p>- sauf délibération contraire de l'organe délibérant de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale, les enseignes, si la somme de leurs superficies est égale au plus à 7 mètres carrés.</p>	<p>Sont exonérés :</p> <ul style="list-style-type: none"> - les supports exclusivement dédiés à l'affichage de publicités à visée non commerciale ou concernant des spectacles ; - les supports prescrits par une disposition légale ou réglementaire ou imposés par une convention signée avec l'État ; - les supports relatifs à la localisation de professions réglementées ; - les supports exclusivement destinés à la signalisation directionnelle apposés sur un immeuble ou installés sur un terrain et relatifs à une activité qui s'y exerce ou à un service qui y est proposé ; - les supports exclusivement dédiés aux horaires, tarifs et moyens de paiement de l'activité. <p>- sauf délibération contraire de l'organe délibérant de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale, les enseignes apposées sur un immeuble ou installées sur un terrain, dépendances comprises, et relatives à une activité qui s'y exerce, si la somme de leurs superficies est inférieure ou égale à 7 mètres carrés.</p>

Le présent article prévoit que « *sont exonérés (...) les supports exclusivement dédiés aux horaires, **tarifs** et moyens de paiement de l'activité* ».

La disposition relative aux tarifs suscite des interrogations. En effet, ceux-ci peuvent constituer un argument commercial important. On ne voit pas pourquoi un énorme support indiquant des prix devrait être exonéré de la taxe.

Si l'objectif est d'exonérer les tarifs des stations-services et les menus des restaurants, il serait sans doute préférable de l'indiquer explicitement.

b) Dans le cas de certaines modifications rédactionnelles

On a vu que le présent article propose, sans que cela change quoi que ce soit sur le fond, de remplacer systématiquement, pour la définition des seuils, la formule « *égale au plus à* » par la formule « *inférieure ou égale à* ». Ces modifications font toutefois apparaître les formules « *inférieure ou égale au plus* » (une fois) et « *supérieure ou égale à 50 000 habitants et plus* » (deux fois).

Par ailleurs, il convient de remplacer l'expression « *accords concordants* » par l'expression « *délibérations concordantes* ».

3. La nécessité de permettre l'application du texte sans dispositions réglementaires

Plus fondamentalement, il serait souhaitable de **permettre l'application du présent article sans textes réglementaires.**

En effet, compte tenu du délai (près de trois ans) qu'il a fallu pour que le Gouvernement renonce au projet de décret et prenne la décision d'une mesure législative, **on peut craindre que les textes réglementaires prévus par le présent article – un décret en Conseil d'Etat pour la taxation d'office et un arrêté pour la définition du modèle de déclaration – ne soient pris que tardivement**, ce qui serait particulièrement dommageable, en particulier dans le cas de la **taxation d'office.**

Il convient donc de modifier le texte proposé par le présent article afin que la précision de la loi par ces textes réglementaires ne soit qu'une simple faculté.

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

ARTICLE 21 ter (nouveau)

(art. 48 de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie)

**Prorogation d'un an du dispositif de neutralisation de l'impact financier
du franchissement des seuils de dix et vingt salariés**

Commentaire : le présent article, introduit à l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement, vise à proroger d'un an le dispositif de neutralisation de l'impact financier du franchissement des seuils de dix et de vingt salariés introduit par l'article 48 de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie (LME).

I. LE DROIT EXISTANT

***A. LA NEUTRALISATION PROVISOIRE DES SEUILS D'EFFECTIFS
SALARIÉS INTRODUITE PAR LA « LME »***

L'article 48 de la loi du 4 août 2008 de modernisation de l'économie a pour objet de geler puis d'étaler les conséquences du franchissement par les entreprises des seuils de dix et vingt salariés en matière de financement de la formation professionnelle, de cotisations sociales sur le salaire des apprentis, de réduction générale des cotisations patronales de sécurité sociale de l'article L. 241-13 du code de la sécurité sociale, d'exonérations de charges au titre des heures supplémentaires, de contribution au fonds national d'aide au logement (FNAL) et de contribution au financement des transports en commun.

Ainsi, pour prendre le cas des contributions à la formation professionnelle, cet article a institué pour les années 2008 à 2010 un système de gel pendant trois ans et de lissage pendant les trois années suivantes des prélèvements applicables aux employeurs dépassant l'effectif de dix-neuf salariés. Les taux applicables aux employeurs de dix à dix-neuf salariés restent alors applicables au cours de l'année du dépassement et des deux années suivantes. Les quatrième, cinquième et sixième années, les contributions des employeurs concernés bénéficient d'un dispositif de lissage dégressif. Les versements dont ils étaient redevables en dessous du seuil de vingt salariés au titre du congé individuel de formation (CIF) et de la professionnalisation, sont minorés d'un pourcentage dégressif fixé par décret en Conseil d'Etat.

Suivant le même principe, ce calendrier de gel triennal des contributions et de lissage sur les trois années suivantes est appliqué sur les autres catégories de prélèvements énumérées plus haut en fonction de seuils exprimés en nombre de salariés (10, 11, 19 ou 20 selon les cas), avant l'application des taux de droit commun.

B. LA PREMIÈRE PROROGATION DU DISPOSITIF ADOPTÉE DANS LE CADRE DE LA LOI DE FINANCES POUR 2011

Le terme du dispositif de l'article 48 de la LME, fixé au 31 décembre 2012, a été prolongé pour l'année 2011 à l'initiative du Gouvernement¹. Le motif alors invoqué à l'appui de l'amendement consistait à transformer le gel de l'impact financier des franchissements de seuils en un **dispositif d'accompagnement de la fin de crise** pour ne pas entraver le développement et la croissance des petites entreprises.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Suivant le même principe qu'en loi de finances pour 2011, le présent article, adopté sans modification par l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement, vise à proroger, une seconde fois, pour l'année 2012, le dispositif de l'article 48 de la LME.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Cette nouvelle prorogation de la neutralisation des seuils sociaux d'effectifs constitue **un pas supplémentaire vers la pérennisation d'un dispositif qu'il faut considérer comme un « bouquet » de niches sociales au bénéfice des entreprises.**

En effet, plus ce dispositif sera reconduit, et plus il sera difficile de revenir un jour au droit commun.

Or, pas plus que l'année dernière, le Gouvernement n'apporte aucune **justification que l'an dernier à la prorogation de l'article 48 de la LME**, ni en matière de bilan pour les entreprises, ni en termes de coût pour la formation professionnelle et la sécurité sociale.

Il apparaît particulièrement **préjudiciable de prolonger le gel de la participation des employeurs au financement de la formation professionnelle continue**, compte tenu notamment du fait que les salariés des petites entreprises en bénéficient moins que ceux des grandes entreprises.

Aussi, par cohérence avec la position déjà défendue l'année dernière par votre rapporteure générale, qui déplorait la volonté du Gouvernement de « *transformer ces gels et lissages en exonérations définitives* » ainsi que « *la lutte incessante qui est menée contre les seuils sociaux* »², il vous est proposé de supprimer le présent article.

Décision de la commission : votre commission des finances propose de supprimer cet article.

¹ Article 135 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011.

² Cf. séance du 6 décembre 2010 (compte rendu intégral des débats).

ARTICLE 21 quater (nouveau)

Interruption de la prescription de l'action en recouvrement par les commandements émis par les comptables publics en Nouvelle-Calédonie et dans les îles Wallis-et-Futuna

Commentaire : le présent article tend à permettre l'interruption de la prescription de l'action en recouvrement par les commandements émis par les comptables public en Nouvelle-Calédonie et à Wallis et Futuna.

I. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article a été introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative de notre collègue député Gaël Yanno, avec les **avis favorables de sa commission des finances et du Gouvernement.**

Il propose **d'attribuer à nouveau aux commandements émis par les comptables publics, en Nouvelle-Calédonie et à Wallis et Futuna, leur effet interruptif de la prescription de l'action en recouvrement** des créances de l'État et des collectivités territoriales.

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Les collectivités de Saint-Pierre-et-Miquelon, Saint-Barthélemy et Saint-Martin bénéficient des dispositions introduites par l'article 55 de la loi du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010¹, dans le cadre de l'harmonisation des procédures de relance des débiteurs défaillants. Ces dispositions, qui entreront en vigueur au 1^{er} janvier 2012, ont substitué au commandement de payer un nouvel acte dénommé **mise en demeure de payer, lequel interrompt la prescription de l'action en recouvrement.**

En Nouvelle-Calédonie et à Wallis-et-Futuna, **le commandement de payer - acte fondamental des poursuites engagées par les comptables publics - n'est plus interruptif de la prescription de l'action en recouvrement depuis l'entrée en vigueur de la loi du 17 juin 2008².**

D'après l'auteur de l'amendement, *« il existe donc un risque important que des stocks très conséquents de créances publiques de l'État (produits divers, amendes), des collectivités, des communes et de leurs établissements publics, dont le recouvrement incombe à des comptables publics, se voient opposer la prescription dans les années à venir, ce qui ne*

¹ Loi n° 2010-1658.

² Loi n° 2008-561 du 17 juin 2008 portant réforme de la prescription en matière civile.

manquerait pas d'avoir des répercussions sur le budget de l'État et la situation financière des collectivités concernées ».

Le présent article est donc protecteur des finances de l'État et des collectivités territoriales puisqu'il permettra que, lorsqu'un commandement de payer a été émis par un comptable public en Nouvelle-Calédonie et à Wallis-et-Futuna, il interrompe la prescription de l'action en recouvrement.

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

II. - AUTRES MESURES

ARTICLE 22 A (nouveau)

Ratification d'un décret d'avance

Commentaire : le présent article ratifie les ouvertures et annulations de crédits opérées par le décret n° 2011-1695 du 30 novembre 2011.

En application de l'article 13 de la LOLF, qui dispose que la ratification des modifications de crédits opérées par décret d'avance « *est demandée au Parlement dans le plus prochain projet de loi de finances afférent à l'année concernée* », le présent article, adopté sur amendement du Gouvernement, **ratifie les ouvertures et annulations opérées par le décret n° 2011-1695 du 30 novembre 2011.**

Le projet de décret d'avance avait été notifié le 22 novembre 2011 à votre commission des finances, qui avait émis un avis **partiellement défavorable** aux ouvertures demandées. Cet avis était motivé par le fait que les crédits demandés en faveur de l'hébergement d'urgence et de la veille sociale avaient vocation à être partiellement reportés en 2012, et que leur ouverture ne répondait pas à la condition d'urgence posée par l'article 13 de la LOLF.

L'avis de la commission et l'analyse sur laquelle il se fonde sont reproduits en annexe au présent rapport.

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

ARTICLE 22

(Art. L. 524-2 à L. 524-4, L. 524-7 à L. 524-10, L. 524-12 à L. 524-15 du code du patrimoine, art. 1 647 du code général des impôts et art. 28 et 55 de la loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010)

Réforme de la redevance d'archéologie préventive

Commentaire : le présent article réforme la redevance d'archéologie préventive en prévoyant son adossement à la taxe d'aménagement.

I. UN CIRCUIT COMPLEXE ET UN RENDEMENT INSUFFISANT

L'archéologie préventive se distingue de l'archéologie programmée et vise à détecter, en vue de leur sauvegarde, des éléments de patrimoine **avant** la réalisation d'opérations portant atteinte au sous-sol. Deux phases caractérisent la démarche archéologique préventive :

1) le **diagnostic** consiste en une série d'études, de prospections et de travaux de terrain destinés à mettre en évidence des éléments de patrimoine éventuellement présents sur le site ;

2) les **fouilles** interviennent si le diagnostic révèle l'existence d'éléments dont l'intérêt nécessite de les relever et de les protéger.

A. L'ARCHÉOLOGIE PRÉVENTIVE ET SES ACTEURS

1. Le partage des rôles entre l'Etat, l'INRAP, les collectivités territoriales et les opérateurs privés

La politique d'archéologie préventive fait intervenir trois séries d'acteurs :

1) **l'Etat** a le **monopole** de la prescription, du contrôle et de l'évaluation des diagnostics et des fouilles. Cette mission est assignée, sur terre, aux services régionaux de l'archéologie (SRA) logés dans les DRAC, et pour le milieu subaquatique, au Département de recherches archéologiques subaquatiques et sous-marines (DRASSM) ;

2) les **diagnostics** sont nécessairement mis en œuvre par des **personnes de droit public**. Il s'agit principalement de l'Institut national de recherches archéologiques préventives (INRAP) – qui réalise 90 % des opérations – et des services déconcentrés des **collectivités territoriales** (au nombre de 61) qui ont décidé de se doter de cette compétence ;

3) les **fouilles** sont ouvertes à la **concurrence** : l'INRAP détient 70 % du marché, le reliquat étant détenu par 51 services des collectivités territoriales et 19 opérateurs privés agréés.

2. Des taux de diagnostics et de fouilles modérés, mais des délais toujours insatisfaisants

Un rapport rendu en octobre 2010 par l'Inspection générale des finances sur le financement de l'archéologie préventive montre que **le volume d'activité archéologique préventive est stable depuis plusieurs années**. De 2002 à 2009, la moyenne annuelle des dossiers d'aménagement instruits par les SRA s'élève à 31 844. Ces dossiers concernent essentiellement des **permis de construire et d'aménager** (65 %) et les lotissements (14 %). Les dossiers instruits couvrent des surfaces moyennes de 15 507 hectares, entre 2004 et 2009, en France métropolitaine et de 38 051 hectares outre-mer.

La **même stabilité** est observée pour les taux de diagnostics prescrits et le taux de fouilles réalisées :

1) de 2002 à 2009, le taux de **diagnostic** est en moyenne de **7,58 %**, soit 19 308 diagnostics prescrits sur 254 750 dossiers instruits. Ce taux est modéré et jugé minimal par le ministère de la culture et de la communication. En-deçà, le ministère fait valoir que risque serait grand **d'interrompre** des opérations d'aménagement déjà commencées pour réaliser des fouilles ;

2) sur la même période, le taux de prescription de **fouilles** est de **1,12 %** en moyenne annuelle (2 269 fouilles prescrites)¹.

Si ces ordres de grandeur démentent un recours maximaliste aux diagnostics et aux fouilles, **les délais de réalisation des opérations demeurent trop élevés**. L'IGF indique qu'en 2009, 20 % des diagnostics ont été engagés dans un délai de trois mois à compter de la prescription et **plus de 50 % six mois après**. Dans le cadre du **plan de relance**², les délais de prescription ont été ramenés d'un mois à 21 jours à compter de la réception du dossier, les délais d'engagement des diagnostics ont été limités à 4 mois à partir de la signature de la convention avec l'aménageur, les délais d'engagement des fouilles à 6 mois de la délivrance de l'autorisation de fouiller et le délai d'achèvement à 12 mois, prorogeables une fois jusqu'à 18 mois. **En contrepartie de la réduction de ces délais, les taux de la redevance d'archéologie préventive (RAP) ont été augmentés** (*cf. infra*).

La réduction des délais se heurte néanmoins à la **saturation du plan de charge** de l'INRAP et à une **gestion de l'activité jugée peu optimale**.

¹ Ces statistiques concernent l'archéologie terrestre. En milieu subaquatique, le taux de fouilles préventives est de 1,5 %. Sur les enjeux spécifiques liés à l'archéologie sous-marine, voir le rapport d'information de notre collègue Yann Gaillard : « Archéologie subaquatique et sous-marine : un havre abrité de la rigueur » (n° 109, 2010-2011).

² Loi n° 2009-179 du 17 février 2009 pour l'accélération des programmes de construction et d'investissement publics et privés.

B. UNE REDEVANCE INADAPTÉE

Alors que les fouilles préventives sont financées par l'aménageur sur la base d'une prestation contractuelle, **les diagnostics sont financés par l'impôt** et, en l'occurrence, par la **redevance d'archéologie préventive (RAP)**¹.

1. Une gestion complexe et éclatée

Les circuits de financement de l'archéologie préventive et la gestion de la RAP sont **complexes**. La redevance obéit – au moins théoriquement – au **principe « aménageur-payeur »** : elle est due par tous les aménageurs qui projettent de réaliser des opérations affectant le sous-sol, à l'exception des logements sociaux et des personnes construisant pour elles-mêmes. Deux modalités d'imposition coexistent :

1) pour les travaux soumis à **autorisation préalable en application du code de l'urbanisme** (RAP dite « filière urbanisme »), les services liquidateurs et ordonnateurs sont les directions départementales des territoires (DDT) ou les communes compétentes pour délivrer des autorisations d'urbanisme par délégation du préfet ;

2) pour les travaux donnant lieu à **étude d'impact en application du code de l'environnement** (RAP dite « filière DRAC » ou « filière culture »), ce sont les DRAC, sur délégation du préfet de région, qui sont chargées de la liquidation et de l'ordonnancement.

Dans les deux cas, la direction générale des finances publiques (DGFIP) est chargée du recouvrement.

Comme le souligne l'IGF, ces modalités d'organisation font intervenir trois ministères et les collectivités territoriales, qui ne disposent **d'aucun système commun d'information** permettant d'analyser finement l'évolution des opérations taxables ou de suivre en temps réel l'évolution du produit de la RAP.

Le produit de la RAP est enfin **partagé en trois fractions** :

1) **68,5 % vont aux opérateurs de diagnostics**. La majeure partie (63,6 %²) va donc à l'INRAP, afin de financer ses activités de diagnostic et de recherche³. S'agissant des collectivités territoriales, deux modes d'affectation existent. Les collectivités qui ont opté pour une compétence générale⁴ d'au

¹ En dépit de son appellation de « redevance », la RAP a été qualifiée d'imposition de toute nature par le Conseil constitutionnel.

² Données à juillet 2010.

³ En réalité, la situation financière dégradée de l'INRAP ne lui permet pas de développer ses activités de recherche.

⁴ Dans ce cas, les services archéologiques des collectivités établissent les diagnostics pour l'ensemble des opérations réalisées sur leur ressort.

moins trois ans reçoivent directement le produit de la RAP (4,7 %). Les collectivités qui ne font réaliser les diagnostics qu'au coup par coup reçoivent la RAP par l'intermédiaire de l'INRAP (0,2 %) ;

2) **30 %** vont au **Fonds national pour l'archéologie préventive (FNAP)** logé dans les comptes de l'INRAP. Le fonds permet une prise en charge totale du coût des fouilles pour les **particuliers** construisant pour eux-mêmes et, au prorata de leur usage social, pour les **logements à usage locatif aidés par l'Etat**. Ces prises en charge sont également accordées aux zones d'aménagement concerté (ZAC) et lotissements destinés à accueillir les logements sociaux. Il permet aussi, sous conditions, de subventionner les aménageurs **quand le montant des fouilles est élevé** au regard de l'équilibre économique de l'opération et que ce coût ne peut être répercuté sur l'utilisateur final ;

3) **1,5 %** sont enfin conservés par la DGFIP au titre des **frais de recouvrement**.

2. Un régime sophistiqué et perclus de défauts

Dans son rapport de 2010, l'IGF émet un certain nombre de critiques sur le régime de la redevance :

1) **son assiette et son taux sont duals** : pour la **filière urbanisme**, l'assiette est la surface hors œuvre nette (SHON) à laquelle est appliquée un taux de 0,5 % ; pour la **filière DRAC**, le taux de 0,49 euro¹ par mètre carré est appliqué à l'emprise au sol lorsque la superficie du terrain est supérieure à 3 000 mètres carrés² ;

2) **les opérations taxables sont mal définies** : plusieurs faits générateurs existent, qui peuvent parfois entrer en conflit³. Au surplus, les services de l'Etat semblent éprouver des difficultés à collecter l'ensemble des opérations passibles de la taxe ou à liquider cette dernière (notamment lorsque les aménageurs ne communiquent pas l'emprise au sol) ;

3) **les exonérations, mises hors champ et les seuils applicables conduisent à soustraire un grand nombre d'opérations à la redevance**. Sont ainsi exonérés les travaux de construction de logements sociaux, les travaux de construction de logement par les personnes physiques pour elles-mêmes, les affouillements nécessaires aux travaux agricoles, forestiers ou de prévention des risques naturels. Sont mises hors champ les travaux réputés ne pas affecter le sous-sol (constructions sans fondations ni terrassement, reconstructions sur fondations existantes, travaux de surélévation, créations de places de stationnement sans terrassement) et les lotissements de ZAC. Enfin,

¹ Indexé sur l'indice du coût de la construction.

² Pour les demandes de réalisation anticipée de diagnostic, seule est prise en compte la surface de la zone sur laquelle porte la demande.

³ Ainsi en cas d'implantation d'éolienne : le fait générateur est-il l'étude d'impact ou l'autorisation d'urbanisme ?

toutes les opérations sont exonérées lorsque les terrains n'atteignent pas 1 000 mètres carrés pour la filière urbanisme et 3 000 mètres carrés pour la filière DRAC. **Selon l'IGF, de tels seuils conduiraient certains aménageurs à scinder les opérations pour échapper au prélèvement ;**

4) **les travaux subaquatiques échappent enfin presque totalement à la RAP**, faute d'opérateur qualifié pour réaliser des diagnostics et de procédure d'agrément adaptée. Dans ses travaux consacrés au DRASSM, notre collègue Yann Gaillard avait relevé cette carence : *« les prescriptions émises par (le DRASSM) en matière d'archéologie préventive sont **très rarement suivies d'effets**. De fait, les interventions en milieu subaquatique ou sous-marin nécessitant un personnel très spécialisé et un matériel coûteux, **aucun opérateur, qu'il soit une collectivité territoriale ou une entreprise privée ne s'est encore déclaré**. L'INRAP demeure donc le seul opérateur potentiel, mais cette compétence apparaît à son tour **largement théorique**, puisque l'institut ne dispose pas encore des moyens techniques de la mettre en œuvre. Si le développement embryonnaire de l'archéologie préventive en milieu immergé tient donc d'abord à l'absence d'opérateur techniquement prêt à y intervenir, il semble également imputable à la **très faible diffusion du "réflexe préventif"** chez les aménageurs et au sein même des administrations. Ainsi (...) les aménageurs ne songent pas toujours à déclarer leurs opérations en milieu fluvial, lacustre ou maritime, ou ne les adressent pas nécessairement aux services compétents de l'Etat, ce qui peut aboutir à l'absence pure et simple de prescription. »¹*

Le tableau ci-après synthétise le régime de la RAP applicable en 2010.

¹ Rapport d'information précité.

Présentation globale de la redevance d'archéologie préventive en 2010

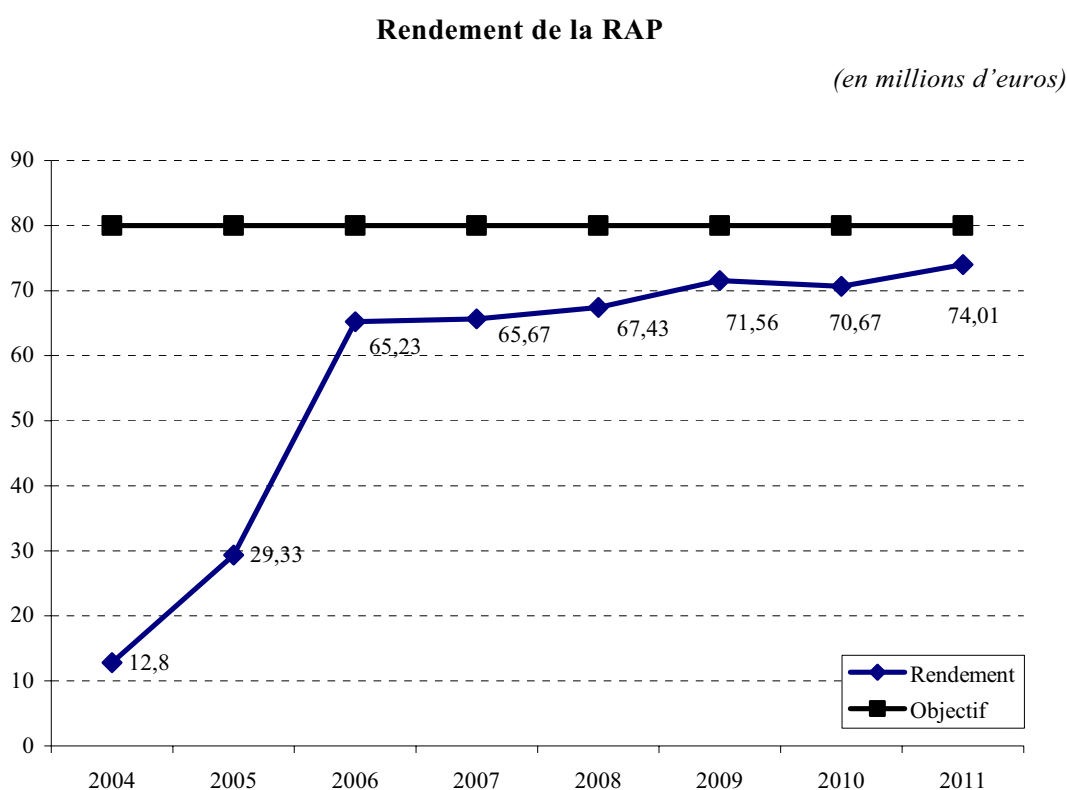
		Limites	
		<i>Seuils</i>	<i>Exonérations</i>
Opérations <i>(art. L. 524-2 du code du patrimoine)</i>	Fait générateur <i>(art. L. 524-4 du code du patrimoine)</i>	Assiette	Taux
Projets de travaux affectant le sous-sol soumis à autorisation ou déclaration préalable en application du code de l'urbanisme, y compris les constructions effectuées sur les surfaces d'une ZAC ou d'un lotissement (sauf voirie et espaces verts).	Autorisation administrative (permis de construire) ou non-opposition aux travaux (sauf lotissements).	Valeur de l'ensemble immobilier (terrains et bâtiments) déterminée en appliquant à la SHON de la construction la valeur prise en compte pour la taxe locale d'équipement.	0,5 % de la valeur de l'ensemble immobilier.
Projets de travaux affectant le sous-sol donnant lieu à étude d'impact en application du code de l'environnement.	Acte décidant la réalisation du projet et en déterminant l'emprise (sauf ZAC).	Emprise au sol des travaux d'aménagement (art. L. 524-7 du code du patrimoine).	0,49 euro* par mètre carré de surface au sol , sauf demande de réalisation anticipée de diagnostic, pour laquelle la surface de la zone concernée par la demande est prise en compte (art. L. 524-7 du code du patrimoine).
Autres projets d'affouillement soumis à déclaration préalable.	Dépôt de déclaration administrative.		Terrains dont l'emprise au sol est inférieure à 3 000 mètres carrés.
		<p><u>De droit</u> (art. L. 524-3 du code du patrimoine) Travaux relatifs aux logements à usage locatif construits ou améliorés avec le concours financier de l'Etat ; Construction de logement par une personne physique pour elle-même ; Affouillements pour travaux agricoles, forestiers ou pour la prévention des risques naturels.</p> <p><u>De fait</u> Travaux de création de ZAC ; Travaux de création de lotissements ; Ouvrages non inclus dans la SHON (ouvrages agricoles, parcs d'attractions, aires de sport et de jeux) ; Ouvrages de voirie et espaces verts dans les ZAC et lotissements).</p>	

* Indexés sur le coût de la construction, annuellement et par arrêté du ministre chargé de la culture. ** Pour les parcs de stationnement.

Source : D'après l'inspection générale des finances

3. Un rendement insuffisant dès l'origine

Le rendement de la RAP ne couvre pas les besoins de fonctionnement courant de l'archéologie préventive ni – à plus forte raison – les besoins conjoncturels qui peuvent résulter des fluctuations de l'activité archéologique. Ces insuffisances s'ajoutent aux **difficultés financières chroniques** que traverse l'INRAP, en partie dues à l'absence de dotation en fonds de roulement de l'opérateur¹ lors de sa création. Ces difficultés ont rendu nécessaire le versement régulier de subventions budgétaires à l'INRAP, pour un montant total estimé à 154 millions d'euros à fin 2011. De fait, en 2003, le produit de la RAP était attendu à **80 millions d'euros** : elle n'a pourtant rapporté qu'une douzaine de millions d'euros en 2004, 29,3 millions d'euros en 2005, puis s'est stabilisée aux alentours de 65 millions d'euros jusqu'en 2008. A compter de 2009, le produit a dépassé les 70 millions d'euros, sous l'effet des grands travaux, puis des augmentations de taux votées dans le cadre du plan de relance (*cf.* graphique).



Source : commission des finances, d'après l'INRAP

¹ Afin de remédier à ces difficultés, le présent projet de loi de finances rectificative ouvre 60 millions d'euros de crédits en faveur de l'INRAP. Ces ouvertures, de même que la situation financière de l'INRAP, sont analysées dans le cadre de l'exposé général du présent rapport.

En 2010, l'INRAP a évalué à **116,5 millions d'euros les besoins annuels de fonctionnement de l'archéologie préventive** (hors besoins conjoncturels liés à d'éventuels pics d'activité), **soit :**

1) 59,5 millions d'euros pour les activités de **diagnostic** (56 millions d'euros pour l'INRAP et 3,5 millions d'euros pour les services des collectivités territoriales). L'IGF a jugé cette estimation cohérente avec les ordres de grandeur en matière d'activité opérationnelle de l'INRAP, tout en qualifiant la méthode d'évaluation de « *largement estimative* », l'INRAP n'étant pas en mesure de détailler avec précision la décomposition de ses coûts ;

2) 16 millions d'euros pour les activités de **recherche** et 3,5 millions d'euros pour la **valorisation**. L'activité de recherche est aujourd'hui largement obérée par la situation budgétaire de l'institut et l'empêche d'exploiter le potentiel scientifique des opérations au rythme des découvertes effectuées ;

3) un million d'euros pour le développement des activités **internationales** et 1,5 million d'euros pour la création d'une capacité d'intervention **subaquatique**.

Parallèlement, la capacité souhaitable d'intervention du FNAP était estimée à **35 millions d'euros**, à raison de 30 millions d'euros pour les prises en charge de droit et de 5 millions d'euros de subventions aux aménageurs.

Venant de l'INRAP, ces chiffres peuvent être considérés comme constituant une **estimation haute**.

Au demeurant, **ajuster perpétuellement les recettes à la dynamique des dépenses constitue un expédient particulièrement inapproprié dans la période que nous traversons**. Il reste que les replâtrages budgétaires incessants de l'INRAP ne sont guère plus satisfaisants et nuisent à l'application du principe « aménageur-payeur » qui avait guidé la mise en place de la RAP. Enfin, l'impécuniosité de l'institut **allonge encore des délais d'intervention déjà considérés comme excessifs**, aboutissant à retarder les opérations d'aménagement et de construction.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article **adosse la RAP à la taxe d'aménagement** et procède à diverses simplifications et mises en cohérences.

A. LES OBJECTIFS POURSUIVIS

1. Augmenter le rendement en contrepartie d'une amélioration des performances de l'INRAP

Selon l'évaluation préalable de l'article, « *la mesure proposée (...) devrait permettre de couvrir les besoins de financement identifiés, sans*

bouleverser la logique de la redevance d'archéologie préventive. Par ailleurs, l'augmentation de la ressource doit s'accompagner impérativement d'une amélioration de la gestion interne de l'INRAP, notamment en vue d'une réduction des délais.

« La réforme proposée poursuit ainsi les objectifs suivants :

*« 1) conserver un **lien** entre l'atteinte au patrimoine archéologique du fait des projets d'aménagement et le financement des mesures permettant d'apporter des réponses aux atteintes portées ;*

*« 2) maintenir une **mutualisation** de la charge de ces mesures, sans pour autant en faire une contrepartie d'un service rendu, ce qui rendrait le coût insupportable pour de nombreux aménagements (...) ;*

*« 3) participer à la **lutte contre l'étalement urbain**, en conservant un lien entre la base d'imposition et les surfaces consommées ;*

*« 4) assurer un produit qui corresponde aux **besoins réels** de l'archéologie préventive, incluant un dispositif de **contrôle permanent** en instaurant notamment le paiement au service fait ;*

*« 5) mettre en œuvre une nouvelle gouvernance de la ressource fiscale avec la création, en 2013, d'un **compte d'affectation spéciale** ».*

2. Les options écartées : un aménagement *a minima* de la RAP ou la création d'une taxe sur les terrains à bâtir

De nombreuses pistes de financement ont été explorées, et notamment le financement intégral par dotation budgétaire, la création de taxes additionnelles aux plus-values sur terrains constructibles, à la taxe générale sur les activités polluantes « Granulats », à la taxe foncière sur les terrains constructibles, ou encore des taxes spécifiques de type TVA ou taxe foncière lors de l'achèvement des opérations. Ont également été envisagés des aménagements limités de la RAP ou sa suppression pure et simple au profit d'une nouvelle taxe sur les mutations de terrains à bâtir. Les pistes de financement budgétaire, de taxes additionnelles ou spécifiques ont été écartées en raison de l'insuffisance de leur rendement ou parce qu'elles n'obéissaient pas au principe « aménageur-payeur ».

L'aménagement *a minima* de la RAP aurait consisté à l'étendre aux lotissements et aux ZAC, à augmenter de 0,1 point le taux de chaque filière et à abaisser le seuil d'imposition à 300 mètres carrés de SHON. Aurait également été créé un fait générateur lié à l'ouverture d'une tranche d'une carrière. **Cette option n'a pas été retenue au motif qu'elle compliquait davantage la redevance pour un rendement faiblement amélioré.**

La **suppression au profit d'une nouvelle taxe sur les terrains à bâtir**¹ applicable à l'ensemble des mutations à titre onéreux réalisées par les particuliers et les professionnels n'a pas davantage reçu d'arbitrage favorable. Elle permettait certes de taxer à la source une assiette large, pouvait entrer en vigueur rapidement, respectait le principe « aménageur-payeur » et favorisait les logements collectifs moins consommateurs d'espace. Néanmoins, le calibrage de son taux était rendu incertain par la connaissance imparfaite de l'assiette, son rendement aurait été **volatil car lié au marché immobilier**, et cette taxe aurait **renchéri le prix du foncier**.

B. LE DISPOSITIF FINALEMENT RETENU : UN « ADOSSEMENT » À LA TAXE D'AMÉNAGEMENT

Le Gouvernement a finalement retenu l'adossement de la RAP à la taxe d'aménagement, solution qui lui semble la plus pertinente en ce qu'elle **simplifie** l'architecture existante de la fiscalité de l'aménagement, **améliore le rendement** grâce à un élargissement de l'assiette et respecte les objectifs du Grenelle de l'environnement « *en rétablissant l'égalité de traitement entre le logement collectif et le logement individuel, qui était jusqu'ici totalement exclu du paiement de la redevance, alors que les particuliers bénéficient des ressources du FNAP pour financer les fouilles éventuelles* ».

1. L'adossement à la taxe d'aménagement

a) Une nouvelle assiette : la valeur de l'ensemble immobilier

Le cœur du dispositif (D du I du présent article) consiste donc à adosser la RAP « filière urbanisme » à la taxe d'aménagement. Désormais, lorsqu'elle sera perçue pour les travaux affectant le sous-sol soumis à autorisation ou déclaration préalable en application du code de l'urbanisme, la redevance aura pour assiette **la valeur de l'ensemble immobilier déterminée dans les conditions prévues aux articles L. 331-10 à L. 331-13 du code de l'urbanisme pour la taxe d'aménagement**. La valeur de l'ensemble immobilier est la **surface de construction** (et non plus la surface hors œuvre nette), valorisée en 2011 à 660 euros par mètre carré et à 748 euros par mètre carré en Île-de-France.

¹ Certaines opérations auraient été exonérées afin d'éviter une taxation en cascade (établissements publics fonciers, marchands de biens...). L'assiette aurait été constituée par le prix de cession, accru des charges augmentatives du prix. Les terrains à bâtir se seraient entendus des terrains au sens du 1° du 2 de l'article 257 du CGI (terrains sur lesquels des constructions peuvent être autorisées en application des règles et documents d'urbanisme). Concernant les infrastructures, une taxe identique aurait frappé les acquisitions amiables ou par expropriation des établissements ou collectivités territoriales. Le taux aurait été d'environ 1 %.

Articles L. 331-10 à L. 331-13 du code de l'urbanisme

Article L. 331-10. – L'assiette de la taxe d'aménagement est constituée par :

1° La valeur, déterminée forfaitairement par mètre carré, de la surface de la construction ;

2° La valeur des aménagements et installations, déterminée forfaitairement dans les conditions prévues à l'article L. 331-13.

La surface de la construction mentionnée au 1° s'entend de la somme des surfaces de plancher closes et couvertes, sous une hauteur de plafond supérieure à 1,80 mètre, calculée à partir du nu intérieur des façades du bâtiment, déduction faite des vides et des trémies.

Article L. 331-11. – La valeur par mètre carré de la surface de la construction est fixée à 660 euros. Dans les communes de la région d'Ile-de-France, cette valeur est fixée à 748 euros.

Ces valeurs, fixées au 1^{er} janvier 2011, sont révisées au 1^{er} janvier de chaque année par arrêté du ministre chargé de l'urbanisme en fonction du dernier indice du coût de la construction publié par l'Institut national de la statistique et des études économiques. Elles sont arrondies à l'euro inférieur.

Article L. 331-12. – Un abattement de 50 % est appliqué sur ces valeurs pour :

1° Les locaux d'habitation et d'hébergement ainsi que leurs annexes mentionnés aux articles 278 *sexies* et 296 *ter* du code général des impôts et, en Guyane et à Mayotte, les mêmes locaux mentionnés aux mêmes articles 278 *sexies* et 296 *ter* ;

2° Les cent premiers mètres carrés des locaux d'habitation et leurs annexes à usage d'habitation principale, cet abattement ne pouvant être cumulé avec l'abattement visé au 1° ;

3° Les locaux à usage industriel ou artisanal et leurs annexes, les entrepôts et hangars non ouverts au public faisant l'objet d'une exploitation commerciale et les parcs de stationnement couverts faisant l'objet d'une exploitation commerciale.

Article L. 331-13. – La valeur forfaitaire des installations et aménagements est fixée comme suit :

1° Pour les emplacements de tentes, caravanes et résidences mobiles de loisirs, 3 000 euros par emplacement ;

2° Pour les emplacements des habitations légères de loisirs, 10 000 euros par emplacement ;

3° Pour les piscines, 200 euros par mètre carré ;

4° Pour les éoliennes d'une hauteur supérieure à 12 mètres, 3 000 euros par éolienne ;

5° Pour les panneaux photovoltaïques au sol, 10 euros par mètre carré ;

6° Pour les aires de stationnement non comprises dans la surface visée à l'article L. 331-10, 2 000 euros par emplacement, cette valeur pouvant être augmentée jusqu'à 5 000 euros par délibération de l'organe délibérant de la collectivité territoriale ou de l'établissement public compétent en matière de plan local d'urbanisme ou de plan d'occupation des sols. La valeur forfaitaire ainsi déterminée sert également d'assiette départementale et à la part versée à la région d'Ile-de-France.

Source : *Légifrance*

La **surface de construction** est la somme des surfaces de plancher closes et couvertes, sous une hauteur de plafond supérieure à 1,80 mètre, calculée à partir du nu intérieur des façades du bâtiment, déduction faite des vides et des trémies. On rappelle que, lors de la réforme de la fiscalité de l'urbanisme, cette notion a été préférée à celle de SHON, **sensible à la nature des aménagements intérieurs et pouvant faire l'objet d'une optimisation**¹.

b) Une refonte des exonérations

L'adossement se traduit par une refonte des **exonérations**. A cette fin, la nouvelle rédaction proposée pour l'article L. 524-3 du code du patrimoine (B du I du présent article) **exonère de RAP urbanisme**² :

1) les constructions destinées à un **service public** dont la liste sera déterminée par décret en Conseil d'Etat. Ce décret, dont il a été indiqué à votre rapporteure générale que la signature était imminente, prévoit d'exonérer de taxe d'aménagement et – par homothétie – de RAP urbanisme les **constructions édifiées par l'Etat, les collectivités territoriales et leurs groupements qui sont déjà exonérées de taxe foncière sur les propriétés bâties** en application du 1^o de l'article 1382 du CGI³. Seraient également exonérées les constructions faisant l'objet d'un **contrat de partenariat** ou d'un **bail emphytéotique administratif**, les constructions destinées à recevoir une affectation d'assistance, de bienfaisance, de santé, d'enseignement ou culturelle, scientifique ou sportive, les constructions à vocation culturelle et les constructions de locaux diplomatiques et consulaires ou accueillant des organisations intergouvernementales ;

2) les logements sociaux financés par un **prêt locatif aidé d'intégration (PLA-I)** ;

¹ Ainsi, certaines maisons sont délibérément construites avec une surface importante mais une faible SHON. Certaines maisons ont ainsi une surface hors œuvre brute (SHOB) de 200 m², pour une SHON de 70 m². Il suffit ensuite d'aménager l'espace à disposition (sous-sols, garages...), parfois sans déclaration et donc sans taxe, au gré des besoins.

² Les exonérations de la RAP filière DRAC ne sont pas modifiées. Elles concernent les affouillements rendus nécessaires pour la réalisation de travaux agricoles, forestiers ou pour la prévention des risques naturels.

³ Soient les immeubles nationaux, les immeubles régionaux, les immeubles départementaux pour les taxes perçues par les communes et par le département auquel ils appartiennent et les immeubles communaux pour les taxes perçues par les départements et par la commune à laquelle ils appartiennent, lorsqu'ils sont affectés à un service public ou d'utilité générale et non productifs de revenus, notamment : les palais, châteaux et bâtiments nationaux, le Palais-Bourbon et le Palais du Luxembourg, le Panthéon, l'Hôtel des Invalides, l'Ecole militaire, l'Ecole polytechnique, la Bibliothèque nationale, les bâtiments affectés au logement des ministres, des administrations et de leurs bureaux, les bâtiments occupés par les cours de justice et les tribunaux, les lycées, prytanées, écoles et maisons d'éducation nationale, les bibliothèques publiques et musées, les hôtels des préfetures et sous-préfetures, les maisons communales, les maisons d'école appartenant aux communes, les hospices, dépôts de mendicité, prisons, maisons de détention, les magasins, casernes et autres établissements militaires, à l'exception des arsenaux, les bâtiments formant dépendance nécessaire des cimetières, y compris militaires, et les haras.

3) les constructions **agricoles** destinées à l'exploitation¹. A l'instar de ce qui est prévu pour la taxe d'aménagement, en cas de déclassement de telles constructions aboutissant à les inclure dans le champ de la redevance, celle-ci serait perçue. Par exemple, des travaux ayant pour objet de transformer une grange en habitation donneraient lieu à paiement de la RAP ;

4) les aménagements prescrits par un **plan de prévention** des risques naturels (PPRN), un plan de prévention des risques technologiques (PPRT) ou un plan de prévention des risques miniers (PPRM)² ;

5) certaines **reconstructions** de bâtiments³ ;

6) les constructions dont la **surface est inférieure ou égale à cinq mètres carrés**.

En revanche, alors qu'ils sont exonérés de la part communale de la taxe aménagement, les constructions et aménagements réalisés dans les périmètres des opérations d'intérêt national, dans les zones d'aménagement concerté et dans les périmètres délimités par une convention de projet urbain partenarial seront passibles de la RAP urbanisme. L'exonération de taxe d'aménagement se justifie par le fait que, dans le cadre de ces procédures, les aménageurs prennent en charge le financement d'équipements publics.

Par ailleurs, **l'exonération de RAP au bénéfice des travaux de construction créant moins de 1 000 mètres carrés de surface de construction disparaît** et fait, notamment, entrer dans l'assiette de la RAP les « petits » logements collectifs.

Concrètement, **sortent** donc du nouveau champ d'application les constructions destinées à un **service public** et **entrent** dans ce champ les constructions de logements réalisées par une personne physique **pour elle-même**, les constructions **inférieures à 1 000 mètres carrés** et les constructions de logements locatifs **sociaux** hors PLA-I (soit 80 % du parc). En revanche, s'appliquera à la RAP urbanisme, **l'abattement de 50 %** prévu, pour la taxe d'aménagement, en faveur du logement social, des 100 premiers mètres carrés de locaux à usage d'habitation et des locaux à usage industriel, artisanal, des entrepôts et hangars et des parcs de stationnement couverts.

¹ Soit les surfaces de plancher des serres de production, celles des locaux destinés à abriter les récoltes, à héberger les animaux, à ranger et à entretenir le matériel agricole, celles des locaux de production et de stockage des produits à usage agricole, celles des locaux de transformation et de conditionnement des produits provenant de l'exploitation et, dans les centres équestres de loisir, les surfaces des bâtiments affectées aux activités équestres.

² Pour les travaux sur des biens construits ou aménagés avant l'approbation de ces plans et mis à la charge des propriétaires ou exploitants de ces biens.

³ Soit la reconstruction à l'identique d'un bâtiment détruit ou démoli depuis moins de dix ans, ainsi que la reconstruction sur d'autres terrains de la même commune ou des communes limitrophes des bâtiments de même nature que les locaux sinistrés dont le terrain d'implantation a été reconnu comme extrêmement dangereux et classé inconstructible, pourvu que le contribuable justifie que les indemnités versées en réparation des dommages occasionnés à l'immeuble ne comprennent pas le montant de la taxe d'aménagement normalement exigible sur les reconstructions.

L'évaluation préalable jointe à l'article indique que les exonérations accordées dans le cadre du nouveau régime *« sont justifiées par des considérations d'intérêt général »*. Ainsi, la limitation de l'exonération aux seuls logements très sociaux (PLAI) est motivée par le fait qu'ils *« s'adressent aux plus défavorisés »*. Les exonérations agricoles sont motivées par l'existence d'un *« enjeu tant en matière d'aménagement des territoires que de production industrielle. En effet, il convient que l'activité agricole ne soit pas pénalisée, notamment lorsqu'elle implique la construction d'installations »*. Enfin, l'élargissement de la redevance aux particuliers est jugé *« cohérent avec les principes du Grenelle de l'Environnement tendant à une **utilisation économe de l'espace**. Actuellement, seuls les logements collectifs de plus de 1 000 mètres carrés de surface (...) sont passibles de la redevance, les maisons individuelles en étant exclues alors même qu'elles consomment davantage d'espace que les logements collectifs »*.

c) Les aménagements concernant la RAP « filière DRAC »

S'agissant de l'assiette de la **RAP filière DRAC**, trois précisions sont en outre apportées :

1) le droit entérine la pratique qui veut que les **diagnostics anticipés** sollicités par les aménageurs soient soumis au taux de 0,50 euro par mètre carré ;

2) la surface prise en compte pour le calcul de la redevance n'est plus la surface au sol des installations terminées, mais la surface au sol **des travaux nécessaires à la réalisation des installations**, ce qui apparaît plus cohérent avec la logique selon laquelle la redevance doit être proportionnée à l'atteinte portée au sous-sol ;

3) le seuil d'exonération de 3 000 mètres carrés ne s'entend plus de la superficie **totale** des terrains accueillant les travaux, mais de la surface au sol des **seuls** travaux et aménagements. Ce seuil est donc, en pratique, plus exigeant.

2. Un taux de 0,4 % et un rendement attendu de 83 millions d'euros

a) Une baisse de taux qui compense l'extension du champ d'application

Le taux de la nouvelle RAP urbanisme est fixé à **0,4 % de la valeur de l'ensemble immobilier, soit 0,1 point de moins que le taux actuel, en contrepartie de l'élargissement du champ d'application** de la redevance.

Les frais d'assiette et de recouvrement passent de 1,5 % à 3 %, soit le taux retenu pour la taxe d'aménagement¹.

¹ Par coordination, le X de l'article 1 647 du code général des impôts est abrogé. Cette augmentation du taux de prélèvement devrait se traduire pour le budget de l'État par un produit additionnel de 50 000 euros.

Une comparaison avec la taxe pour le financement des dépenses des conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (TDCAUE), qui présente des caractéristiques similaires à la RAP réformée, permet d'estimer le rendement de la nouvelle RAP urbanisme à environ **83 millions d'euros**¹, auxquels s'ajoutent 40 millions d'euros au titre de la filière DRAC, soit un **total de 123 millions d'euros. En année pleine², le rendement global serait donc en augmentation de 49 millions d'euros par rapport à l'estimation pour 2011, soit + 66 %.**

b) L'affectation du produit

S'agissant de **l'utilisation** du produit, le présent article (G du I) actualise et précise les **modalités de prise en charge des fouilles par le FNAP** (article L. 524-14 du code du patrimoine). Il est désormais explicitement indiqué que la prise en charge sera totale **ou partielle**. Cette mention vise à responsabiliser les aménageurs, qui s'acquitteront d'un **ticket modérateur**. Outre qu'il contribuera à modérer les dépenses du FNAP, ce principe de prise en charge partielle vise à mettre un terme à un effet d'aubaine qui veut que les aménageurs optimisent l'allotissement de leur projet en implantant des constructions ouvrant droit à prise en charge sur des surfaces où des fouilles ont été prescrites ou sont susceptibles de l'être. Selon les informations dont dispose votre rapporteure générale, le taux de prise en charge obéira à un **barème** déterminé par décret en Conseil d'Etat. Ce taux passerait à 90 % puis à 75 % pour les logements locatifs sociaux et à 50 % pour les aménagements dans le cadre des ZAC et des lotissements. **Les fouilles afférentes aux constructions de logements individuels continueraient en revanche d'être prises en charge à 100 %.**

L'exposé des motifs du présent article prévoit enfin que la réforme « sera complétée, à partir de 2013, par la mise en place d'une nouvelle gouvernance. Le produit de la redevance actuellement réparti entre les opérateurs de diagnostic et le FNAP sera ainsi versé dans sa totalité à un **compte d'affectation spéciale, géré par le ministre chargé de la culture** ».

Cette seconde étape, dont les contours méritent d'être précisés, semble **opportune**. Elle permettra en effet la **rebudgétisation d'une taxe affectée**, améliorera l'information et le contrôle du Parlement et simplifiera les circuits de financement de l'archéologie préventive. Le cas échéant, afin que l'évolution du produit de la RAP réformée ne « stimule » pas à l'excès la dépense, **la redevance pourrait être soumise au dispositif de plafonnement global** institué par l'article 16 *ter* du présent projet de loi de finances. Un tel

¹ Le rendement annuel moyen de la TDCAUE sur la période 2005-2009 s'est élevé à 56,2 millions d'euros, pour un taux moyen pratiqué de 0,25 %. Avec un taux de 0,4 %, la RAP urbanisme réformée rapporterait donc 83 millions d'euros.

² La réforme doit entrer en vigueur le 1^{er} mars 2012. Compte tenu de l'existence d'un délai de douze mois entre la date du fait générateur et l'exigibilité de la redevance, ses premiers effets ne se produiront qu'au deuxième trimestre 2013.

plafond serait une incitation supplémentaire, pour l'INRAP, à **réaliser des gains de productivité**.

3. Les autres modifications

a) Plusieurs simplifications

Les autres modifications prévues par l'article revêtent une portée **essentiellement technique** :

1) **le fait générateur de la RAP urbanisme est précisé** (C du I). Par coordination avec la réforme de la fiscalité de l'urbanisme, il est fait référence, en sus de la délivrance de l'autorisation ou de la non-opposition aux travaux à la délivrance d'un permis modificatif, à l'autorisation tacite de construire ou d'aménager et, en cas d'absence fautive d'autorisation, au procès-verbal constatant les infractions. La référence à l'exonération des lotissements est par ailleurs supprimée, par coordination avec l'adossement à la taxe d'aménagement. De fait, les autorisations de lotir ne sont pas soumises à la taxe d'aménagement, ce qui les place automatiquement hors du champ de la RAP réformée et rend superflue toute exonération explicite ;

2) **les procédures de liquidation, de contrôle et de recouvrement sont simplifiées et harmonisées** (E, F, H et I du I). Sont ainsi alignés sur les règles applicables à la taxe d'aménagement les règles applicables en matière de litiges, les modalités de liquidation, les délais de reprise de l'administration (soit trois mois au lieu de quatre actuellement), les modalités de recouvrement par les comptables publics, qui renvoient aux règles applicables en matière de créances étrangères à l'impôt et au domaine, la durée de la prescription de l'action en recouvrement (portée de quatre à cinq ans), et le principe de solidarité de paiement pour les époux et les partenaires liés par un PACS. Les procédures de dégrèvement sont enfin simplifiées. Ceux-ci pourront être prononcés par le service liquidateur sans avis conforme de l'INRAP ou de la collectivité territoriale bénéficiaire. Par ailleurs, en cas de dégrèvement ou de décharge après paiement de la redevance, le remboursement au redevable pourra intervenir avant la récupération des sommes auprès de l'INRAP ou de la collectivité territoriale bénéficiaire et sans réfaction des frais d'assiette et de recouvrement prélevés par l'Etat ;

3) une précision rédactionnelle (A du I) prévoit enfin que la redevance est due par les membres d'une indivision.

b) Une entrée en vigueur différée

Le IV du présent article définit les **modalités d'entrée en vigueur** des modifications proposées. Cette entrée en vigueur s'opère au **1^{er} mars 2012** pour la RAP urbanisme, en cohérence avec la date d'entrée en vigueur de la réforme de la fiscalité de l'urbanisme adoptée fin 2010. En conséquence, le III abroge les coordinations rédactionnelles prévues par ladite réforme concernant la RAP, qui ne sont plus nécessaires.

Compte tenu du **décalage d'un an** entre fait générateur et perception, le produit de la RAP urbanisme réformée **ne sera pas encaissé avant le 1^{er} mars 2013**¹. Il conviendra donc de doter transitoirement l'INRAP des moyens nécessaires à l'accomplissement de ses missions, ce que le présent projet de loi prévoit grâce à l'ouverture de 60 millions d'euros d'AE.

S'agissant de la filière DRAC, **l'exigibilité immédiate dès l'émission du titre de perception est maintenue**. Les nouvelles modalités de calcul s'appliqueront à compter du 1^{er} mars 2013, lorsque la RAP urbanisme sera exigible.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

La commission des finances de l'Assemblée nationale avait adopté un amendement de **suppression** du présent article. En séance, notre collègue Gilles Carrez, rapporteur général du budget, a pointé la « *dérive extrêmement importante des dépenses en matière d'archéologie préventive* » et contesté que les recettes soient alignées sur cette dynamique. Il a également fait valoir que les opérations d'archéologie préventive « *ralentissaient et parfois bloquaient pendant très longtemps des opérations de logements dont on peut avoir cruellement besoin* ». Des critiques ont également été formulées sur l'assujettissement des **maisons individuelles**.

Le Gouvernement a émis un avis **défavorable** à l'adoption de cet amendement et proposé une solution de compromis, **tendant à maintenir l'exonération actuellement en vigueur au bénéfice des maisons individuelles**. Selon la ministre chargée du budget, « *avec cette modification, le produit de la redevance sera ramené à 105 millions d'euros par an environ, au lieu de 123 millions. Cela permettra néanmoins de sécuriser les recettes de l'Institut national de recherches archéologiques préventives. Cette modification s'accompagnera d'une maîtrise de la politique de prescription de diagnostics et des dépenses de l'INRAP* ». Le Gouvernement a en outre réitéré son engagement de créer, en 2013, un **compte d'affectation spéciale** qui recueillera les recettes de la RAP.

Sous le bénéfice de ces aménagements, la commission des finances a retiré son amendement et **l'Assemblée nationale a adopté l'amendement du Gouvernement, assorti de quinze amendements rédactionnels ou de précision du rapporteur général**. Un amendement du rapporteur général a également été adopté afin de prévoir l'entrée en vigueur, **dès le 1^{er} janvier 2012**, des précisions apportées en matière de redevables membres d'une indivision, des nouvelles règles d'assiette de la RAP « filière DRAC » (non

¹ Les directions départementales des territoires ont néanmoins près de six mois de retard dans l'émission des titres d'assujettissement à la redevance, de sorte que des recettes continueront d'être perçues après le 1^{er} mars 2012 et que la charge de trésorerie de l'INRAP en sera allégée d'autant.

adossée à la taxe d'aménagement) et des nouvelles modalités de prise en charge totale ou partielle des fouilles par le FNAP. L'entrée en vigueur des nouvelles modalités de liquidation et de recouvrement **demeure** fixée au 1^{er} mars 2012 pour la RAP « filière urbanisme » et au 1^{er} mars 2013 pour la RAP « filière DRAC ».

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. UNE RÉFORME COMPLEXE, PARTIELLE ET DES CONDITIONS D'EXAMEN INAPPROPRIÉES

De nombreux enjeux sont soulevés par le présent article, **dont il est regrettable que le Parlement soit saisi au détour d'un collectif budgétaire de fin d'année**. A l'occasion de l'examen de la réforme de la fiscalité de l'urbanisme, notre collègue Philippe Marini, alors rapporteur général, s'était félicité de ce que « *la réforme de la redevance d'archéologie préventive (RAP) ait été remise à plus tard* », cette réforme étant « *de toute évidence, trop délicate pour être réalisée à l'occasion d'une loi de finances de fin d'année* ». Cette analyse **n'a manifestement pas été partagée par le Gouvernement**.

La conduite de la politique d'archéologie préventive doit, en premier lieu, concilier les **impératifs scientifiques, culturels et patrimoniaux** liés à la collecte et à la conservation des vestiges avec la nécessaire réalisation, **dans des délais et pour des coûts raisonnables**, des opérations de construction et d'aménagement.

Le champ d'application de la RAP doit ensuite être défini de sorte que la **pression fiscale soit équitablement répartie** entre les différents types d'aménagements assujettis (logement individuel ou collectif, social ou non, constructions à usage économique...) et entre les différentes catégories de maîtres d'ouvrage.

Enfin, le calibrage du prélèvement doit produire un **rendement suffisant** pour que les difficultés structurelles de financement de l'archéologie préventive soient enfin surmontées, tout en évitant que l'abondance des nouvelles ressources ne conduise à un **excès de prescription** et ne dispense les opérateurs – au premier rang desquels l'INRAP – de réaliser des **gains de productivité**.

On comprend que l'ensemble de ces équilibres ne sauraient être améliorés par la seule réforme de la RAP, dont il est ici question. C'est pourquoi le Parlement, s'il adopte cette réforme, **devra être particulièrement vigilant au respect des engagements pris par le Gouvernement en matière de rebudgétisation des ressources tirées de la RAP, d'amélioration du fonctionnement de l'INRAP et de modération de la dépense d'archéologie préventive**.

Le Sénat devra en outre, conformément à sa vocation, veiller à ce que les retouches apportées au financement et à la conduite de la politique d'archéologie préventive **ne lèsent pas les collectivités territoriales** qui ont souhaité mettre en œuvre cette compétence. Des doutes ont ainsi pu être exprimés sur le financement des services archéologiques territoriaux dans le cadre de la RAP réformée. Interrogée à ce sujet par nos collègues députés, la ministre chargée du budget a néanmoins confirmé que la réforme serait **sans incidence** sur ce financement.

Enfin, les solutions ici mises en œuvre laissent sans réponse un certain nombre de questions, au premier rang desquelles figure **le développement d'une archéologie préventive digne de ce nom en milieu immergé**. Ces aspects méritent néanmoins d'être traités à brève échéance. Il n'y a aucune raison que le principe « aménageur-payeur » ne trouve pas à s'appliquer aux travaux subaquatiques, ni que les vestiges archéologiques que recèlent les lacs ou les océans soient *de facto* moins bien protégés que les vestiges terrestres, alors même que l'exploitation des ressources marines, les aménagements de ports ou les implantations d'éoliennes *off shore* ou d'hydroliennes constituent une menace croissante pour le patrimoine immergé.

B. DES AJUSTEMENTS NÉCESSAIRES

Votre commission juge enfin nécessaire de corriger et de compléter le dispositif adopté à l'Assemblée nationale.

Il convient, en premier lieu, de **supprimer l'exonération des constructions de maisons individuelles** réalisées pour elles-mêmes par une personne physique, introduite par le Gouvernement à l'Assemblée nationale. Cette exonération entraînerait une **diminution excessive** des recettes de la redevance d'archéologie préventive, incompatible avec la volonté affichée de remédier aux difficultés structurelles de financement de cette activité et de réduire les délais de diagnostics. Au demeurant, cette exonération apparaît contraire à l'objectif de **lutte contre l'étalement urbain**.

L'exonération actuellement en vigueur au bénéfice de **l'ensemble du logement social** doit en revanche être maintenue, et non restreinte au seul logement très social comme le souhaitait le Gouvernement.

Enfin, et compte tenu des conditions inappropriées dans lesquelles le Parlement a eu à connaître successivement des réformes de la fiscalité de l'urbanisme et de la redevance d'archéologie préventive, **son information sur l'impact cumulé de ces réformes devra être complétée avant le dépôt du projet de loi de finances pour 2013**.

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

ARTICLE 23

Modalités de compensation financière de la compétence relative à la délivrance des autorisations préalables de changement d'usage des locaux destinés à l'habitation

Commentaire : le présent article institue les modalités de la compensation financière de la compétence relative à la délivrance des autorisations préalables de changement d'usage des locaux destinés à l'habitation.

I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

L'article L. 631-7 du code de la construction et de l'habitation prévoit que, dans les communes de plus de 200 000 habitants et celles des départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne, **le changement d'usage des locaux destinés à l'habitation est soumis à autorisation préalable.**

L'article 13 de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie (LME) a transféré à compter du 1^{er} avril 2009 cette compétence du préfet aux maires des communes.

S'agissant de la **Ville de Paris**, le transfert de services (représentant 11,5 emplois) est intervenu au 1^{er} janvier 2010.

Les **132 autres communes concernées**, bénéficient depuis le 1^{er} avril 2009 de la mise à disposition des services du ministère chargé de l'équipement pour l'exercice de cette compétence.

Le recensement des moyens consacrés par l'Etat à l'exercice de cette compétence fait apparaître, pour chacune de ces communes, que l'effectif constaté est très inférieur à 1 ETP, ce qui exclut le transfert physique d'agents.

En conséquence, le présent article propose, d'une part, de **mettre fin à compter du 1^{er} janvier 2011 à la mise à disposition des services de l'État** et, d'autre part, de **compenser forfaitairement le coût du transfert de cette compétence** selon des modalités qui ont fait l'objet d'une présentation à la **Commission consultative sur l'évaluation des charges (CCEC)** qui leur a donné un **avis favorable**.

Le **montant total de la compensation** s'élève, à compter du 1^{er} janvier 2011, à **64 805 euros** à répartir entre les 132 communes bénéficiaires par le biais de la dotation globale de décentralisation (DGD) des communes.

L'Assemblée nationale a adopté cet article sous réserve de **trois amendements rédactionnels**.

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le mode de calcul retenu assure une **juste compensation financière** des communes auxquelles a été transférée la compétence relative à la délivrance des autorisations préalables de changement d'usage des locaux destinés à l'habitation.

Cette compensation sera calculée en deux étapes. Dans un **premier temps, dans chaque département**, il est procédé au **recensement des services** ou parties de services de l'Etat chargés de l'exercice de la compétence qui a été transférée en tenant compte du nombre d'emplois pourvus au 31 décembre 2008 ou au 31 décembre 2006 si leur nombre était alors supérieur. **Ces emplois sont valorisés** en « pied de corps », c'est-à-dire sur la base de la rémunération du premier échelon du premier grade des agents concernés.

Dans un **second temps**, le montant par département est **réparti entre les communes concernées**, au **prorata du nombre d'autorisations** de changement d'usage des locaux **accordées en 2008** concernant le territoire de chacune de ces communes.

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

ARTICLE 23 bis (nouveau)

Compensation des communes et groupements de communes concernées par des transferts de compétences en matière de voies d'eau sous la forme de dotation générale de décentralisation (DGD)

Commentaire : le présent article tend à autoriser la compensation des communes et groupements de communes concernées par des transferts de compétences en matière de voies d'eau sous la forme de dotation générale de décentralisation (DGD).

I. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article résulte d'un **amendement du Gouvernement** adopté par l'Assemblée nationale avec l'avis favorable de sa commission des finances.

Il modifie l'article 121 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales afin d'ouvrir la possibilité de compenser les communes et groupements de communes concernées par des transferts de compétences en matière de voies d'eau sous la forme de dotation générale de décentralisation (DGD).

En effet, si l'article 119 de la loi précitée prévoit que « *la compensation financière des transferts de compétences s'opère, à titre principal, par l'attribution d'impositions de toute nature* », l'article 121 prévoit que certains transferts, notamment ceux prévus par les articles 97 et 101 relatifs aux monuments historiques ou aux crédits versés par l'État aux établissements d'enseignement artistiques, ouvrent droit à compensation sous forme de dotation générale de décentralisation (DGD). **Le présent article modifie donc l'article 121 de la loi LRL pour y inclure le transfert du domaine public fluvial.**

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Cette **disposition technique et de coordination** est nécessaire à la concrétisation de l'ouverture d'un montant de **crédits de 86 343 euros**, destinés à être versés à la **Communauté urbaine de Strasbourg au titre du transfert du Rhin Tortu**, prévue par l'article 9 et l'état B du présent projet de loi de finances rectificative.

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

ARTICLE 24

Financement des aides exceptionnelles attribuées aux allocataires du revenu de solidarité active

Commentaire : le présent article propose que les aides exceptionnelles aux allocataires du revenu de solidarité active (RSA), plus souvent dénommées « prime de Noël », soient financées, à compter de 2011, par le Fonds national des solidarités actives (FNSA).

I. LE DROIT EXISTANT

A. UNE PRIME « EXCEPTIONNELLE » RECONDUITE DEPUIS QUATORZE ANS

Lors de l'hiver 1997, le Gouvernement a créé une aide « exceptionnelle », d'abord destinée aux bénéficiaires de l'allocation de solidarité spécifique (ASS) puis étendue, en décembre 2000, à tous les bénéficiaires du revenu minimum d'insertion et de l'allocation de parent isolé (ces deux derniers dispositifs étant devenus le revenu de solidarité active ou RSA).

Depuis, le Gouvernement a reconduit, année après année, **cette aide qui est devenue de moins en moins exceptionnelle pour être désormais pleinement inscrite dans le paysage des minima sociaux**. Néanmoins, le Gouvernement a toujours maintenu **la fiction selon laquelle il s'agissait d'une décision discrétionnaire**. Elle est ainsi renouvelée par décret.

Pour les bénéficiaires du RSA, le montant de la prime varie selon la composition familiale mais elle est fixée forfaitairement à 152,45 euros pour les bénéficiaires de l'ASS à taux simple (ou de la prime forfaitaire mensuelle de reprise d'activité ou de l'allocation équivalent retraite) et à 219,53 euros pour les bénéficiaires de l'ASS à taux majoré¹.

Il convient de souligner que seuls les bénéficiaires du « RSA socle », c'est-à-dire de l'équivalent de l'ancien RMI et de l'ancienne API, perçoivent la prime de Noël. Les bénéficiaires du « RSA activité » en sont exclus car leurs ressources sont supérieures au plafond prévu par le décret.

Le tableau ci-dessous rappelle les différents montants de la prime, pour les bénéficiaires du RSA, en fonction de la composition familiale.

¹ Le montant est forfaitaire pour les bénéficiaires de l'ASS car le montant de l'allocation n'est pas familialisée. Il s'agit donc d'un simple parallélisme des formes.

**Montant de la prime de Noël 2010 pour les bénéficiaires du RSA
en fonction de la composition familiale**

Composition du foyer	Montant (en euros)
Personne seule	152,45
2 personnes (dont personne seule avec un enfant)	228,67
3 personnes (dont personne seule avec 2 enfants)	274,41
Personne seule avec 3 enfants	335,39
Couple avec 2 enfants	320,14
Personne seule avec 4 enfants	396,37
Couple avec 3 enfants	381,12
Par personne supplémentaire	60,98

La prime est versée par les organismes gestionnaires du RSA, à savoir les Caisses d'allocations familiales ou les Mutualités sociales agricoles.

B. UNE DÉPENSE QUE LE GOUVERNEMENT REFUSE DE BUDGÉTISER

D'après le Gouvernement, en 2010, la prime de Noël versée aux allocataires du RSA a représenté **un coût de 363,5 millions d'euros** pour **1,64 million de bénéficiaires au total**.

En loi de finances initiale, aucune ligne n'a jamais été inscrite pour le financement de la prime de Noël, compte tenu de son caractère soi-disant « exceptionnel ».

Traditionnellement, le Gouvernement utilisait le collectif budgétaire de fin d'année – et le présent article s'inscrit dans cette filiation – ou le non moins traditionnel décret d'avances de fin d'année pour ouvrir les crédits nécessaires. **Ces deux méthodes étant également critiquables dès lors que la prime est, de facto, récurrente. Formellement, le versement de la prime était néanmoins autorisé par le Parlement.**

Tel n'a plus été le cas en 2009 et 2010 puisque la somme nécessaire a été directement prélevée, sans autorisation parlementaire, sur le programme 304 « Lutte contre la pauvreté : revenu de solidarité active et expérimentations sociales » de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances ».

Le programme 304 porte, à titre principal, la dotation d'équilibre du Fonds national des solidarités actives (FNSA). Outre cette dotation d'équilibre, le Fonds reçoit des taxes affectées et finance le « RSA activité », le « RSA jeunes » et le « RSA outre-mer » ainsi quelques autres dépenses liées à la gestion du RSA.

Or le « RSA activité », créée par la loi du 1^{er} décembre 2008 généralisant le RSA, a connu un rythme de montée en charge beaucoup plus lent que prévu. Le Fonds a par conséquent accumulé des excédents de trésorerie très importants, qui se sont élevés jusqu'à 1,3 milliard d'euros fin 2010.

Profitant de cet effet d'aubaine, le Gouvernement a réduit, en dehors de toute autorisation parlementaire, la dotation d'équilibre du Fonds pour payer la prime de Noël versée aux bénéficiaires du « RSA socle ».

Là encore, il ne s'agit pas de critiquer le fonds de la mesure mais bien la méthode, d'autant que le Sénat avait souligné, lors des débats budgétaires, que la dotation du Fonds était surévaluée par rapport à ses besoins.

Deux années de suite, lors du projet de loi de finances initial, le Gouvernement a fait le choix de ne pas réduire le fonds de roulement du FNSA car il savait qu'il pourrait être amené à puiser dans cette manne pour payer la prime de Noël tout en refusant d'admettre qu'il reconduirait ladite prime en fin d'année. Votre commission a eu l'occasion, encore cette année lors de l'examen des crédits de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances », de déplorer ce manque de rigueur budgétaire.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article dispose que, « *à compter de 2011* », les aides exceptionnelles de fin d'année, c'est-à-dire la prime de Noël versée aux allocataires du « RSA socle », « *sont financées par le [FNSA]* ».

Il s'agit donc de pérenniser et, en quelque sorte, de fiabiliser, par son inscription dans la loi, le mode de financement retenu ces deux dernières années.

*
* *

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. UNE AMBIGUÏTÉ PERSISTANTE SUR LA PÉRENNISATION DE LA PRIME DE NOËL

Le caractère pérenne de la prime de Noël n'a jamais été assumé par le Gouvernement. Pourtant, comme le notait notre collègue Eric Bocquet, rapporteur spécial de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances »,

le versement de la prime de Noël est « *hautement souhaitable dans le contexte économique actuel* ».

Le présent article ne lève pas l'ambiguïté originelle de ce dispositif. Il ne fait qu'énoncer les modalités de financement de la prime « au cas où » le Gouvernement déciderait de la renouveler les années à venir.

D'ailleurs, si le FNSA peut encore financer la prime sur son fonds de roulement en 2011, tel ne sera plus le cas en 2012. En effet, à la fin de l'année 2012, sa trésorerie devrait s'élever à environ 277 millions d'euros. **Il manquerait donc plus de 86 millions d'euros pour assurer l'équilibre du FNSA s'il devait verser la prime de Noël en 2012.**

Interrogée sur ce point en séance publique lors de l'examen des crédits de la mission « Solidarité », Roselyne Bachelot, ministre des solidarités et de la cohésion sociale, n'a pas apporté de réponse devant le Sénat.

B. LA PRIME DE NOËL EST UNE DÉPENSE D'ÉTAT QUI DEVRAIT ÊTRE INSCRITE DANS LE BUDGET INITIAL

Le Gouvernement justifie le présent article par « *la volonté de rationalisation des circuits budgétaires* » qui doit en outre « *assurer une meilleure lisibilité des moyens mis en œuvre en faveur des dispositifs de solidarité* ».

Sur le premier point, la justification demeure assez mystérieuse. En effet, le FNSA finance le « RSA activité » tandis que la prime de Noël est versée aux bénéficiaires du « RSA socle ». Les destinataires étant différents, on peut se demander en quoi les circuits budgétaires sont rationalisés.

Sur le second point, **dès lors que la prime de Noël n'est pas pérennisée, il est fort douteux que l'on puisse attendre du présent article une quelconque amélioration de la lisibilité** des moyens mis en œuvre en faveur des dispositifs de solidarité. Bien au contraire, ces dernières années, le FNSA a été un modèle d'opacité budgétaire dont la trésorerie a été mise à contribution pour bien d'autres fins que sa mission initiale¹.

Le fonds de roulement a en réalité constitué une utile cagnotte **permettant au Gouvernement d'échapper aux normes de progression des dépenses** (« zéro volume » et « zéro valeur »).

L'exposé des motifs du présent article indique également qu'il « *conforte la situation prévalant depuis 2009, mettant de fait à la charge du FNSA la prime de Noël des bénéficiaires du RSA, au travers d'une réduction à due concurrence des subventions de l'Etat accordées à ce fonds* ».

¹ En particulier, de nombreuses mesures de dépenses décidées en loi de finances, telles que des aides à l'agriculture, à l'emploi ou encore les investissements d'avenir, ont souvent été gagées par une ponction sur le programme 304.

Cette dernière explication apparaît la plus convaincante sans pour autant que votre rapporteure générale se résigne à cette situation de fait.

En effet, elle estime **qu'aucune raison structurelle ne justifie de faire transiter la prime de Noël par le FNSA**, ce qui ne peut entraîner qu'une opacité budgétaire supplémentaire.

La bonne méthode serait d'inscrire de manière pérenne la prime de Noël dans le code de l'action sociale et des familles et que, en conséquence, chaque année, le Gouvernement propose, en loi de finances initiale, l'ouverture de crédits pour son financement sur une ligne *ad hoc* au sein de la mission « Solidarité ».

C. SÉCURISER LE VERSEMENT DE LA PRIME DE NOËL POUR 2011

La ministre des solidarités et de la cohésion sociale, Roselyne Bachelot, a annoncé, le 28 novembre 2011, que **la prime de Noël serait reconduite en 2011 dans les mêmes conditions qu'en 2010**. Un décret sera prochainement publié à cet effet.

Comme en 2009 et en 2010, le Gouvernement a prévu d'utiliser les excédents de trésorerie disponibles sur le FNSA pour financer la prime et **demande l'autorisation parlementaire de procéder ainsi par le biais du présent article**.

Avant versement de la prime le fonds de roulement du FNSA devrait atteindre plus de 850 millions d'euros et devrait par conséquent s'établir à environ 490 millions d'euros fin 2011.

Le mode de financement proposé apparaît satisfaisant dès lors qu'il permet de « dégonfler » la trésorerie du Fonds et d'assurer le versement de la prime de Noël sans aggraver le déficit budgétaire.

En revanche, **il n'est pas acceptable que cette modalité de financement devienne pérenne sans que le Gouvernement s'engage, de manière définitive, sur l'existence même de la prime de Noël**. Au surplus, à compter de 2012, le FNSA ne disposera plus d'excédents de trésorerie suffisants pour financer la prime de Noël.

Par conséquent, votre rapporteure générale vous propose d'amender le présent article afin de limiter sa portée à la seule année 2011.

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

ARTICLE 24 bis (nouveau)

**Création d'une dotation d'ajustement exceptionnelle
pour la Polynésie française**

Commentaire : le présent article vise à créer une dotation exceptionnelle en faveur de la Polynésie française, versée en 2011 et 2012 et dont le montant est fixé à 50 millions d'euros sur deux ans.

I. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article résulte d'un **amendement du Gouvernement adopté par l'Assemblée nationale avec l'avis favorable de sa commission des finances.**

Son dispositif se contente de créer « *une dotation d'ajustement exceptionnelle pour la Polynésie française, versée en 2011 et 2012. Le montant maximal de cette dotation est fixé à 50 millions d'euros sur deux ans* ».

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Les seules informations transmises par le Gouvernement lors des débats à l'Assemblée nationale relatifs à cette aide exceptionnelle sont les suivantes : « *Cet amendement autorise une dotation budgétaire exceptionnelle à la Polynésie française qui connaît actuellement une **crise de trésorerie aiguë** et, au-delà, une **crise économique et budgétaire majeure**.*

Le versement de cette aide est toutefois soumis à deux conditions. D'une part, le montant maximal de 50 millions d'euros fixé par l'amendement sera minoré du produit de la vente de deux actifs dont le prix n'est pas encore précisément déterminé – il s'agit d'un immeuble de la Polynésie situé boulevard Saint-Germain, qui serait racheté par l'État, et de la cession des parts détenues par la collectivité dans une banque locale, la SOCREDO. D'autre part, l'aide ne sera débloquée par tranches qu'à condition qu'un plan de redressement des comptes soit mis en œuvre par la collectivité ».

D'après les informations recueillies depuis lors par votre rapporteure générale, cette dotation répond aux **inquiétudes du Président polynésien quant à la capacité du territoire à faire face à ses engagements financiers d'ici la fin de l'année 2011.** « *La trésorerie de la collectivité, du fait d'une situation économique dégradée et de rentrées fiscales moindre que prévues fait face à des **difficultés importantes qui ont conduit à ne pas régler certaines factures.** L'affaiblissement de la capacité d'autofinancement de la*

collectivité ainsi que le risque que fait porter le territoire sur les communes et les entreprises à ne pas régler les mensualités, amène le Gouvernement à accorder une aide exceptionnelle à ce territoire suite à la demande formulée par le Président Oscar Temaru ».

Cette dotation sera financée par redéploiement au sein de la mission « Outre-mer » :

- sur le programme n° 138 « Emploi outre-mer », mobilisation de 7 millions d'euros en AE et de 12,9 millions d'euros en CP, ces crédits provenant d'une sous-consommation constatée sur le dispositif de l'aide au fret ;

- sur le programme n° 123 « Conditions de vie outre-mer », mobilisation de 36 millions d'euros en AE et de 28 millions d'euros en CP sur la mise en réserve et de 7 millions d'euros en AE et 9,1 millions d'euros en CP sur le BOP « Polynésie ».

Toujours d'après les informations recueillies par votre rapporteure générale, *« l'immeuble situé boulevard Saint-Germain serait évalué à 10 millions d'euros environ. L'estimation de la valeur des parts du territoire dans la SOCREDO est en revanche encore à mener »*. D'après les informations recueillies par votre rapporteure générale, **le service France Domaine a été saisi de la demande d'acquisition formulée par l'Etat, qui précise que l'achat se fera au prix tel que déterminé par France Domaine.**

Enfin, **le plan de redressement devrait conduire à « un retour à la sincérité des comptes, à la cession des actifs non essentiels dont l'immeuble situé boulevard Saint-Germain, à la restructuration de l'administration notamment dans le domaine des établissements satellites du pays, à une réforme globale de la fiscalité et à diverses mesures liées aux ressources humaines. Les grands axes de ce plan de redressement ont été adoptés par la collectivité à l'été 2011 et leur mise en œuvre concrète fait l'objet d'un suivi attentif par le gouvernement Polynésien »**.

Attentive à la situation financière très difficile de la Polynésie française et aux efforts faits pour l'améliorer, votre commission des finances est favorable au déploiement de l'aide prévue par le présent article.

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

ARTICLE 25

Souscription de l'Etat à l'augmentation de capital de la Banque de développement du Conseil de l'Europe

Commentaire : afin d'accroître les ratios de solvabilité de cet établissement, le présent article vise à permettre l'augmentation de la souscription de la France dans le capital de la Banque de développement du Conseil de l'Europe (« *Council of Europe Development Bank* » ou CEB).

I. LA FRANCE ET LA BANQUE DE DÉVELOPPEMENT DU CONSEIL DE L'EUROPE

A. LA BANQUE POURSUIT UN OBJECTIF DE FINANCEMENT DE PROJETS D'INVESTISSEMENT DANS LE DOMAINE SOCIAL

1. L'évolution des missions de la banque depuis 1956

Basée à Paris, la Banque de développement du Conseil de l'Europe (« Council of Europe Development Bank » ou CEB) finance **des projets d'investissement, prioritairement dans le domaine social, selon les objectifs fixés par le Conseil de l'Europe** et afin de mieux contribuer au renforcement de la cohésion sociale en Europe¹.

Depuis la **signature en 1956** d'un accord entre **huit Etats membres** fondateurs pour apporter des solutions aux problèmes des réfugiés, la CEB a largement évolué par rapport à ses missions d'origine. À sa fondation, il s'agissait en effet de créer un « fonds de rétablissement du Conseil de l'Europe pour les réfugiés nationaux et les excédents de population ».

Treize nouveaux pays membres ont rejoint ce fonds entre 1962 et 1976 et puisque ses interventions se sont diversifiées en s'adaptant à l'évolution du contexte politique, économiques et social, ce fonds pris le nom de « fonds de développement social du Conseil de l'Europe » en 1993, puis de « Banque de développement du Conseil de l'Europe » en 1999.

¹ A la différence de la CEB et bien qu'elle vise également le financement de projets, la banque européenne d'investissement ou BEI est une institution financière insérée dans l'Union européenne (UE). Elle finance des projets au sein des Etats membres de l'UE mais également en dehors de celle-ci, notamment dans les pays partenaires méditerranéens par son fonds euro-méditerranéen d'investissement et de partenariat (FEMIP).

Entre temps, **dix-neuf autres nouveaux pays** ont adhéré successivement entre 1994 et 2007, portant à **quarante le nombre total d'Etats membres** à ce jour¹.

Instrument pour la solidarité en Europe, la CEB contribue à la réalisation de projets d'investissement à caractère social au travers de **trois lignes d'action sectorielle** : le renforcement de l'**intégration sociale**, la gestion de l'**environnement** et le soutien aux **infrastructures publiques à vocation sociale**. Elle a ainsi pour objectif d'investir dans des projets qui promeuvent la **cohésion sociale** et le **développement humain**, aident à apporter de solutions aux **conséquences des migrations**, soutiennent **une croissance respectueuse de l'environnement** et participent à la **reconstruction** après des catastrophes naturelles ou contribuent à les prévenir. Comme elle y avait été invitée par l'appel du plan d'action du troisième sommet du Conseil de l'Europe qui s'est tenu à Varsovie, en mai 2005, la CEB a entrepris d'élargir sa mission en adhérant explicitement à des politiques qui visent à **renforcer la démocratie, les droits de l'homme et l'Etat de droit** par le biais de projets dans le domaine des services et infrastructures judiciaires et civiles.

Ses **interventions couvrent aujourd'hui l'ensemble des 40 Etats membres** qui composent la Banque, y compris la France, l'Espagne et l'Italie principaux clients de la CEB, mais elles sont censées viser plus particulièrement les **pays dits « cibles »**, c'est-à-dire ceux disposant d'un niveau de **revenu inférieur à la moyenne européenne**². L'accent se porte donc, de plus en plus, sur les Etats d'Europe centrale et du Sud-Est, et d'ici 2014, la CEB cherchera à réserver 60 % des encours de prêts à ces Etats. Douze des 21 pays cibles pouvant accéder directement à des instruments de financement de l'Union européenne, la CEB cherche à **réorienter une part plus grande de son action vers des pays non membres de l'Union européenne**.

¹ Albanie, Belgique, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Croatie, Chypre, République tchèque, Danemark, Estonie, Finlande, France, Géorgie, Allemagne, Grèce, Saint-Siège (en tant qu'observateur auprès du Conseil de l'Europe), Hongrie, Islande, Irlande, Italie, Lettonie, Liechtenstein, Lituanie, Luxembourg, Malte, Moldova, Monténégro, Pays-Bas, Norvège, Pologne, Portugal, Roumanie, Saint-Marin, Serbie, République slovaque, Slovénie, Espagne, Suède, Suisse, «L'ex-République yougoslave de Macédoine» et Turquie. Pour mémoire, le Conseil de l'Europe comporte quant à lui 47 Etats membres. La CEB s'est donc développée parallèlement à ce dernier. Le Royaume-Uni a par exemple choisi de ne pas se joindre à la création de la banque en 1956 alors qu'il faisait partie des fondateurs du Conseil de l'Europe en 1949, initialement parce qu'il était peu concerné par la problématique des réfugiés. Au total, avec le Royaume-Uni, ce sont huit Etats membres du Conseil de l'Europe qui ne sont actuellement pas membres de la CEB : Andorre, l'Arménie, l'Autriche, l'Azerbaïdjan, Monaco, la Fédération de Russie et l'Ukraine.

² Albanie, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, Croatie, Chypre, République tchèque, Estonie, Géorgie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Malte, Moldova, Monténégro, Pologne, République slovaque, Roumanie, Slovénie, Serbie, « L'ex-République yougoslave de Macédoine » et Turquie.

La CEB accorde des prêts à ses **membres**, à des **collectivités territoriales** et à des **institutions financières** (publiques ou privées), mais **pas à des clients privés tels que des entreprises**. La procédure d'attribution de prêts prend en compte un ensemble de critères spécifiques dans une perspective sectorielle, géographique et sociale. De plus, toutes les demandes de financement de projet doivent être **avalisées par les autorités nationales des Etats concernés**, qu'il s'agisse du projet comme du demandeur lui-même. Ces demandes doivent également être **étayées de garanties suffisantes**, émanant par exemple du gouvernement de l'Etat membre, d'une collectivité locale ou d'une institution financière de premier rang. La CEB serait de **deux à quatre fois plus compétitive que des institutions similaires** : elle pratique en moyenne des marges sur le loyer de l'argent de l'ordre de 0,2 à 0,25 %, alors que la Banque mondiale et la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD), par exemple, consentent des prêts avec, respectivement, des marges de 0,57 % et 1 %.

Dans les faits, les projets soutenus par la CEB couvrent divers domaines qui vont de l'**éducation** à la **formation professionnelle** en passant par la **santé publique**, le **logement social**, la création et la préservation d'**emplois** (en particulier dans les petites et moyennes entreprises), le développement urbain et rural, la **protection de l'environnement**, la **conservation du patrimoine** ou encore les **infrastructures pénitentiaires**.

S'agissant de sa gouvernance, la CEB est dirigée par un **conseil de direction**, avec un président élu et des représentants des Etats membres de la Banque (pour l'essentiel des ambassadeurs auprès du Conseil de l'Europe¹), et par un **conseil d'administration**, présidé par M. Reiner Steckhan et qui comprend un représentant par Etat membre (émanant dans la plupart des cas du ministère des finances de l'Etat membre²).

Il existe, en outre, un **comité de surveillance**, dont les trois membres sont choisis parmi les Etats membres.

Son **gouverneur, de nationalité française, est M. Raphaël Alomar**. Reconduit à trois reprises pour un mandat de cinq ans après avoir été élu en 1993, il doit terminer son quatrième mandat à la fin de l'année 2011, après 18 années passées à la tête de l'institution. Il est assisté par **trois vice-gouverneurs**.

La CEB compte **154 agents permanents sur son siège parisien** et dix agents du Conseil de l'Europe en assurent le secrétariat à Strasbourg. Les agents basés à Paris sont issus de 26 Etats différents, mais ont cependant la nationalité française pour 40 % d'entre eux. La banque déploierait des efforts pour diversifier l'origine géographique de ses agents.

¹ Notre ancien collègue député Laurent Dominati a été nommé ambassadeur, représentant permanent de la France auprès du Conseil de l'Europe lors du conseil des ministres du 29 septembre 2010. Il siège ainsi au conseil de direction de la CEB.

² La France y est ainsi représenté par un fonctionnaire issu de la Direction général du Trésor.

2. Le cadre législatif de la participation de la France à la CEB

Membre fondateur de la futur CEB dès 1956, la France a, sur un plan législatif, **officialisé sa qualité de membre et d'actionnaire** de la banque par la **loi n° 77-1406 du 23 décembre 1977** autorisant l'approbation de l'accord général sur les privilèges et immunités du Conseil de l'Europe signé à Paris le 2 septembre 1949, comprenant notamment un protocole additionnel du 6 mars 1959¹.

Cette loi a ainsi permis, entre autres, d'**approuver la participation initiale de la France au capital de la banque**, en donnant un cadre légal à la participation française au Fonds de rétablissement du Conseil de l'Europe pour les réfugiés nationaux et les excédents de population, devenu « fonds de développement social du Conseil de l'Europe » en 1993, puis « Banque de développement du Conseil de l'Europe » en 1999.

B. LES PRÉCÉDENTES AUGMENTATIONS DE CAPITAL DE LA BANQUE

1. Quatre augmentations de capital de 1977 à 1990

Le capital initial offert était de 10 millions de dollars en 1956, avec un **capital souscrit de 9,735 millions de dollars**, soit un capital callable de 1,84 million de dollars pour la France.

Une **première augmentation de capital**, par la résolution 125-1977 a procédé à un doublement du capital souscrit, soit 9,8 millions de dollars, avec une prise d'effet au 1^{er} janvier 1979 et un capital callable de 1,84 million de dollars pour la France.

Elle a été suivie d'une **deuxième augmentation de capital**, effective au 31 décembre 1982 selon la résolution 159-1981, à hauteur de 50 millions de dollars, soit une augmentation du capital souscrit de 278 % et une libération du capital par incorporation de réserves.

La résolution 190-1987, entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1988, a conduit à une **troisième augmentation de capital**, de 160 millions de dollars, soit une augmentation de 200 % du capital souscrit et toujours avec une libération du capital par incorporation de réserves.

Enfin, une **quatrième augmentation de capital** est intervenue au 1^{er} juillet 1991, par une résolution 222-1990, et représentant un milliard d'écus, soit une augmentation du capital souscrit de 512 %, toujours grâce à une libération du capital par incorporation de réserves.

¹ Il s'agit, de plus, d'un accord complémentaire du 18 mars 1950 et de trois autres protocoles additionnels des 6 novembre 1952, 15 décembre 1956, et 16 décembre 1961.

2. La dernière augmentation de capital, en date de 1999

Il a, en outre, été procédé **en 1999** à une **cinquième augmentation de capital**, suite à la résolution 321-1999, d'un montant de 1,847 milliard d'euros, soit une augmentation du capital souscrit de 132 % et libération du capital par incorporation de réserves.

Elle n'a cependant connu sa prise d'effet que le **14 mars 2001**.

Cette dernière augmentation de capital de la Banque a, *in fine*, porté le capital callable de la Banque à **3,3 milliards d'euros**.

Les fonds propres de la CEB sont, aujourd'hui, composés majoritairement de réserves et d'une part de capital appelé correspondant à environ 5 % du capital souscrit par les Etats membres. La Banque engage chaque année environ 2 milliards d'euros et représente un total de **bilan de 26 milliards d'euros**.

La participation des Etats membres au capital de la banque s'établit aujourd'hui telle que l'indique le tableau de la page suivante.

Participation des Etats membres au capital de la banque au 31/12/2010

Etats membres	Date d'adhésion	Taux de participation
Albanie	24 juin 1999	0,243 %
Allemagne (Membre fondateur)	16 avril 1956	16,640 %
Belgique (Membre fondateur)	16 avril 1956	2,986 %
Bosnie-Herzégovine	18 décembre 2003	0,176 %
Bulgarie	28 mai 1994	1,135 %
Chypre	18 novembre 1962	0,361 %
Croatie	24 juin 1997	0,388 %
Danemark	1 ^{er} avril 1978	1,629 %
Espagne	1 ^{er} janvier 1978	10,852 %
Estonie	3 avril 1998	0,231 %
Finlande	13 mai 1991	1,268 %
France (Membre fondateur)	16 avril 1956	16,640 %
Géorgie	10 janvier 2007	0,179 %
Grèce (Membre fondateur)	16 avril 1956	2,986 %
Hongrie	10 mars 1998	0,814 %
Irlande	30 novembre 2004	0,878 %
Islande (Membre fondateur)	16 avril 1956	0,184 %
Italie (Membre fondateur)	16 avril 1956	16,640 %
L'ex-République yougoslave de Macédoine	15 décembre 1997	0,231 %
Lettonie	14 septembre 1998	0,233 %
Liechtenstein	1 ^{er} janvier 1976	0,088 %
Lituanie	8 janvier 1996	0,229 %
Luxembourg (Membre fondateur)	16 avril 1956	0,631 %
Malte	1 ^{er} mars 1973	0,184 %
Moldova	1 ^{er} avril 1998	0,100 %
Monténégro	19 novembre 2007	0,120 %
Norvège	1 ^{er} janvier 1978	1,268 %
Pays-Bas	1 ^{er} janvier 1978	3,613 %
Pologne	17 août 1998	2,331 %
Portugal	1 ^{er} août 1976	2,529 %
République slovaque	22 décembre 1998	0,344 %
République tchèque	12 février 1999	0,782 %
Roumanie	5 mars 1996	1,089 %
Saint-Marin	27 avril 1989	0,088 %
Saint-Siège	4 septembre 1973	0,002 %
Serbie	23 avril 2004	0,470 %
Slovénie	1 ^{er} février 1994	0,223 %
Suède	1 ^{er} juillet 1977	2,529 %
Suisse	1er janvier 1974	1,629 %
Turquie (Membre fondateur)	16 avril 1956	7,056 %

Source : Banque de développement du Conseil de l'Europe

C. LA SITUATION ÉCONOMIQUE ACCROÎT LA PERTINENCE D'UNE NOUVELLE AUGMENTATION DE CAPITAL

1. Un profil de risque impacté par la crise de la zone euro

Selon l'exposé des motifs du présent article, sous l'effet de la crise, le **profil de risque de la Banque est détérioré par la dégradation de la notation d'une partie de ses actionnaires**. Ainsi, la CEB atteint ses limites en matière d'augmentation de ses ratios de risque prudentiel et de lancement de nouvelles opérations en faveur de contreparties du groupe cible, c'est-à-dire les pays les plus pauvres du Conseil de l'Europe.

Entre la fin de l'année 2009 et la fin de l'année 2010, son « **ratio de risque de couverture des placements à risque** » (« *risk asset coverage ratio* ») a en effet **augmenté de 10 points**, puisqu'il s'élevait à 50,7 % contre 40,5 % l'année précédente, avec une limite de ce ratio fixée à 66 %, soit 2,8 milliards d'euros. De même, le ratio d'emploi des capitaux propres s'élevait à 23,5 % fin 2010 contre 20,3 % à fin 2009.

Si la Banque veut maintenir son effort en faveur des pays les plus pauvres du Conseil de l'Europe¹, une **augmentation de capital est nécessaire**.

Il convient de relever que parallèlement, et du fait de cette même crise, **la demande des pays les plus pauvres pour des financements de la CEB s'accroît**. Comme l'indique l'exposé des motifs du présent article, ces pays sont de plus en plus confrontés à :

- des **besoins dans le domaine social** en forte croissance sous l'effet notamment de l'augmentation du chômage et de la pauvreté ;

- un **renchérissement des financements alternatifs**, les bailleurs de fonds ayant désormais une aversion au risque accrue.

Cette demande importante de financements de la Banque devrait, en outre, se maintenir dans les années qui viennent sous l'effet de **trois facteurs affectant globalement l'ensemble des pays européens**, à savoir :

- le **vieillissement** des populations, ce qui nécessite la mise en place d'infrastructures d'hébergement et de soins adaptées ;

- les importants investissements nécessaires pour renforcer l'**efficacité énergétique** dans le logement et le bâtiment en général ;

- la demande croissante de financement de la part des **collectivités territoriales**, compte tenu de la progression des transferts de responsabilités opérés vers celles-ci.

¹ Cf. supra.

2. La proposition d'une sixième augmentation de capital

Dans ce contexte et dans le but d'être en mesure de respecter ses engagements à l'horizon de dix ans, le conseil d'administration de la banque a choisi de conforter son activité en proposant, par sa résolution 1532-2011 du 28 janvier 2011, une **augmentation de capital de 2,2 milliards d'euros** soit une **augmentation de 67 %**.

Le Conseil de direction de la CEB a accepté le principe de cette sixième augmentation par sa résolution 386-2011 du 4 février 2011, avec la **décision de porter le capital souscrit de l'établissement de 3 303,45 millions d'euros à 5 503,45 millions d'euros**, avec une prise d'effet au 31 décembre 2011 au plus tôt.

Cette opération ne s'accompagne cependant d'**aucun appel de fonds des Etats membres**. En effet, le capital supplémentaire effectivement libéré est procuré par l'**incorporation de réserves** et non, même en partie, sous forme d'appel de capital.

Les **réserves transformées en parts de capital** sont réparties **au prorata des quote parts** des Etats membres. Cette incorporation conduira à reconstituer les réserves de la CEB, sachant que son résultat net est précisément consacré à former ces réserves.

Il peut également être précisé qu'**il n'a pas été envisagé de modifier les quote parts des Etats membres**, la clé de répartition du capital de la CEB demeurant identique et conforme aux engagements contractés par les Etats membres.

Suite à cette sixième augmentation de capital, la participation des Etats membres au capital de la banque serait modifiée selon des modalités précisées par le tableau de la page suivante.

Répartition par Etat membre de la sixième augmentation de capital

(en millions d'euros)

Etats membres	Situation au 31/12/2010		Augmentation de capital			Situation après augmentation du capital		
	Capital souscrit	Capital appelé	Capital appelé (par incorporation de réserves)	Fraction non appelée	Capital souscrit	Capital appelé (par incorporation de réserves)	Fraction non appelée	Capital souscrit
Albanie	8,00	0,89	0,60	4,75	5,35	1,48	11,90	13,38
Allemagne (membre fondateur)	549,70	60,69	40,96	325,11	366,08	101,66	814,11	915,77
Belgique (membre fondateur)	98,64	10,88	7,35	58,34	65,69	18,24	146,08	164,32
Bosnie-Herzégovine	5,80	0,65	0,44	3,44	3,87	1,08	8,61	9,69
Bulgarie	37,50	4,15	2,80	22,17	24,97	6,93	55,53	62,46
Chypre	11,95	1,32	0,89	7,06	7,95	2,21	17,67	19,88
Croatie	12,85	1,42	0,95	7,59	8,54	2,37	19,00	21,37
Danemark	53,85	5,94	4,01	31,83	35,84	9,96	79,71	89,67
Espagne	358,50	39,58	26,72	212,04	238,75	66,30	530,96	597,26
Estonie	7,65	0,84	0,57	4,52	5,01	1,41	11,31	12,72
Finlande	41,90	4,63	3,12	24,78	27,90	7,75	62,04	69,79
France (membre fondateur)	549,69	60,69	40,96	325,11	366,08	101,65	814,11	915,77
Géorgie	5,93	0,65	0,44	3,51	3,95	1,09	8,80	9,90
Grèce (membre fondateur)	98,63	10,88	7,35	58,34	65,69	18,24	146,08	164,32
Hongrie	26,88	2,97	2,00	15,90	17,90	4,97	39,82	44,79
Irlande	28,99	3,20	2,16	17,15	19,31	5,36	42,95	48,31
Islande (membre fondateur)	6,09	0,67	0,45	3,60	4,05	1,13	9,02	10,15
Italie (membre fondateur)	549,69	60,69	40,96	325,11	366,08	101,66	814,11	915,77
Ex-République Yougoslave de Macédoine	7,64	0,84	0,56	4,52	5,08	1,41	11,31	12,72
Lettonie	7,69	0,85	0,57	4,55	5,12	1,42	11,40	12,80
Liechtenstein	2,92	0,55	0,22	1,73	1,95	0,76	4,10	4,86
Lituanie	7,55	0,83	0,56	4,47	5,03	1,40	11,20	12,60
Luxembourg (membre fondateur)	20,85	2,30	1,55	12,33	13,89	3,85	30,88	34,73
Malte	6,09	0,67	0,45	3,60	4,05	1,13	9,01	10,14
Moldova	3,29	0,36	0,25	1,95	2,19	0,61	4,88	5,49
Monténégro	3,95	0,44	0,30	2,34	2,63	0,73	5,85	6,58
Norvège	41,89	4,63	3,12	24,78	27,88	7,75	62,04	69,79
Pays-Bas	119,34	13,17	8,90	70,58	79,48	22,07	176,74	198,81
Pologne	76,98	8,50	5,73	45,53	51,27	14,24	114,02	128,26
Portugal	83,54	9,23	6,22	49,41	55,63	15,45	123,72	139,17
République slovaque	11,38	1,26	0,85	6,73	7,56	2,11	16,85	18,96
République tchèque	25,83	2,85	1,92	15,28	17,20	4,78	38,26	43,04
Roumanie	35,96	3,97	2,68	21,27	23,95	6,65	53,26	59,91
Saint-Marin	3,92	0,44	0,22	1,73	1,95	0,66	4,21	4,87
Saint-Siège	0,08	0,024	0,005	0,05	0,055	0,03	0,11	0,14
Serbie	15,51	1,71	1,15	9,17	10,33	2,87	22,97	25,84
Slovénie	7,38	0,81	0,55	4,36	4,91	1,36	10,93	12,29
Suède	83,54	9,22	6,22	49,41	55,63	15,45	123,72	139,17
Suisse	53,82	10,59	4,01	31,83	35,84	14,61	75,06	89,67
Turquie (membre fondateur)	233,07	25,73	17,37	137,85	155,22	43,10	346,20	388,30
Total	3 303,45	369,74	246,18	1 953,82	2 200,00	615,92	4 887,53	5 503,45

Source : Banque de développement du Conseil de l'Europe

La France ayant **accepté le principe de cette augmentation de capital**, sa mise en œuvre effective suppose la souscription du capital dès 2012, souscription au capital appelable qui sera comptabilisée au 31 décembre 2011 et qui donne lieu de ce fait à une **autorisation parlementaire**, d'où l'examen du présent article dans le cadre du **collectif de la fin de l'année 2011**.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le I du présent article a pour objet d'**autoriser le ministre chargé de l'économie à souscrire à l'augmentation de 67 % du capital de la CEB, augmentant la participation de la France de 366,078 millions d'euros**.

Sur cette somme, **40,964 millions d'euros** seraient prélevés de la **réserve générale** et incorporés dans le capital libéré et le **solde étant sujet à appel**. En effet, le capital souscrit sujet à appel peut être appelé selon les modalités fixées par le statut de la banque. Comme indiqué précédemment, cette opération ne s'accompagne cependant d'**aucun appel de fonds des Etats membres** dans la mesure où le capital supplémentaire effectivement libéré est procuré par l'**incorporation de réserves** et non, même en partie, sous forme d'appel de capital.

Le II du présent article fixe le **montant total maximal de la participation de la France** au capital souscrit de la banque, soit **915,77 millions d'euros** à l'issue de l'augmentation de capital.

Selon l'évaluation préalable annexée au présent projet de loi, l'augmentation du capital de la CEB lui permettra de **renforcer sa capacité d'engagement** ainsi que de **lever des fonds avec une plus grande facilité sur les marchés internationaux**. Cette facilité qui lui est offerte doit conduire à renforcer l'effet de levier du capital appelé. Pour un euro de capital, la CEB prête actuellement 3,7 euros, soit un effet de levier plus important que ceux de la BEI (2,1), de la BERD (1,3) ou de la Banque mondiale (0,6).

Cette approbation, s'agissant du capital sujet à appel, n'a **pas d'incidence budgétaire en soi**. Par ailleurs, il est à noter que, compte tenu de la surveillance prudentielle et financière effectuée, **aucun appel en capital auprès des Etats actionnaires n'est jusqu'à présent intervenu**.

Il n'existe **pas non plus de redistribution des dividendes** aux membres : les **profits de la banque alimentent en effet ses réserves** et permettent d'anticiper les éventuelles augmentations de capital.

La souscription autorisée sera **mise en œuvre dès 2012**, avec comptabilisation dans les écritures de la CEB à partir du 31 décembre 2011.

L'Assemblée nationale a **adopté ce dispositif sans modification**.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article permettra notamment à la France d'**honorer ses engagements internationaux**, en souscrivant à l'augmentation de capital proposée. Le refus par le Parlement d'approuver cette dernière aurait en effet pour conséquence de l'empêcher et donc de susciter des difficultés dans les relations entre la France et ses partenaires au sein du Conseil de l'Europe. Une telle **option n'est donc pas envisageable**.

De plus, à ce jour, **seize Etats membres ont déjà confirmé leur souscription** à cette sixième augmentation de capital de la banque, pour près de 45 % du montant total des participations¹.

Par ailleurs, il faut souligner que cette augmentation de capital n'aura **pas de coût budgétaire direct pour l'État**. Il n'y a en effet pas encore eu d'appel en capital depuis la création de la CEB. Elle **augmente toutefois l'exposition de l'Etat vis-à-vis de la CEB**, qui pourrait être accrue d'un peu plus de 325 millions d'euros dans un scénario d'augmentation du capital égal au plafond de l'autorisation accordée par le projet d'article.

Il faut noter que cette exposition sera retracée en annexe du compte général de l'Etat, puisqu'il s'agit juridiquement d'une **garantie et donc d'un engagement hors bilan**.

Sur le fond, il convient de **relativiser l'ampleur de l'augmentation de capital** de la CEB proposée : établie à 2,2 milliards d'euros soit une augmentation de 67 %, elle est moindre que les augmentations précédentes (100 % en 1977, 278 % en 1982, 200 % en 1987, 512 % en 1991 et 132 %, en 1999 comme il a été vu). A titre de comparaison, la **BERD** a approuvé en mai 2010 une **augmentation de 50% de son capital** (+ 10 milliards d'euros), pour mieux répondre aux besoins accrus de ses pays clients et à la conjoncture. Il est vrai que les grandes banques multilatérales de développement basées en Europe (la BERD et la BEI) ont un capital souscrit bien plus important que celui de la CEB, ainsi qu'un volume plus grand d'activités de prêts.

Sur la forme, il est loisible de relever que **c'est la première fois qu'une loi de finances vient autoriser une augmentation de capital de la CEB**. La décision du conseil de direction de la banque, prise le 4 février 2011 par sa résolution 386-2011, peut en effet être approuvée par une disposition de loi de finances, conformément au d) du 7° du II de l'article 34 de la LOLF.

¹ Il s'agit, dans l'ordre d'approbation, des Etats suivants : la Moldavie le 17 mai, l'Allemagne le 1^{er} juin, la Géorgie le 2 juin, la Serbie le 20 juin, le Luxembourg le 22 juin, l'Espagne le 8 juillet, la République tchèque le 18 août, l'Islande et la Turquie le 14 septembre, Chypre le 14 octobre, la Belgique et la Bulgarie le 10 novembre, le Portugal le 15 novembre, la République slovaque le 18 novembre et, enfin, la Slovénie et la Croatie le 22 novembre.

Il s'agit d'un **point positif pour l'information du Parlement**. Les cinq précédentes augmentations de capital de la banque n'avaient pas été soumises à de telles procédures, mais il est vrai qu'elles sont toutes intervenues avant la LOLF. Le présent article est toutefois dans la continuité d'un précédent récent, qui faisait suite à un **engagement pris à l'occasion de la réunion du G 20 du 2 avril 2009** à Londres : la participation de la France aux augmentations de capital des banques multilatérales de développement a ainsi été autorisée par l'article 103 de la loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010.

Le présent article ne doit cependant pas dissimuler le **problème de l'absence d'informations exhaustives et consolidées sur les engagements hors bilan de l'Etat et leur évolution**. Notre collègue Jean-Claude Frécon, rapporteur spécial de la mission « Participations financières de l'Etat », a ainsi estimé que *« s'agissant spécifiquement des garanties, aucune liste complète n'est donc disponible dans la documentation officielle adressée au Parlement et ce défaut d'exhaustivité se double de problèmes de cohérence, certains dispositifs de garantie mentionnés dans le projet annuel de performances ne figurant pas au compte général de l'Etat (...) les questionnaires budgétaires adressés au Gouvernement par le Parlement en vue de la préparation de l'examen des projets de loi de finances ne sont d'aucun secours en la matière, dans la mesure où il n'est tout simplement pas répondu aux questions portant sur le recensement des garanties octroyées par l'Etat. Votre commission des finances ne méconnaît pas les obstacles, notamment techniques, qui se heurtent au recensement et à la comptabilisation exhaustifs des engagements hors bilan, notamment liés aux garanties. Pour autant, ces obstacles ne sauraient justifier que le Parlement ne dispose pas d'une information plus claire et plus complète sur ces questions, dans un contexte de crise financière et de crise des dettes souveraines où l'Etat garant est sollicité comme jamais et où ses engagements constituent un critère d'appréciation des agences de notation »*¹.

Bien que la direction générale du Trésor ne maîtrise pas la survenue des risques faisant jouer la garantie de l'Etat, un **rappel des ordres de grandeur** concernés et leur **évolution** au fil du temps, des **recettes que l'Etat tire** des garanties rémunérées, ainsi que de **l'articulation entre les informations retracées** dans les PAP et les RAP et les éléments figurant au compte général de l'Etat, serait souhaitable. Notre collègue Jean-Claude Frécon, rapporteur spécial, a donc suggéré à votre commission des finances de confier à la Cour des comptes une enquête sur ce sujet en 2012, en application de l'article 58-2° de la LOLF.

¹ Annexe n° 12 au tome III du rapport général n° 107 (2011-2012).

En outre, cette augmentation de capital, quelles qu'en soient les motivations¹, pourrait être l'occasion de s'interroger **sur la gouvernance de la CEB ainsi que sur son avenir**

Le rapport « La stratégie, la gouvernance et le fonctionnement de la Banque de développement du Conseil de l'Europe » de M. Tuur Elzinga, fait au nom de la commission des questions économiques et du développement de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe et rendu public le 27 juillet 2010, relève qu'en « *s'appuyant sur les accords de coopération existants, la CEB pourrait renforcer ses capacités de cofinancement de projets et de prise de risque en partageant les coûts, les pratiques, les compétences, l'expérience et les risques avec d'autres institutions financières internationales et les banques multilatérales de développement actives dans les pays qui forment les clients prioritaires de la CEB* ».

A cet égard, et alors que la CEB a instauré et renforcé des modalités de coopération avec d'autres institutions financières internationales, telles que la BEI, la BERD et la Banque mondiale (notamment à travers la Société financière internationale ou IFC), la question posée au Gouvernement pourrait également porter sur **le rôle et les contours de l'action des banques multilatérales de développement**, dans un contexte d'imbrication croissante des structures de coopération internationale. Il serait, en ce sens, justifié d'ouvrir une réflexion sur un **rapprochement de ces organes dans le cadre européen**. Sans être laissée à l'écart d'une démarche de coopération accrue, la Banque mondiale resterait, bien entendu, en-dehors du processus de rapprochement lui-même.

Décision de la commission : sous le bénéfice de ces observations, votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

¹ Dans un communiqué de presse en date du 7 février 2011, la CEB parle de « permettre, dans le respect d'une stricte politique de gestion des risques, de mobiliser des moyens d'action supplémentaires, en particulier en faveur des pays membres les moins favorisés », or l'exposé des motifs du présent article explique que « la CEB ne peut plus augmenter ses ratios de risque et approuver de nouvelles opérations (...) sauf à mettre en péril sa notation AAA. Si la Banque veut maintenir son effort en faveur de ces pays, une augmentation de capital est nécessaire ».

ARTICLE 26

(Art. 107 de la loi n° 2004-1485 du 30 décembre 2004 de finances rectificative pour 2004 et 97 de la loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010)

Garantie des emprunts de l'Unédic en 2011 et 2012

Commentaire : le présent article vise à accorder la garantie de l'Etat aux emprunts contractés en 2012 par l'Unédic dans la limite d'un plafond de 7 milliards d'euros.

I. LA SITUATION FINANCIÈRE DE L'UNÉDIC EST SOUMISE AUX CYCLES CONJONCTURELS

A. UNE AGGRAVATION DU MARCHÉ DE L'EMPLOI EST ANNONCÉE POUR TOUTE L'ANNÉE 2012

L'aggravation du marché de l'emploi, au moins à court terme et pour 2012, est une donnée confirmée tant par l'Insee¹ que par l'Unedic. Le taux de chômage en France métropolitaine pourrait remonter à 9,2 % au quatrième trimestre 2011, contre 9,1 %, niveau le plus bas atteint au deuxième trimestre 2011, et poursuivre sa progression en 2012. L'Unedic présente des prévisions qui laissent à penser que la progression du chômage atteindra fin 2012 un niveau proche de celui de début 2011.

Si le Gouvernement a tardé, jusqu'au 27 octobre 2011, pour réviser son hypothèse de croissance de 1,75 % pour 2012 à 1 %, l'Unedic a pour sa part révisé, dès le 22 septembre, sa situation financière pour 2011 et 2012 sur la base d'une croissance ramenée à 1,2 %, suivant ainsi le consensus des conjoncturistes de septembre qui prévoyaient déjà une croissance de 1,2 %. Depuis celle-ci a été ramenée à 0,9 % selon leur dernière prévision établie en octobre².

En tout état de cause l'évolution négative de la conjoncture confirme les prévisions de hausse du nombre des demandeurs d'emploi (*cf. infra* la prévision du nombre des chômeurs indemnisés par l'assurance chômage).

¹ Source : Insee (3 novembre 2011).

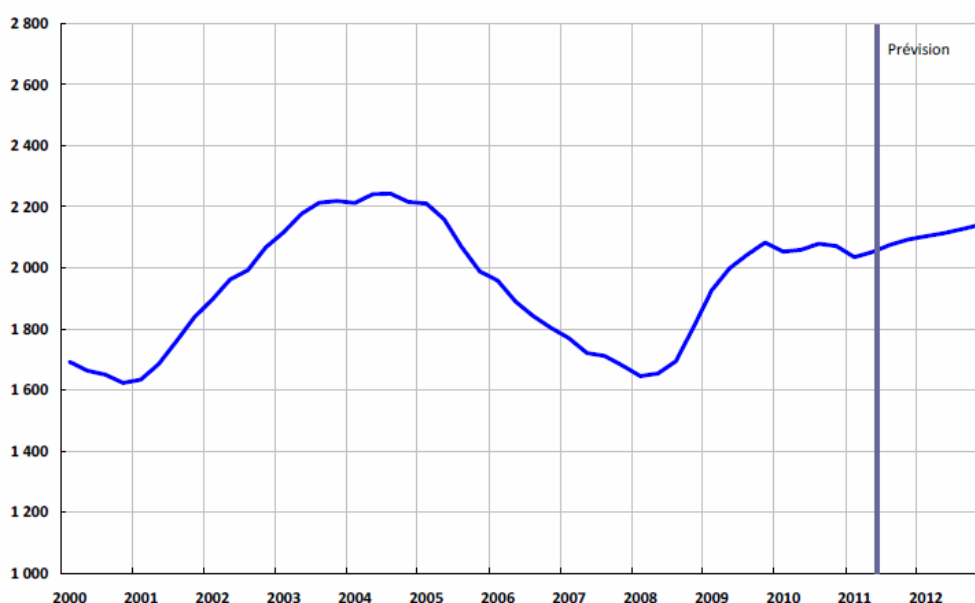
² Consensus Forecasts, septembre 2011 et octobre 2011.

B. LE REDÉMARRAGE À LA HAUSSE DES DÉPENSES D'INDEMNISATION DES DEMANDEURS D'EMPLOI CREUSERA LE DÉFICIT DE L'UNEDIC

La hausse du nombre des demandeurs d'emploi entraîne mécaniquement une **augmentation des dépenses d'indemnisation** financées par l'assurance chômage. Ainsi, l'Unedic a chiffré que le nombre de chômeurs indemnisés continuerait à augmenter tout au long de l'année prochaine pour s'établir à 2 139 600 en décembre 2012.

Prévision du nombre des chômeurs indemnisés par l'Assurance chômage

(en milliers)



Source : Pôle emploi, Prévisions Unedic (situation financière de l'Assurance chômage pour les années 2011 et 2012, publiée le 22 septembre 2011)

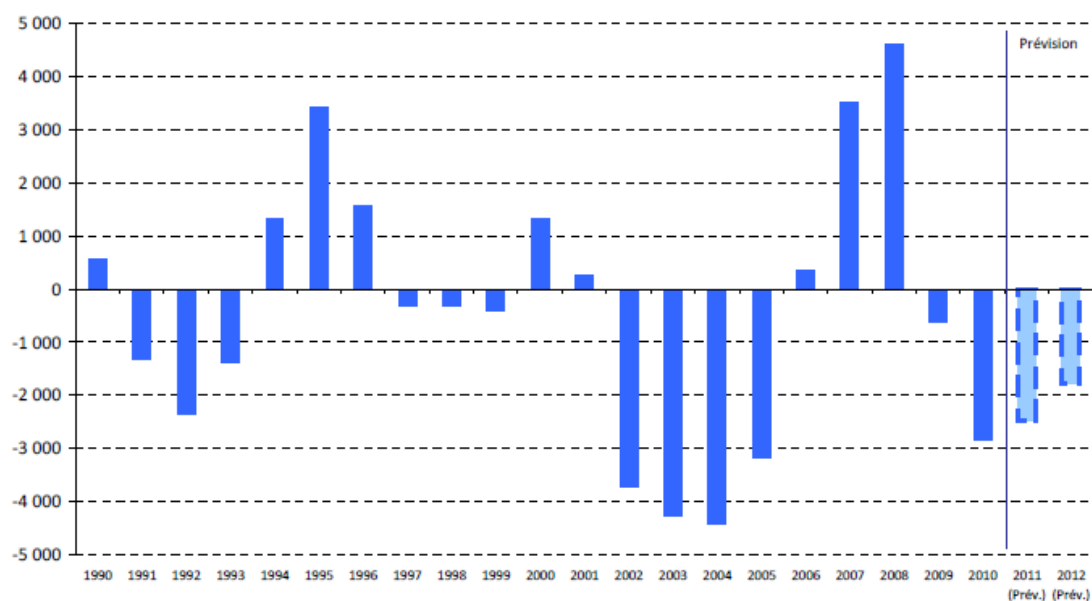
La conséquence directe de cette dégradation de la conjoncture serait une aggravation du déficit de l'Unedic en raison de l'**augmentation des dépenses d'assurance chômage**. Celles-ci passeraient de 33,6 milliards en 2011 à **34,6 milliards d'euros en 2012**. Cette situation aura pour effet de fragiliser l'équilibre financier de l'Unedic sous le **double effet d'une hausse de ses dépenses et d'un ralentissement de ses recettes**.

Le compte de résultat de l'assurance chômage pourrait présenter un **déficit supplémentaire de 2,5 milliards d'euros en 2011 et de 1,8 milliard d'euros en 2012**.

Le tableau ci-dessous présente l'évolution du résultat financier de l'Unedic depuis 1990 et les prévisions de déficit annuel pour 2011 et 2012.

Résultat financier de l'assurance chômage

(en millions d'euros)

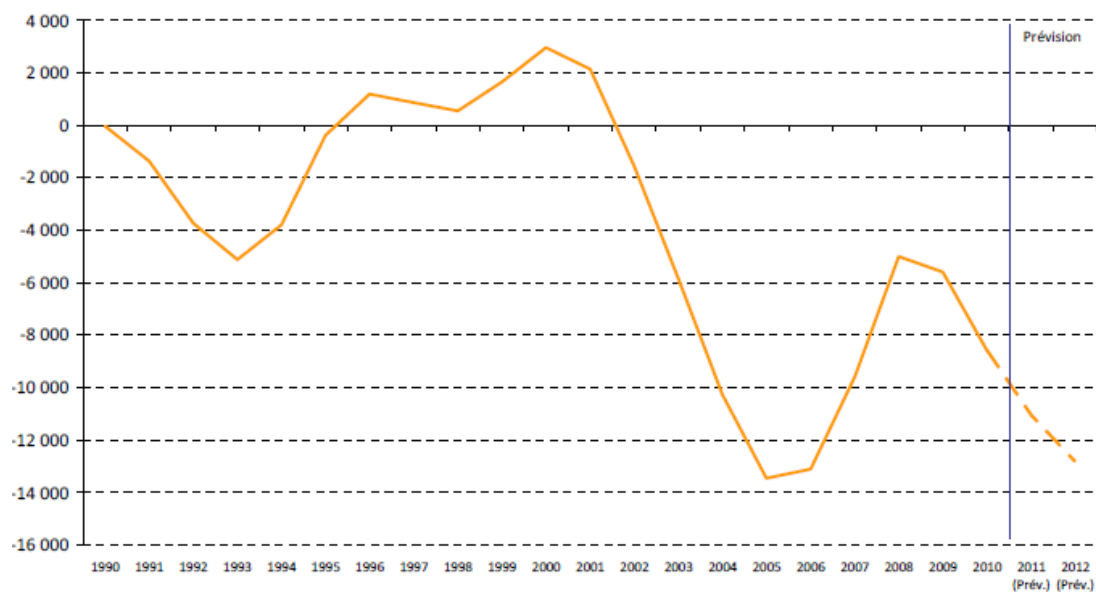


Source : Unédic

La **dette de l'assurance chômage** continuerait ainsi à se creuser, passant de 11 milliards d'euros fin 2011 à **12,8 milliards d'euros fin 2012**.

Situation financière de l'assurance chômage au 31 décembre de chaque année

(en millions d'euros)



Source : Unédic

Il convient de préciser que ces dernières hypothèses ont été réalisées sur la base d'une évolution du PIB de 1,7 % en 2011 et 1,2 % en 2012, soit un niveau de croissance encore supérieur au dernier état du consensus des conjoncturistes. De plus, les projections de l'organisation de coopération et de développement économique (OCDE) rendues publiques le 28 novembre 2011 – 0,3 % de croissance pour la France en 2012 – rendent plausibles des **perspectives plus pessimistes encore de montée du chômage et de ralentissement de l'activité**¹. Tout en soulignant l'incertitude considérable qui pèse sur ses projections, les possibilités de création d'emplois en France se sont « dégradées » avec un taux de chômage qui risque de franchir la barre des 10 % à 10,4 % fin 2012.

C. LA COUVERTURE DES BESOINS DE FINANCEMENT DE L'UNEDIC POUR 2012

L'équilibre du régime de l'assurance chômage repose sur deux principales variables d'ajustement : le taux de contribution (actuellement de 6,4 % du salaire brut dont 4 % de part employeur et 2,4 % de part salarié) et le niveau des allocations versées aux demandeurs d'emploi (57 % du salaire brut).

Compte tenu de ces données, l'Unedic devrait en 2012 enregistrer 32,8 milliards d'euros de recettes mais dépenser 34,6 milliards d'euros au titre des allocations et des dispositifs prévus par la nouvelle convention d'assurance chômage.

Aussi, pour couvrir ce déficit, la dette et les besoins de financement du régime pour assurer le versement mensuel de quelque 2,8 milliards d'euros de prestations, l'Unedic gère sa trésorerie en recourant aux marchés financiers au moyen d'émission de titres à moyen terme (EMTN) et de billets de trésorerie à court terme basé sur les taux de l'EURIBOR 3 mois.

Pour accéder à ces marchés, l'Unedic est respectivement noté AAA, Aaa et AAA par les agences de notation Fitch Rating, Moody's et Standard & Poor's², ce qui lui a permis d'obtenir des conditions de prêt compétitives :

- une émission d'emprunts de 4 milliards d'euros souscrit en 2009, sans la garantie de l'Etat, aux taux de 2,125 % à l'échéance de décembre 2012 ;

- une émission d'obligations de 1,5 milliard d'euros à taux fixe en mars 2011 d'une maturité de trois ans et un « spread » négatif de huit points de base (taux de 2,375 %) ;

- un placement privé de 250 millions d'euros en octobre 2011.

¹ *Rapport semestriel sur les perspectives économiques (OCDE).*

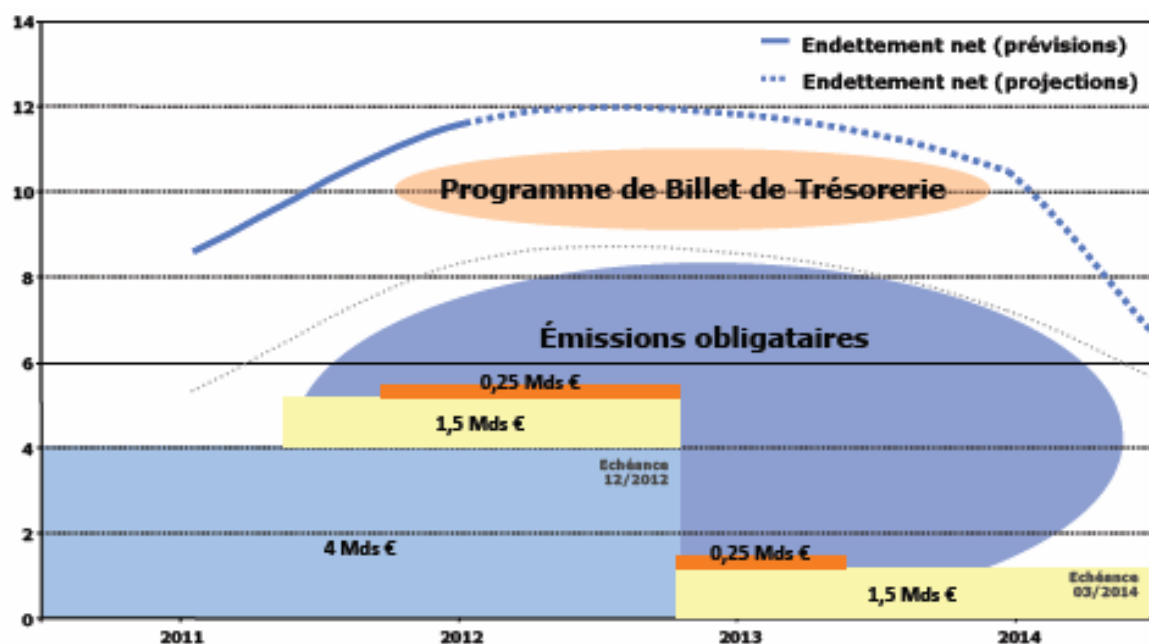
² *Présentation investisseurs – novembre 2011 (Unedic).*

Ces deux derniers emprunts sont couverts par la **garantie de l'Etat** en application de l'article 97 de la loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010, celle-ci ayant autorisé l'Unedic a contracter, sous cette garantie, jusqu'à 7,5 milliards d'euros d'emprunts. Dans le cadre de cette autorisation, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie a fixé à 4,5 milliards d'euros l'encours maximum de la garantie¹ accordée pour l'année 2011.

Pour compléter le besoin de financement global de l'assurance chômage, évalué à 12 milliards d'euros en 2012 (cf. graphique ci-dessous), l'Unedic gère également un programme de billets de trésorerie de 6 milliards d'euros pour subvenir aux besoins de liquidité à très court terme.

Evolution de l'endettement de l'assurance chômage

(en milliards d'euros)



Source : Unedic

Or les conditions du marché n'ont pas permis en 2011 à l'assurance chômage de boucler l'intégralité de son programme d'émission : 1,75 milliard d'euros, au lieu de 4,5 milliards, ont été levés sur le marché obligataire. De plus, on observe que l'emprunt de quatre milliards d'euros souscrit en 2009

¹ La garantie autonome à première demande inconditionnelle et irrévocable de l'Etat est accordée aux obligations émises en 2011 par l'Unedic dans le cadre du programme d'émissions de 12 milliards d'euros approuvé par son conseil d'administration par décision du 26 juin 2009, modifié par décisions des 29 juin 2010 et 4 novembre 2010. La garantie porte sur un encours maximum en principal de quatre milliards cinq cents millions d'euros auquel s'ajoutent tous intérêts et frais y afférents (Arrêté du 16 mars 2011 accordant la garantie de l'Etat aux emprunts obligataires émis par l'Unedic en 2011).

arrivera à son terme fin 2012. **L'Unedic devra donc lancer de nouvelles émissions en 2012 pour prendre le relais de ces quatre milliards d'euros et pour couvrir le déficit causé par la crise.**

Toutefois, **elle est soumise aux dispositions de l'article L. 213-15 du code monétaire et financier** relatif à la situation de fonds propres des associations émettrices d'obligations.

D. L'ARTICLE L. 213-15 DU CODE MONÉTAIRE ET FINANCIER : LE RÉGIME JURIDIQUE DES EMPRUNTS APPLICABLE AUX ASSOCIATIONS

L'Unedic, association déclarée conformément à la loi du 1^{er} juillet 1901 créée en application de la convention nationale du 31 décembre 1958 et maintenue par les conventions du 24 février 1984 et du 22 mars 2001, est assujettie aux dispositions de droit commun du code monétaire et financier relatives aux associations.

A ce titre, lui est applicable l'article L. 213-15 dudit code qui détermine le régime juridique de l'émission d'obligations par les associations. Ce régime prévoit, à l'image des dispositions du code de commerce applicables à l'ensemble des sociétés, que **lorsque les fonds propres d'une association diminuent de plus de moitié par rapport au montant qu'ils avaient atteint à la fin de l'exercice précédant** celui durant lequel une émission obligataire a été lancée :

- l'assemblée générale doit statuer, dans les quatre mois suivant l'approbation des comptes ayant fait apparaître ces résultats déficitaires, sur l'opportunité de continuer l'association ou de procéder à sa dissolution ;

- si la dissolution n'est pas décidée, l'association est tenue de reconstituer ses fonds propres au plus tard au terme du deuxième exercice qui suit celui durant lequel ont été constatés les résultats déficitaires.

Le sixième alinéa de l'article L. 213-15 précité dispose qu'**à défaut de la satisfaction de l'une ou l'autre de ces deux obligations, l'association perd le droit d'émettre de nouvelles obligations et tout porteur de titres déjà émis peut demander en justice le remboursement immédiat de la totalité de l'émission.**

Comme les années précédentes, depuis 2009, la dégradation de la situation financière de l'assurance chômage la placerait sous le coup de ces dispositions. **L'Unedic pourrait alors se voir interdire tout accès au marché obligataire, ne pourrait donc plus émettre et serait ainsi privée des ressources nécessaires à l'accomplissement de sa mission.**

C'est pourquoi, **l'article 97 de la loi de finances rectificative pour 2010 précitée a expressément accordé la garantie de l'Etat aux emprunts effectués par l'Unedic en 2011 et écarté l'application, pour cette année, de l'article L. 213-15 précité.**

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Compte tenu de la situation financière de l'Unedic précédemment exposée, le Gouvernement propose, à la demande du conseil d'administration de l'assurance chômage, de **reconduire pour 2012 le dispositif prévu en 2011** :

- en abaissant le plafond de la garantie accordée pour 2011 de 7,5 milliards d'euros à 4,5 milliards d'euros (I du présent article) ;

- en autorisant l'octroi d'une nouvelle garantie de l'Etat à l'Unedic à hauteur de 7 milliards d'euros pour 2012 (II du présent article) ;

- et en prévoyant, par coordination, une **exemption temporaire de l'application de l'article L. 213-15** du code monétaire et financier en application de l'article 107 de la loi n° 2004-1485 du 30 décembre 2004 de finances rectificative pour 2004 (III du présent article).

La commission des finances de l'Assemblée nationale a proposé d'adopter le présent article sans modification.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

S'il est nécessaire de ne pas créer au bénéfice de l'Unedic une dérogation permanente au droit des associations, qui se traduirait par la multiplication des sollicitations, il n'en demeure pas moins que la situation financière de l'assurance chômage subit des variations conjoncturelles d'une très forte amplitude dont les cycles économiques peuvent excéder le délai de deux ans imposé pour la reconstitution des fonds propres. Les effets de la crise 2008-2009 montrent que le besoin de financement de l'Unedic est récurrent et que, dans ces périodes, l'article L. 213-15 précité est inadapté : le critère de reconstitution des fonds propres, lorsqu'il n'est pas respecté, fait peser le risque qu'une seule personne soit en mesure de déclencher l'exigibilité anticipée de la totalité d'un emprunt obligataire.

L'interruption temporaire de l'application de l'article 213-15 se justifie donc pleinement.

L'octroi de la garantie de l'Etat aux emprunts de l'Unedic en 2012 constitue un nouvel engagement hors titres pour l'Etat, dont la garantie est sollicitée comme jamais depuis l'année dernière. Mais si l'assurance chômage avait pu se passer de la garantie pour emprunter en 2004, année de son plus fort déficit, et en 2009, tel n'a pas été le cas pour ses deux derniers emprunts.

Compte tenu de l'urgence et, dans la mesure où la dérogation octroyée à l'Unédic est clairement circonscrite aux emprunts qui seront émis en 2012 et que leur montant maximum (7 milliards d'euros) correspond au besoin de financement de l'association (quatre milliards d'euros d'emprunt à reconduire, 1,8 milliard d'euros de déficit pour 2012 et 1,2 milliard d'euros de marge de sécurité en cas de dégradation de la conjoncture) il y a donc tout lieu de reconduire pour 2012 le dispositif appliqué en 2011.

Décision de la commission : sous le bénéfice de ces observations, votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 27 (nouveau)
(Art. L. 1611-2-1 du code général des collectivités territoriales)

Transfert de compétence aux communes en matière d'encaissement des amendes de police et de circulation

Commentaire : le présent article vise à transférer aux communes la compétence de l'encaissement des amendes de police et de circulation, ainsi qu'à prévoir un système d'indemnisation pour mettre fin aux contentieux actuels dans ce domaine.

I. LE DROIT EXISTANT

La circulaire du 3 mai 2002 relative à l'encaissement des amendes forfaitaires et des consignations émises par les agents de police municipale a institué une obligation pour les communes de disposer d'une régie de recettes d'Etat pour encaisser les amendes de la police de la circulation.

Dans cette perspective, environ **3 300 régies de recettes** ont été créées. Sur la période allant de 2007 à 2010, ce sont 19 859 066 amendes qui ont été encaissées.

Le transfert de compétence résultant de la circulaire précitée a toutefois fait l'objet d'un **contentieux** dont le dénouement est intervenu en 2010.

La ville de Versailles avait, la première, saisi le juge administratif afin d'obtenir la condamnation de l'Etat à lui rembourser les frais de fonctionnement de la régie des amendes et les frais d'établissement des avis de contravention, des cartes de paiement et des quittances remis aux contrevenants par les agents de police municipale.

Dans son **arrêt du 22 octobre 2010 (CE 22 octobre 2010, ministère de l'intérieur c/ commune de Versailles et commune de Strasbourg), le Conseil d'Etat** a retenu le principe suivant : lorsque des dispositions législatives confient à des agents de collectivités territoriales ou de leurs groupements des missions à exercer au nom de l'Etat, elles mettent indirectement à la charge de ces collectivités territoriales ou groupements, sauf disposition contraire, les dépenses nécessaires à l'exercice de ces missions. Les frais liés à ces missions sont donc pris en charge par les communes ou leurs groupements, alors même qu'elles sont exercées au nom de l'Etat.

Pour ce qui est des **frais d'établissement des avis de contravention, des cartes de paiement et des quittances** remis aux contrevenants par les agents de police municipale, le Conseil d'Etat a donc fait l'analyse suivante :

- les frais d'établissement des avis de contravention et des cartes de paiement des amendes forfaitaires, qui sont remis aux contrevenants lors de la constatation des contraventions au code de la route, sont liés à cette constatation ;

- es frais d'établissement des quittances, délivrées immédiatement par les agents verbalisateurs aux contrevenants qui s'acquittent des amendes forfaitaires entre leurs mains, sont liés à cette perception.

L'ensemble de ces frais constitue dès lors des dépenses nécessaires à l'exercice des missions confiées aux agents de police municipale par les diverses dispositions législatives, lesquelles ont ainsi mis ces dépenses **à la charge des communes**.

En revanche, pour ce qui est des **frais de fonctionnement de la régie de recettes**, le Conseil d'Etat estime que ni l'article L. 2212-5 du code général des collectivités territoriales (CGCT), ni son article L. 2212-5-1 du même code, **ni aucune autre disposition législative** ne met, directement ou indirectement à la charge des communes, les frais de fonctionnement des régies de recettes mises en place par l'Etat auprès des communes pour l'encaissement des amendes pouvant résulter des procès-verbaux établis par les agents de police municipale.

Ainsi les frais de fonctionnement d'une telle régie, créée par un arrêté préfectoral auprès de la commune de Versailles, supportés par cette dernière et chiffrés par la Cour administrative d'appel à 272 017 euros, **doivent être mis à la charge de l'Etat**.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article a été introduit par l'Assemblée nationale à **l'initiative du Gouvernement**, avec l'avis favorable de la commission des finances.

Il confie aux maires, en tant qu'agents de l'Etat, la compétence d'encaisser des amendes forfaitaires résultant des contraventions réprimées par le code de la route et établies par les agents de police municipale.

Il prévoit que *« sous réserve des décisions passées en force de chose jugée, les communes ne peuvent se prévaloir, sur le fondement de l'incompétence du pouvoir réglementaire à mettre à leur charge les dépenses résultant, postérieurement au 3 mai 2002, de l'exercice par les maires des missions d'encaissement des amendes résultant des contraventions réprimées par le code de la route et émises par les agents de police municipale, d'un préjudice correspondant à ces dépenses »*.

Il crée une **dotatation exceptionnelle** « *attribuée aux communes au titre de l'indemnisation des charges résultant pour elles, jusqu'au 31 décembre 2011, de l'application de la circulaire du ministre de l'intérieur du 3 mai 2002 relative à l'encaissement des amendes forfaitaires et des consignations émises par les agents de police municipale* ».

Cette dotatation correspond à **0,5 euro par amende encaissée**.

Son montant global est **plafonné à 9,87 millions d'euros**.

Cette somme est **répartie entre les communes en fonction du nombre d'amendes qu'elles ont effectivement recouvrées entre 2008 et 2011**.

Si le nombre total d'amendes recouvrées ces quatre années est supérieur à 19,74 millions, la somme de 9,87 millions d'euros est répartie entre les communes **proportionnellement au nombre d'amendes qu'elles ont recouvrées de 2008 à 2011**.

Enfin, **les communes ayant engagé un contentieux indemnitaire** fondé sur l'illégalité de la circulaire précitée du 3 mai 2002 ne sont éligibles à cette dotatation exceptionnelle qu'à la condition que cette instance soit close par une décision passée en force de chose jugée et excluant toute condamnation de l'Etat.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Selon les informations recueillies par votre commission auprès de l'Association des maires de France (AMF), **soixante communes** ont engagé un contentieux contre l'Etat pour obtenir le remboursement de leurs charges. Le contentieux porterait sur un total de 31,6 millions d'euros. A ce stade, vingt huit communes ont obtenu une indemnisation (en procédure de référé ou par un jugement rendu sur le fond) pour un montant global de 10 millions d'euros.

Sur la base de l'arrêt précité du Conseil d'Etat, il y a tout lieu de penser que beaucoup d'autres collectivités vont réclamer le remboursement des frais de fonctionnement des régies de recettes mises en place par l'Etat auprès des communes pour l'encaissement, par les comptables publics de l'Etat, des amendes pouvant résulter des procès-verbaux établis par les agents de police municipale.

Ceci explique la volonté du Gouvernement de donner une base légale au transfert de compétence opéré *de facto* en matière d'encaissement des amendes de police et de circulation.

Le dispositif proposé par le présent article **s'inspire** de celui prévu à l'article 103 de la loi n° 2008-1443 de finances rectificative pour 2008 accordant aux communes une indemnisation des charges résultant du recueil des demandes et de la remise aux intéressés des **cartes nationales d'identité** et des **passesports**.

La question essentielle réside bien évidemment dans le montant proposé par l'Etat en vue de l'indemnisation des communes. Le présent article arrête ce montant à **0,5 euro** par amende.

Dans le **cas de la commune de Versailles**, il a été dénombré par la direction générale des collectivités locales (DGCL), sur les trois ans au titre desquels la commune a été indemnisée, une moyenne de 15 000 amendes traitées par mois. La commune ayant perçu 272 017 euros pour les charges supportées sur ces trois ans, cela revient bien à un coût unitaire de 0,5 euro par amende. L'arrêt précité du Conseil d'Etat ne permet toutefois pas de vérifier le calcul, puisque l'indemnité a été fixée par le juge non pas sur la base du nombre d'amendes traitées mais sur la masse salariale générée par le fonctionnement de la régie.

Le précédent en matière de transfert de compétences dans le domaine des titres d'identité (carte nationale d'identité et passeport) incite à la plus grande prudence s'agissant des conditions d'indemnisation des communes. Or, le montant proposé par l'Etat (0,5 euro par amende encaissée) dans le présent article ne fait l'objet d'aucune justification.

Par ailleurs, le présent article organise **un transfert de compétence de l'Etat vers les communes sans prévoir concomitamment de transfert de ressources.**

Au total, le règlement du contentieux entre l'Etat et les communes ne peut pas se faire dans la **précipitation**, mais doit au contraire être largement **concerté avec les communes.**

Décision de la commission : votre commission a décidé de réserver sa position sur cet article.

ARTICLE 28 (nouveau)
(Art. 1635 bis M du code général des impôts)

**Reconduction des plafonds de la taxe destinée au développement
de la formation professionnelle dans les transports routiers**

Commentaire : afin de permettre la continuité du financement de la formation professionnelle dans le secteur des transports, le présent article propose de reconduire pour cinq ans les plafonds de la taxe qui lui est dédiée.

**I. L'ASSOCIATION POUR LE DÉVELOPPEMENT DE LA FORMATION
PROFESSIONNELLE DANS LES TRANSPORTS**

A. UN ACTEUR MAJEUR DE LA FORMATION INTERPROFESSIONNELLE

L'Association pour le développement de la formation professionnelle dans les transports (AFT) a été créée en 1957 par les organisations professionnelles du transport¹. D'autres organisations professionnelles ont ensuite rejoint l'association. **L'AFT s'est associée en 1989 à l'Institut de formation aux techniques d'implantation et de manutention (IFTIM)**, association interprofessionnelle créée en 1961 sous l'égide du Commissariat au plan et à la productivité², pour former le groupe **AFT-IFTIM**, organisme de formation compétent sur toute la chaîne du transport et de la logistique.

L'AFT-IFTIM emploie aujourd'hui environ **2 300 collaborateurs permanents** et est structurée en 2 centres de formation nationaux, 6 directions inter-régionales, 79 centres de formation régionaux et 21 services « Emploi formation information transport logistique ». Elle comprend également 7 écoles nationales professionnelles et 40 centres régionaux de formation d'apprentis. Elle est partenaire de 283 établissements d'enseignement publics ou privés.

Environ 200 000 personnes ont suivi une formation de transport, logistique ou tourisme en 2009.

¹ Soit la Fédération nationale du transport routier (FNTR), la Fédération nationale du transport routier de voyageurs (FNTV), Transports logistiques de France (TLF), la Chambre syndicale du déménagement (CSD), la Fédération nationale des prestataires logistiques et des magasins généraux agréés par l'Etat (FEDIMAG), la Fédération des entreprises de la sécurité fiduciaire (FEDESFI) et la Chambre nationale des services d'ambulances (CNSA).

² Afin d'assurer la formation aux métiers de la logistique des entreprises industrielles et commerciales et des prestataires logistiques.

B. UN FINANCEMENT ASSURÉ PAR UNE TAXE AFFECTÉE

Depuis le 1^{er} janvier 2001, l'AFT-IFTIM est financée par une taxe affectée, instituée par un décret du 26 décembre 2000¹ et codifiée à l'article 1635 *bis* M du code général des impôts. Cette taxe parafiscale, initialement créée pour cinq ans et reconduite depuis, est destinée à « *financer le développement des actions de formation professionnelle dans les transports routiers* ».

Elle concourt en priorité au financement des **formations qualifiantes et des formations professionnelles obligatoires des conducteurs routiers**, telles qu'instituées par la réglementation et les conventions collectives en vigueur. Au moins la moitié de son produit doit financer la formation professionnelle de jeunes de moins de vingt-six ans.

La taxe est perçue en addition de celle sur les certificats d'immatriculation (« carte grise »), prévue à l'article 1599 *quindecies* du même code, lors de la délivrance des certificats des véhicules automobiles de transport de marchandises, des tracteurs routiers et des véhicules de transport en commun de personnes. Les véhicules de collection et de la catégorie « véhicules à aménagements spéciaux » – VASP (tels que les utilitaires aménagés en véhicules de loisirs ou camping-cars) en sont toutefois exonérés.

Le montant de la taxe est fonction du poids total autorisé en charge (PTAC) des véhicules de transport assujettis. **Les plafonds fixés par l'article 1635 *bis* M sont aujourd'hui applicables jusqu'au 31 décembre 2011**, et la dernière révision des tarifs a été réalisée par un arrêté du 30 janvier 2008. Ils s'établissent comme suit :

Plafonds et tarifs de la taxe parafiscale

PTAC	Tarif (arrêté)	Plafond (article 1635 <i>bis</i> M)
< ou = 3,5 tonnes	34	38
De 3,5 tonnes à 6 tonnes	127	135
De 6 tonnes à 11 tonnes	189	200
> ou = 11 tonnes, tracteurs routiers et véhicules de transport en commun de personnes	285	305

L'AFT-IFTIM est placée, au titre de la taxe, sous le contrôle économique et financier de l'Etat. Le ministre chargé des transports désigne également un commissaire du Gouvernement en accord avec le ministre chargé de la formation professionnelle.

¹ Décret n° 2000-1336 du 26 décembre 2000 instituant une taxe parafiscale en vue du développement de la formation professionnelle dans les transports routiers.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article, adopté à l'initiative du Gouvernement et avec l'avis favorable de la commission des finances, propose de **reconduire jusqu'au 31 décembre 2016** les plafonds de la taxe destinée au développement de la formation professionnelle dans les transports routiers.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Cette mesure de reconduction était nécessaire, **la légitimité de cette taxe n'étant pas remise en cause** puisqu'elle finance en priorité des formations professionnelles obligatoires, susceptibles de contribuer à la réduction des accidents de la route et des accidents du travail.

D'après l'évaluation des recettes figurant dans le fascicule « Voies et moyens » annexé au projet de loi de finances pour 2012, le produit de cette taxe serait de 58 millions d'euros en 2011 et de **60 millions d'euros en 2012**.

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

ARTICLE 29 (nouveau)
(Art. L. 1233-69 du code du travail, 44 de la loi n° 2011-893 du 28 juillet 2011 et premier de l'ordonnance n° 2006-433 du 13 avril 2006)

Prorogation temporaire de la compétence de la société de gestion du contrat de transition professionnelle

Commentaire : le présent article vise principalement à proroger jusqu'au 30 juin 2012 la compétence de la société de gestion du contrat de transition professionnelle, puis à donner une base légale au financement par l'Etat du contrat de sécurisation professionnelle.

I. L'ÉVOLUTION DES DISPOSITIFS D'ACCOMPAGNEMENT DES RESTRUCTURATIONS ÉCONOMIQUES

A. LA CRÉATION DU CONTRAT DE SÉCURISATION PROFESSIONNELLE (CSP)

La loi n° 2011-900 du 29 juillet 2011 de finances rectificative pour 2011 a procédé à la fusion, au sein d'un nouveau **contrat de sécurisation professionnelle (CSP)**, de deux dispositifs d'accompagnement des restructurations économiques : le contrat de transition professionnelle (CTP) et la convention de reclassement personnalisé (CRP).

Mis en place à titre expérimental, par l'ordonnance n° 2006-339 du 23 mars 2006, le **contrat de transition professionnelle (CTP)** s'adressait aux salariés dont le licenciement économique est envisagé dans les entreprises de moins de mille salariés.

La **convention de reclassement personnalisé (CRP)** permettait, dans des conditions fixées par les partenaires sociaux, aux salariés d'entreprises de moins de mille salariés, licenciés pour motif économique, de bénéficier pendant douze mois d'un ensemble de mesures favorisant leur reclassement professionnel. Ce dispositif était financé par l'employeur, l'Unedic et l'Etat, ce dernier participant à hauteur de 915 euros par nouveau bénéficiaire.

La fusion de ces deux dispositifs au sein du contrat de sécurisation des parcours professionnel peut être considérée comme simplification et une rationalisation des dispositifs de reclassement professionnel. En effet, comme la CRP ou le CTP, le CSP s'adresse aux salariés qui disposent des droits suffisants pour prétendre à l'allocation de retour à l'emploi (ARE) dont le licenciement économique est envisagé dans une entreprise non soumise à l'obligation de proposer un congé de reclassement. Le CSP, d'une durée maximale de 12 mois, a pour objet le suivi d'un parcours de sécurisation professionnelle pouvant comprendre des mesures d'accompagnement, des périodes de formation et des périodes de travail au sein d'entreprises ou

d'organismes publics. Pendant la durée de ce contrat, et en dehors des périodes durant lesquelles il exerce une activité rémunérée, le titulaire du CSP, qui avait un an d'ancienneté dans son entreprise au moment de son licenciement, perçoit une « allocation de sécurisation professionnelle » égale à 80 % du salaire brut moyen perçu au cours des 12 mois précédant la conclusion du CSP.

La création du CSP a répondu à des critiques formulées par la Cour des comptes.

B. LES PROBLÈMES SOULEVÉS PAR LA COUR DES COMPTES

Dans un référé transmis à votre commission des finances le 28 janvier 2011, la Cour des comptes avait préconisé la fusion de ces dispositifs¹, devenus très proches dans leurs objectifs. La gestion des CTP était néanmoins plus onéreuse compte tenu de la dualité de ses gestionnaires, une partie du dispositif étant gérée par une société filiale de l'AFPA, la société de gestion du contrat de transition professionnelle (SGCTP) dite « Transitio », et l'autre par Pôle emploi pour le reste des bassins d'emplois concernés.

Initialement, **le CTP a d'abord été créé dans sept bassins d'emplois** (Charleville-Mézières, Montbéliard, Morlaix, Saint-Dié, Toulon, Valenciennes et Vitré) **dont la mise en œuvre a été confiée à la SGCTP**. Ensuite, l'article 19 de la loi n° 2009-1437 du 24 novembre 2009 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie a prolongé cette expérimentation jusqu'au 1^{er} décembre 2010 et l'a **étendue à trente trois nouveaux bassins d'emplois gérés par Pôle Emploi**. La possibilité d'adhérer au CTP a été prorogée, en loi de finances pour 2011, jusqu'au 31 mars 2011, afin d'aligner le terme de l'expérimentation sur la date d'extinction des CRP, puis jusqu'au 15 août dernier pour assurer la jonction entre la fin de ce dispositif et le nouveau contrat de sécurisation professionnelle négocié entre l'Etat et les partenaires sociaux, en application de l'article 68 de la loi de finances rectificative précitée.

Parallèlement, l'article 41 de la loi n° 2011-893 du 28 juillet 2011 pour le développement de l'alternance et la sécurisation des parcours professionnels introduit dans le code du travail les dispositions régissant le CSP et en confie **la gestion à Pôle emploi**.

¹ En réponse à ces observations, le ministre du travail, de l'emploi et de la santé avait indiqué, dans un courrier du 17 mai 2011 adressé au Premier président de la Cour des comptes, que le futur dispositif de reclassement garderait les caractéristiques principales du CTP en matière d'accès à la formation et de retour à l'emploi. En effet, depuis sa création, l'expérimentation du CTP a permis d'obtenir des taux de reclassement supérieurs à ceux mesurés à l'issue d'une CRP. A la fin 2010, 84 125 personnes ont bénéficié d'une CRP et 12 822 d'un CTP pour un taux de retour à l'emploi durable de 38 % pour le premier dispositif et de 45 % pour le second.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A l'initiative du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté un amendement tendant à préciser les modalités de financement et de mise en œuvre concrète du CSP sur le territoire.

En premier, le **I du présent article** insère à l'article L. 1233-69 du code du travail la base légale du financement par l'Etat du CSP, au côté de l'employeur, des organismes collecteurs paritaires agréés, du fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels et des régions, en précisant que « *l'Etat peut contribuer au financement des dépenses engagées dans le cadre du contrat de sécurisation professionnelle* ».

Le **II du présent article** proroge temporairement, jusqu'au **30 juin 2012**, la compétence de la société de gestion du contrat de transition professionnelle (SGCTP) dans les sept bassins d'emplois qu'elle gère afin de donner un délai supplémentaire à Pôle emploi pour étendre son champ d'action à l'ensemble du territoire, dans le cadre d'un nouveau marché de sous-traitance.

Enfin, le **III du présent article** prolonge de **15 jours, du 15 août au 31 août 2011**, la date limite des dernières entrées dans le CTP à titre de validation des contrats conclus sous ce statut, juste avant l'entrée en vigueur des CSP.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Plusieurs remarques doivent être faites concernant la mise en œuvre du CSP, qui a nécessité de nombreux ajustements législatifs.

La création du CSP répond aux recommandations de la Cour des comptes. Ainsi, l'action de la SGCTP prendra fin lorsque le déploiement complet de Pôle emploi sur l'ensemble des bassins sera acquis. Il semble sur ce point compréhensible que, pour les partenaires sociaux, l'Etat, le service public de l'emploi et l'AFPA, un délai de transition soit accordé.

En pratique, le présent article répond à cette demande de rationalisation en prévoyant les conditions de mise en œuvre concrète du nouveau dispositif unique d'accompagnement. Il consacre également dans le code du travail la participation financière de l'Etat au côté des partenaires sociaux.

Toutefois, si les conditions juridiques et pratiques de la mise en œuvre du CSP sont dorénavant réunies, à l'aune des dispositions aujourd'hui examinées, il n'en reste pas moins que l'appréciation de l'efficacité du dispositif d'accompagnement des restructurations dépendra aussi des crédits qui y seront effectivement consacrés.

Notre collègue François Patriat, rapporteur spécial des crédits de la politique de l'emploi et de l'apprentissage au sein de la mission « Travail et emploi », déplore que **les crédits affectés au CSP pour 2012 ne s'établissent qu'à 87,2 millions d'euros, montant qui ne couvre pas le niveau de consommation des crédits cumulés en 2010** par les CRP (59,47 millions d'euros) et les CTP (143,22 millions d'euros). Ces considérations ont, pour partie, justifié le rejet des crédits de cette mission par le Sénat.

Décision de la commission : sous le bénéfice de ces observations, votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 30 (nouveau)
(Art. L. 6331-65 à L. 6331-68 [nouveaux] du code du travail)

Financement de la formation professionnelle continue des artistes auteurs

Commentaire : le présent article prévoit les modalités de financement de la formation professionnelle des artistes auteurs.

I. LES ARTISTES AUTEURS N'ONT PAS ACCÈS À LA FORMATION PROFESSIONNELLE CONTINUE

A. LE DROIT À LA FORMATION PROFESSIONNELLE CONTINUE

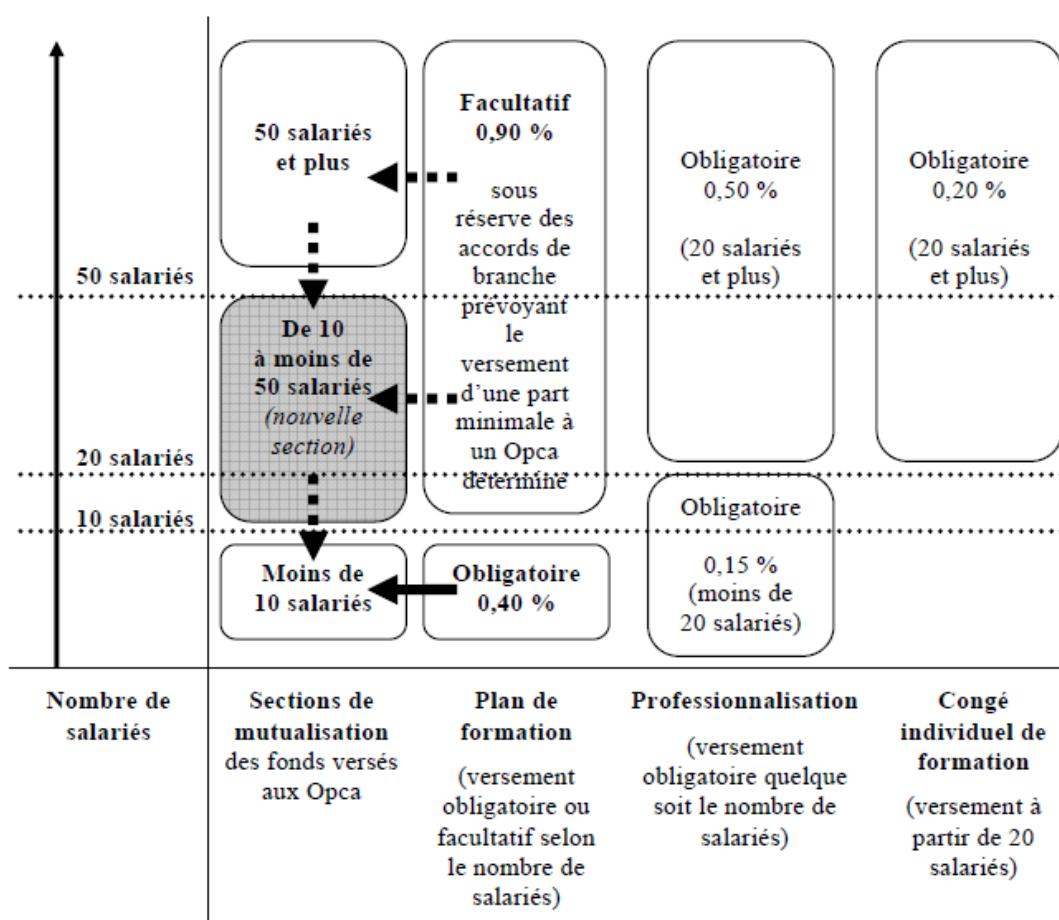
Le droit à la formation professionnelle continue a été institué par la loi n°71-575 du 16 juillet 1971 portant organisation de la formation professionnelle continue dans le cadre de l'éducation permanente. La formation continue n'est pas seulement un outil d'adaptation des salariés mais aussi un moyen de développement personnel et de promotion sociale. Ainsi l'article L. 6311-1 du code du travail, dans sa rédaction issue de la loi n° 2009-1437 du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie, prévoit que « *la formation professionnelle continue a pour objet de favoriser l'insertion ou la réinsertion professionnelle des travailleurs, de permettre leur maintien dans l'emploi, de favoriser le développement de leurs compétences et l'accès aux différents niveaux de la qualification professionnelle, de contribuer au développement économique et culturel, à la sécurisation des parcours professionnels et à leur promotion sociale* ».

A l'origine, ce droit concernait principalement les entreprises, puis il s'est étendu progressivement aux agents de l'Etat et des collectivités territoriales ainsi qu'à un certain nombre de secteurs : les employeurs du bâtiment et des travaux publics, les particuliers employeurs, les travailleurs indépendants, membres des professions libérales et professions non salariées, ainsi que les employeurs occupant des salariés intermittents du spectacle.

Le financement des dispositifs de formation est fondé sur des cotisations prélevées sur les salaires ou le chiffre d'affaires collecté par des organismes paritaires de collecte agréés (OPCA). Ceux-ci ont pour mission de contribuer au développement de la formation professionnelle continue.

Les prélèvements sont effectués selon des modalités et des taux différents selon les seuils d'effectifs salariés et les catégories de formation. Certaines cotisations sont obligatoires, d'autres sont facultatives (*cf.* schéma ci-après).

**Conditions de versement aux Opcv des contributions
à la formation professionnelle en fonction du nombre de salariés**



Source : rapport n° 618 (2008-2009) sur le projet de loi relatif à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie.

Parmi les dispositions les plus récentes qui ont ouvert un financement de la formation professionnelle continue, il faut relever l'article 137 de la loi de finances pour 2011 qui a assujéti les auto-entrepreneurs à une cotisation de formation professionnelle, comme les autres travailleurs indépendants. Cette contribution est calculée en pourcentage du montant du chiffre d'affaires annuel réalisé :

- 0,1 % pour les auto-entrepreneurs qui relèvent du secteur commercial ;

- 0,2 % pour ceux qui ont une activité de prestation de services ou qui sont membres de professions libérales ;

- 0,3 % pour ceux relevant du secteur artisanal.

B. UN DROIT QUI EST UNE REVENDICATION DE LONGUE DATE

Mais, en dépit des avancées constantes du droit à la formation professionnelle, il demeure une lacune dans le secteur de la création artistique. En effet, contrairement aux salariés intermittents du spectacle¹, les artistes auteurs au sens de l'article L. 382-1 du code de la sécurité sociale – c'est-à-dire les artistes auteurs d'œuvres littéraires et dramatiques, musicales et chorégraphiques, audiovisuelles et cinématographiques, graphiques et plastiques, ainsi que photographiques – ne disposent d'aucun mécanisme de collecte obligatoire. **Faute de dispositif de financement, les artistes auteurs ne peuvent accéder au droit à la formation professionnelle continue.**

Cette revendication est portée par les organisations professionnelles du spectacle vivant ainsi que sur le fonds d'assurance formation des secteurs de la culture, de la communication et des loisirs (AFDAS) qui est l'organisme agréé par l'Etat pour collecter les contributions obligatoires des entreprises au titre de la formation et répondre aux demandes de financement des entreprises, salariés et intermittents du spectacle dans les domaines relevant du spectacle vivant, du cinéma, de l'audiovisuel, de la publicité, des loisirs, de la distribution directe et, à partir de janvier 2012, de la presse écrite et des agences de presse.

A la demande des organisations professionnelles d'auteurs, le ministère de la culture et de la communication a missionné, le 26 août 2006, l'inspection générale des affaires culturelles pour l'établissement d'un rapport devant formuler des propositions pour la mise en place d'un dispositif de formation continue pour les artistes-auteurs. Finalement remis en décembre 2009 par Gilles Butaud, chargé de mission et Serge Kancel, inspecteur général, ce rapport a été le point d'origine d'une **déclaration commune de 17 organisations représentatives des artistes auteurs en faveur d'un système de financement maîtrisée par les professionnels et de mutualisation sur la base de cotisations obligatoires** proportionnelles non plafonnées des artistes auteurs assujettis et affiliés (0,45 %) et des diffuseurs (0,1 %), permettant d'atteindre un niveau équivalent aux cotisations des entreprises de moins de 20 salariés.

Sur cette base, un groupe de travail interministériel – faisant intervenir les ministères en charge de la culture, du travail et de la formation professionnelle – a été lancé, le 28 septembre 2010, avec les professionnels du secteur afin de proposer un dispositif bâti autour du principe de la formation permanente des artistes auteurs assujettis et affiliés doté d'un financement de plusieurs sources, dont une contribution financière proportionnelle et non forfaitaire des artistes auteurs et une contribution obligatoire des diffuseurs en vue d'alimenter un fonds autonome de gestion rattaché à l'AFDAS.

¹ L'article 6331-56 du code du travail prévoit que les taux de cotisation ne peuvent être inférieur, pour le salaire de l'année de référence, à 0,6 %, au titre de congé individuel de formation, 0,6 %, au titre du plan de formation et 0,3 %, au titre des contrats ou des périodes de professionnalisation.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Présenté comme un aboutissement de ce travail, le Gouvernement a présenté à l'Assemblée nationale un amendement tendant à introduire une nouvelle section composée de quatre articles nouveaux (articles L. 6331-65 à L. 6331-68 du code du travail) consacrée au financement de la formation professionnelle continue des artistes auteurs.

L'article L. 6331-65 crée deux cotisations :

- une contribution annuelle des artistes auteurs assise sur les revenus au taux de 0,35 % ;
- et une contribution annuelle des diffuseurs, personnes physiques ou morales, au taux de 0,1 %.

Les articles suivants précisent les modalités de recouvrement par l'organisme de collecte agréé et prévoit la création d'une section particulière de gestion de ces fonds par l'AFDAS, dont les modalités d'organisation et de fonctionnement seront déterminées par décret en Conseil d'Etat en vue d'une entrée en vigueur au 1^{er} juillet 2012.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le dispositif proposé est le fruit d'une concertation entre les partenaires sociaux et les ministères concernés.

Aussi, même si le taux des cotisations assises sur les revenus des artistes auteurs a fait l'objet d'une modération par rapport à l'épure initiale et se rapproche du taux appliqué aux auto-entrepreneurs relevant du secteur artisanal, il n'en demeure pas moins que l'ouverture de l'accès à la formation professionnelle continue constitue une opportunité pour le secteur.

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

ARTICLE 31 (nouveau)
(Art. 60 de la loi n° 63-156 du 23 février 1963 de finances pour 1963)

**Réforme de la responsabilité personnelle et pécuniaire
des comptables publics**

Commentaire : le présent article vise à réformer la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics. À cet effet, il prévoit de préciser la notion de mise en jeu de la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics et encadre le pouvoir de remise gracieuse dont dispose le ministre chargé du budget.

**I. UNE RÉFORME INACHEVÉE DE LA MISE EN JEU DE LA
RESPONSABILITÉ PERSONNELLE ET PÉCUNIAIRE DES
COMPTABLES PUBLICS**

***A. LA RÉFORME DE LA PROCÉDURE DE JUGEMENT DES COMPTES
PUBLICS***

Les **comptables publics** constituent une catégorie particulière d'agents publics responsables du **mouvement des deniers publics**¹ et sont soumis, par conséquent, à un statut spécifique. La spécificité de ce statut réside notamment dans le fait qu'ils encourent, vis-à-vis de l'administration, une **responsabilité personnelle et pécuniaire**² établie par l'article 60 de la loi n° 60-156 du 23 février 1963 de finances pour 1963. Cette responsabilité est mise en jeu par le ministre dont relève le comptable, le ministre du budget ou le juge des comptes, soit la Cour des comptes ou les chambres régionales des comptes (CRC).

La procédure de jugement des comptes a été profondément réformée par la loi n° 2008-1091 du 28 octobre 2008 relative à la Cour des comptes et aux chambres régionales des comptes. L'ancienne procédure appliquée devant les juridictions financières avait, en effet, été jugée incompatible avec les principes posés par l'article 6§1 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme (CEDH) et notamment avec le droit à un procès équitable.

Ainsi, la loi précitée a prévu une saisine de la juridiction exclusivement par le ministère public, imposé un respect scrupuleux du contradictoire, tant durant l'instruction (avec le rôle du magistrat instructeur) que pendant la phase du jugement (audience publique, non-participation du

¹ *Tant en matière de recouvrement des recettes que de paiement des dépenses.*

² *La responsabilité personnelle et pécuniaire correspond à l'obligation, pour les comptables publics, de réparer, sur leurs deniers personnels, les préjudices qu'ils ont causés dans l'exercice de leurs fonctions aux organismes au service desquels ils sont placés.*

rapporteur au délibéré, droit pour le comptable de s'exprimer en dernier) et, pour garantir le respect au délai raisonnable de l'instance, supprimé de la règle du double arrêt.

B. LES CONDITIONS DE LA MISE EN JEU DE LA RESPONSABILITÉ PERSONNELLE ET PÉCUNIAIRE DES COMPTABLES PUBLICS DOIVENT ENCORE ÊTRE PRÉCISÉES

Si la procédure de mise en jeu de la responsabilité des comptables publics devant le juge des comptes a été rénovée par la loi du 28 octobre 2008, les suites à donner à celle-ci et le principe de la responsabilité personnelle et pécuniaire sont restés inchangés.

La responsabilité du comptable public repose sur les seules constatations de fait et de droit à partir des comptes, **sans qu'il y ait lieu d'apprécier le comportement personnel du comptable ou les circonstances**. La responsabilité personnelle et pécuniaire est engagée par le **seul constat d'un manquement ou d'une irrégularité**. Le « débet » est alors prononcé, qui oblige le comptable à combler, dans son intégralité, le manquant constaté par le juge dans la caisse de la personne publique concernée¹. Le VI de l'article 60 de la loi du 23 février 1963 de finances pour 1963 précise que, dans ce cas, le comptable a **l'obligation de verser immédiatement les sommes dues**. Il peut toutefois obtenir un sursis.

En outre, le IX de l'article précité dispose que **les comptables publics peuvent obtenir la remise gracieuse des sommes laissées à leur charge**. Cette remise est accordée par le ministre chargé du budget² **en dehors de tout contrôle du juge des comptes**³.

Cependant, **le régime actuel de la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics présente certaines insuffisances**.

Tout d'abord, le recours fréquent à la remise gracieuse des sommes à la charge des comptables publics **rend incertaine la responsabilité effective de ces derniers et peut porter atteinte à l'autorité de la chose jugée par les juridictions financières**.

Ensuite, le juge financier, comme cela a été dit, ne tient pas compte de l'attitude du comptable : **lorsqu'un manquant est constaté, il faut le combler, quelle qu'en soit la cause**. Cet état de fait ne semble plus adapté aux évolutions de la gestion publique qui s'accompagnent d'un développement du **contrôle partenarial** et du **contrôle hiérarchisé** : le comptable public doit

¹ À cette fin, avant d'être installés dans leur poste, les comptables publics sont tenus de constituer des garanties.

² Article 8 du décret n° 2008-228 du 5 mars 2008 relatif à la constatation et à l'apurement des débetés des comptables publics et assimilés.

³ Toutefois, la loi n° 2008-1091 du 28 octobre 2008 relative à la Cour des comptes et aux chambres régionales des comptes a modifié l'article L. 131-12 du code des juridictions financières (CJF) afin de supprimer la possibilité de remise pour les amendes prononcées à l'égard des comptables publics.

concentrer son contrôle sur les actes sensibles et non plus vérifier systématiquement l'ensemble des actes des ordonnateurs.

Enfin, l'engagement de la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable public n'a pas pour objet de réparer le dommage subi par la collectivité mais de sanctionner l'inobservation des obligations qui s'imposent à lui et qui se traduisent par la constatation d'un manquant. **L'existence d'un manquant sans préjudice pour la personne publique est suffisant**¹. À titre d'exemple, en cas de frais de déplacement payés par le comptable public en l'absence de titres de transport, il y a irrégularité comptable même si le budget de la collectivité concernée n'a pas été amputé à tort dès lors que ce déplacement a bien eu lieu.

Les conditions de la mise en jeu de la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics ont été abordées lors de l'examen, par les commissions des Lois et des finances de l'Assemblée nationale, du **projet de loi portant réforme des juridictions financières**². Toutefois, bien que déposé au mois d'octobre 2009 sur le bureau de l'Assemblée nationale, ce projet de loi n'a pas encore été examiné en séance publique.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article, adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative de la commission des finances avec l'avis favorable du Gouvernement, modifie l'article 60 de la loi n° 63-156 du 23 février 1963 de finances pour 1963 (**alinéa 1**) portant sur la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics.

A. UNE RESPONSABILITÉ SPÉCIFIQUE DU COMPTABLE PUBLIC

Le début du premier alinéa du I de l'article 60 précité est rédigé de manière à rappeler que la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable public vient s'ajouter à la responsabilité attachée à leur qualité d'agent public (**alinéa 2**). Il est ainsi fait référence aux responsabilités de droit commun du comptable, disciplinaire, civile et pénale.

B. LA MISE EN JEU DE LA RESPONSABILITÉ PERSONNELLE ET PÉCUNIAIRE

La rédaction du VI de l'article 60 de la loi de finances pour 1963 est modifiée (**alinéa 4**). Son premier alinéa dispose que la responsabilité personnelle et pécuniaire du comptable public est mise en jeu par le **ministre**

¹ Cf. *C. comptes* 31 janvier 2002, Commune de Villefranche-sur-Saône, *Rev. Trésor* 2003.229.

² *Projet de loi portant réforme des juridictions financières, n° 2001, déposé à l'Assemblée nationale le 28 octobre 2009.*

dont relève le comptable, le ministre chargé du budget ou le juge des comptes. Il est précisé que les ministres concernés peuvent déléguer cette compétence (**alinéa 5**). Par voie de conséquence, le premier alinéa du IV du même article, qui prévoyait des dispositions similaires, est supprimé (**alinéa 3**).

C. EN L'ABSENCE DE PRÉJUDICE FINANCIER POUR L'ORGANISME PUBLIC AU SERVICE DUQUEL LE COMPTABLE PUBLIC EST PLACÉ

Lorsque le manquement du comptable à ses obligations **n'a pas causé de préjudice financier pour l'organisme public concerné**, le juge peut l'obliger à s'acquitter d'une **somme arrêtée**, pour chaque exercice, en tenant compte des **circonstances de l'espèce**. Le montant maximal de cette somme est fixé par décret en Conseil d'État ; ce montant est déterminé en fonction des garanties que les comptables sont tenus de constituer avant d'être installés dans leur poste (**alinéa 6**).

Le IX de l'article 60 précité est modifié (**alinéa 10**) afin, notamment, de prévoir que dans un tel cas, **les comptables publics ne peuvent obtenir du ministre chargé du budget la remise gracieuse des sommes mises à leur charge** (**alinéa 11**).

D. EN CAS DE PRÉJUDICE FINANCIER POUR L'ORGANISME PUBLIC AU SERVICE DUQUEL LE COMPTABLE PUBLIC EST PLACÉ

Lorsque le manquement du comptable à ses obligations a **causé un préjudice financier à l'organisme public concerné** ou que, par le fait du comptable public, l'organisme public a dû procéder à l'indemnisation d'un autre organisme public ou d'un tiers ou a dû rétribuer un commis d'office pour produire les comptes, le comptable doit **verser immédiatement de ses deniers personnels la somme correspondante** (**alinéa 7**). Il peut néanmoins obtenir un sursis (**alinéa 8**).

Les modifications apportées au IX de l'article 60 de la loi de la loi de finances pour 1963 prévoient également que, dans ce cas, les comptables publics peuvent obtenir du ministre chargé du budget la remise gracieuse des sommes mises à leur charge. Toutefois, aucune remise gracieuse totale ne peut être accordée aux comptables publics dont la responsabilité personnelle et pécuniaire a été mise en jeu par le juge des comptes ; le ministre chargé du budget doit en effet laisser à la charge du comptable **une somme au moins égale au double de celle prévue pour les manquements n'ayant pas causé de préjudice financier** à l'organisme public concerné. **Une remise totale gracieuse peut malgré tout être accordée** en cas de décès du comptable ou du respect par celui-ci, sous l'appréciation du juge des comptes, des règles du contrôle sélectif des dépenses (**alinéa 12**).

Dans le cas où **le ministère public placé auprès du juge des comptes requiert l'instruction d'une charge à l'égard du comptable public**, ce dernier a la faculté de verser immédiatement de ses deniers personnels une somme égale au montant de la perte de recette subie, de la dépense irrégulièrement payée, de l'indemnité versée de son fait à un autre organisme public ou à un titre, de la rétribution d'un commis d'office par l'organisme public intéressé, ou encore à la valeur du bien manquant (**alinéa 9**).

E. L'ENTRÉE EN VIGUEUR

Enfin, il est prévu que le présent article entre en vigueur le 1^{er} juillet 2012. Il est aussi précisé que les déficits ayant fait l'objet d'un premier acte de mise en jeu de la responsabilité d'un comptable public ou d'un régisseur avant cette date demeurent soumis aux dispositions antérieures (**alinéa 13**).

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article garantit l'effectivité de la responsabilité personnelle et pécuniaire des comptables publics tout en maintenant le principe de la remise gracieuse des sommes dues par le comptable et confirme l'autorité de la chose jugée par les juridictions financières.

En cas de non-respect des obligations qui sont les siennes, **le comptable public se voit imposer le paiement d'une somme d'argent arrêtee**, dont le montant maximal est fixé au regard du montant des garanties constituées par les comptables. Si le manquement constaté **n'a pas causé un préjudice financier** à l'organisme public auprès duquel il est placé, la remise gracieuse est exclue mais le montant à payer est déterminé **en tenant compte des circonstances de l'espèce**. Il y a donc lieu de se satisfaire de cette évolution, tendant à s'éloigner d'un jugement focalisé sur les comptes et aucunement sur le comptable dont les erreurs peuvent connaître des circonstances atténuantes, mais aussi aggravantes.

Lorsqu'un **préjudice financier** pour l'organisme est observé, **le comptable voit sa responsabilité personnelle et pécuniaire pleinement engagée**. Il doit procéder au remboursement du manquant. Cependant, une remise gracieuse des sommes dues est possible ; néanmoins, celle-ci **ne peut être que partielle**.

Enfin, la remise des sommes mises à la charge du comptable public peut être totale notamment lorsque **le comptable a respecté les règles du contrôle sélectif des dépenses**. Appliquée sous le contrôle du juge des comptes, cette possibilité permet de tenir compte des évolutions du métier de comptable public et, plus généralement, de la gestion publique.

La préservation de la remise gracieuse, même si elle doit être encadrée, est justifiée ; en effet, **si le comptable public est jugé à l'aune de ses résultats, il ne faut pas perdre de vue que ses moyens lui sont fournis par le ministre chargé du budget.** Il paraît par conséquent logique que le ministre soit en mesure de compenser les conséquences d'irrégularités comptables imputables à un manque de moyens.

L'équilibre à trouver entre responsabilisation des comptables publics et prise en compte des réalités inhérentes à la gestion publique est délicat à trouver. Pour y parvenir, le présent article propose de concilier la sanction du non-respect des obligations auxquelles sont soumis les comptables et le maintien de la remise gracieuse, désormais encadrée.

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

ARTICLE 32 (nouveau)

(Art. 111 de la loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004 de finances pour 2005)

Prorogation de la prise en charge de la dette des agriculteurs de Corse

Commentaire : le présent article propose de proroger le dispositif de prise en charge partielle de la dette des agriculteurs de Corse et de porter le plafond des aides attribuées à ce titre de 6,2 millions d'euros à 8,7 millions d'euros.

I. UN DISPOSITIF DE PRISE EN CHARGE ASSEZ ANCIEN

A. LA CIRCULAIRE DE 1989 ET LES MESURES « BALLADUR-JUPPÉ »

Conçue dès 1989 par une circulaire en date du 24 juillet 1989, cosignée par les ministres chargés de l'agriculture et du budget, et mise en œuvre entre 1991 et 1994, la mesure dite « Nallet » consistait à procéder à la **prise en charge du paiement, intégral ou partiel, de certaines échéances de prêts des agriculteurs de Corse.**

Cette mesure de désendettement direct de grande envergure, bien que d'un coût budgétaire élevé, de l'ordre de 67,3 millions d'euros d'après un rapport public de la Cour des comptes de septembre 1996 sur « *les aides financières aux agriculteurs de Corse en difficulté* », n'a eu qu'un **impact limité en terme de désendettement** et n'a concerné que 1 060 dossiers au total.

Les raisons de l'échec de cette mesure de désendettement auraient tenu, d'une part, à son mode d'action¹ et, d'autre part, à l'attitude des agriculteurs bénéficiaires de la mesure et à celle du Crédit agricole : la mise en place de la mesure « Nallet » prévoyait un dispositif de nouveaux prêts pour encourager la restructuration et le développement ainsi que des subventions d'accompagnement. Mais, dans la pratique, **les échéances des nouveaux prêts sont venues se substituer à celles prises en charge dans le cadre du plan de désendettement.**

En conséquence, pour faire face à de nouveaux impayés, la caisse régionale du Crédit agricole a mis en place, en 1993, des **systèmes de prêts de sauvegarde et de consolidation** visant notamment à consolider les échéances impayées de 1993 et 1994. Concrètement, un nouveau prêt était proposé à l'agriculteur, prêt qui intégrait à la fois des échéances impayées et éventuellement un apport de trésorerie. Ce mécanisme a également permis à la

¹ *Il a été choisi de procéder à la prise en charge d'échéances qui incluent une part de capital et une part d'intérêts, or la mesure aurait probablement eu un effet plus important si elle avait permis un abatement sur le capital restant dû au lieu de prendre en charge des échéances.*

banque d'**annuler des créances douteuses** et de **réafficher des nouveaux prêts qui intégraient, dans le nouveau capital, des intérêts et éventuellement des pénalités provenant des échéances impayées antérieures.**

Les mesures dites « Balladur-Juppé » mises en œuvre en 1994 et 1995 ont ensuite poursuivi l'objectif de **consolider les dettes** des agriculteurs à jour de paiement de leurs créances **en globalisant des prêts d'origine diverses** - prêts bonifiés, prêts de sauvegarde, prêts d'acquisition - qui résultaient de créances dont certaines pouvaient être très anciennes¹.

L'originalité de ce montage, qui devait entraîner un coût limité pour l'Etat puisqu'il se cantonnait à la prise en charge de la bonification d'intérêts de 1994 à 2003, puis conduisait ensuite à un niveau d'échéance quasi constant présentait toutefois **deux inconvénients majeurs** : d'une part, le **différé de remboursement portait lui-même intérêts** ce qui, au final, **alourdissait la charge de la dette pour l'agriculteur** ; d'autre part, le **nouveau prêt étalait sur une durée de 13 à 20 ans les remboursements**, sur des matériels éventuellement obsolètes depuis longtemps et **incorporait des intérêts et frais issus des consolidations antérieures.**

Le remboursement du premier prêt à 6,5 % s'étant achevé en 2003, il est apparu au moment de mettre en paiement le remboursement du second prêt à 7,3 % que **la charge était difficile à supporter** car la capitalisation des intérêts du prêt sur neuf ans (soit les sept ans initialement proposés, prorogés de deux ans) aurait entraîné une **augmentation brutale des remboursements.**

B. LES APPORTS DE LA LOI DE FINANCES POUR 2005

La **commission régionale de conciliation (CRC)**, instituée en 2000, a alors été chargée de résoudre le problème de la dette agricole de Corse.

Par le biais d'une **convention tripartite signée le 21 mars 2002**, il a obtenu que l'Etat, la caisse régionale du Crédit agricole (CRCA) et la collectivité territoriale de Corse (CTC) prennent en charge la bonification de ce prêt en assurant une **prise en charge de taux d'intérêt pouvant aller jusqu'à 5,8 points** afin d'entraîner une baisse de mensualités de 40 % environ pour les agriculteurs.

Le coût pour l'Etat, engendré par l'application de cette convention tripartite, avait été estimé à **3,2 millions d'euros répartis sur une période de cinq ans**, soit 610 000 euros par an. La dépense totale engendrée par la convention était en effet de 9,6 millions d'euros sur cinq ans, partagée à part

¹ Il s'est alors agi de fractionner la dette bancaire en deux parties, la première sous forme d'un prêt bonifié à 6,5 % couvrant la période 1994-2003, la seconde, dont la charge était différée pour entrer en paiement au 28 février 2003, capitalisait les intérêts cumulés pendant la période différée au taux de 7,3 %, sur treize à vingt ans. L'obtention des deux prêts était conditionnée à des règles d'éligibilité et de contrôle fixées dans une circulaire datée du 26 octobre 1994. La dette initiale de la procédure « Balladur-Juppé » était de l'ordre de 15 millions d'euros.

égale entre l'Etat, la CTC et la CRCA, soit un tiers de cette somme, 3,2 millions d'euros donc, à la charge de chacun des signataires de la convention.

L'article 111 de la **loi de finances pour 2005**¹, issu d'un **amendement du Gouvernement**, est venu donner une base législative au dispositif contractuel mis en œuvre par cette convention tripartite du 21 mars 2002, et qui porte également le nom de **dispositif « Hirel »**, du nom de l'inspecteur général des finances, Jean-Claude Hirel, qui avait piloté le dossier. Dominique Bussereau, alors secrétaire d'Etat au Budget et à la réforme budgétaire, a indiqué, lors de l'examen de cet amendement par l'Assemblée nationale, qu'il s'agissait *« d'honorer des engagements pris par le précédent gouvernement en faveur d'agriculteurs qui n'arriveraient pas à faire face à leurs échéances »*.

Ce **dispositif de prise en charge partielle par l'Etat des intérêts dus par les exploitants agricoles de Corse** au titre des prêts professionnels bancaires obtenus depuis le 1^{er} janvier 1994 pour les besoins de leur exploitation vise les **échéances allant de 2002 à 2010**².

Le montant de la prise en charge, compte tenu du complément qui peut être apporté par l'établissement prêteur ainsi que par la collectivité territoriale de Corse, est **proposé par la CRC** mise en place en 2000, **sans que la somme totale des aides attribuées puisse dépasser 3,2 millions d'euros**. Le montant de l'aide est ensuite **arrêté par le préfet de Corse** dans la limite globale des crédits qui alloués.

Pour 2005, le **nombre d'exploitants agricoles** susceptibles d'être concernés par ce dispositif de prise en charge et ayant présenté une demande de prise en charge à la CRC était de **233**.

¹ Loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004 de finances pour 2005.

² Le premier alinéa de l'article dispose que « en vue de consolider la relance de l'agriculture de Corse, les exploitants agricoles de Corse en activité au 1^{er} janvier 1994, dont le niveau d'endettement compromet la pérennité de l'exploitation, peuvent bénéficier d'une prise en charge partielle par l'Etat des intérêts dus, hors intérêts de retard et capitalisés, au titre des échéances allant de 2002 à 2010 des prêts professionnels bancaires qu'ils ont obtenus depuis le 1^{er} janvier 1994 au titre de leur activité agricole pour les besoins de leur exploitation ». Le deuxième alinéa précise que cette prise en charge a pour objet de ramener la charge d'endettement à un niveau compatible avec les capacités de remboursement de l'exploitation. Le troisième alinéa conditionne le bénéficiaire à la production de résultats comptables ou d'un audit extérieur permettant d'apprécier la capacité de redressement et la viabilité économique de son exploitation, de même qu'il soit s'engager à respecter les échéances fixées par un plan individuel de traitement de l'endettement, l'aide de l'Etat étant subordonnée au respect par l'exploitant de ce plan individuel. Enfin, le quatrième alinéa indique que la demande de prise en charge doit avoir été présentée à l'autorité administrative de l'Etat entre le 1^{er} janvier 2002 et le 31 mars 2006.

C. LES MODIFICATIONS APPORTÉES EN 2007

L'article 69 de la loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale – dite loi DALO – a modifié l'article 111 de la loi de finances pour 2005 précité, qui autorisait la prise en charge par l'État des intérêts afférents aux échéances allant de 2002 à 2010 pour les prêts bancaires contractés par les exploitants agricoles de Corse dont le niveau d'endettement compromettrait la pérennité de l'exploitation¹.

Le **plafond de 3,2 millions d'euros** pouvant être engagées à ce titre par le préfet de Corse a ainsi été porté à **6,2 millions d'euros**.

Cet ajustement se justifiait par le **constat de besoins supérieurs aux prévisions**, sachant que la date limite de dépôt des demandes de prise en charge était fixée au 31 mars 2006.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article, introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement avec un avis favorable de sa commission des finances², **propose de proroger le dispositif existant au-delà de 2010**, et en conséquence de porter le **plafond des aides attribuées de 6,2 millions d'euros à 8,7 millions d'euros**.

L'exposé des motifs de l'amendement précise que la procédure de dépôt des dossiers de demande de prise en charge au titre du dispositif « Hirel » est close depuis 2010 mais que *« la fin des engagements financiers de l'Etat au titre du dispositif « Hirel » est prévue pour l'année 2035. La base juridique sous-tendant ce dispositif étant limitée aux échéances de prêts dues jusqu'en 2010, il convient de la modifier, en prorogeant le dispositif jusqu'à 2035, date d'extinction des derniers prêts »*.

¹ *Le rapport entre cette disposition et le reste de la loi DALO n'a rien d'évident. De même, la possibilité de modifier le plafond d'une dépense de l'Etat, même s'il s'agit d'un plafond pluriannuel et non d'une autorisation budgétaire annuelle, dépense consistant dans la prise en charge des intérêts de la dette de tiers, aurait dû trouver sa place dans le cadre d'une loi de finances. Aux termes des articles 34 et 35 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), il appartient en effet aux seules lois de finances initiales et rectificatives de fixer les autorisations budgétaires et d'autoriser la prise en charge de la dette de tiers par l'Etat.*

² *Notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général du budget, a indiqué lors du débat en séance : « je n'ai pas d'avis particulier sur ce sujet que je ne connais pas, mais nous avons ici, en la personne de M. de Rocca Serra, un excellent membre de la commission des finances qui, lui, doit le connaître ». Notre collègue député Camille de Rocca Serra a alors souhaité suivre le Gouvernement, en précisant qu'il se réjouissait de cet amendement.*

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteure générale **ne souhaite pas revenir sur ce dispositif** de prise en charge par l'État des intérêts d'emprunt contractés par les agriculteurs corses, qui, en l'absence d'intervention du législateur arriverait à son terme cette année. Elle recommande donc d'adopter le présent article sans modification mais **souhaite obtenir des éléments précis du Gouvernement sur le bilan qu'il dresse de cette mesure**. Elle rappelle que la mesure « Nallet » mise en place en 1989 avait, par exemple, conduit à ce que les échéances des nouveaux prêts se substituent à celles prises en charge dans le cadre du plan de désendettement.

Par ailleurs, elle estime qu'il convient, encore, d'insister sur **la nécessité impérieuse de conduire de manière scrupuleuse les contrôles nécessaires à l'application de cette mesure** de prise en charge partielle de la dette des agriculteurs corses. Ces contrôles sont facilités par le petit nombre d'exploitants agricoles susceptibles encore concernés par ce dispositif de prise en charge et ayant présenté leur demande de prise en charge à la CRC avant 2010, ils seraient en effet **138**.

Ces contrôles ne recouvrent plus ceux des conditions d'éligibilité au dispositif ou de conformité permettant de vérifier l'objet des prêts antérieurement contractés par les exploitants, il s'agit donc désormais pour l'essentiel d'un contrôle a posteriori analogue à celui de l'emploi des fonds structurels européens consistant notamment dans des contrôles sur pièces, sur la base des dossiers fournis par les services déconcentrés de l'Etat en Corse complétés par la CRCA, et des contrôles sur place destinés à s'assurer de la réalité des opérations, actions ou investissements financés. Il faut relever que ces contrôles relèvent de la responsabilité des services du ministère de l'Agriculture et de la DGFip.

Décision de la commission : sous le bénéfice de ces observations, votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 33 (nouveau)
*(Art. 69 de la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et
d'amélioration de la qualité du droit)*

Exceptions à la règle d'abrogation après cinq ans des remises de rapports au Parlement

Commentaire : le présent article prévoit une série d'exceptions à la règle selon laquelle les dispositions prévoyant des remises régulières de rapport au Parlement sont abrogées cinq années après leur entrée en vigueur.

I. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article a été introduit par un amendement de notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général du budget, qui a reçu un avis de sagesse du Gouvernement.

A. UNE RÈGLE QUI A TOUJOURS LAISSÉ LE SÉNAT SCEPTIQUE...

L'article 69 (III) de la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit a inséré, au sein de l'ordonnance n° 58-1100 du 17 novembre 1958 relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, un article 4 *ter* qui prévoit que « *toute disposition législative prévoyant la remise régulière par le Gouvernement d'un rapport au Parlement sans préciser la durée de son application est abrogée à l'expiration d'un délai de cinq ans suivant l'année de son entrée en vigueur* ».

Au cours de l'examen de ce texte, le Sénat, par la voix de notre collègue Bernard Saugey, rapporteur au nom de la commission des lois, **s'était opposé à l'édiction d'une telle règle**. Le rapporteur avait alors fait valoir qu'une « *telle disposition, par son caractère général, pose une grave question de principe, sans oublier les nombreuses difficultés pratiques qu'elle soulève, (...)* » :

« - **atteinte manifeste à l'exercice de la mission constitutionnelle du Parlement en matière de contrôle de l'action du Gouvernement et d'évaluation des politiques publiques** ;

« - **champ d'application qui ne couvre pas tous les rapports périodiques (par exemple rapports remis par des organismes de sécurité sociale)** ;

« - **complexité pratique du nouveau dispositif pour le suivi des rapports existants et facilité de son contournement par une mention expresse pour chaque nouveau rapport créé** ;

« - suppression dès l'entrée en vigueur de la loi de plusieurs dizaines de rapports créés depuis plus de cinq ans et **dont l'utilité est avérée**, sans que le texte adopté par l'Assemblée nationale ne les recense pour les exonérer de l'abrogation ;

« - "**prime**" aux administrations de l'Etat qui négligent ou refusent de réaliser les rapports, se soustrayant à une obligation posée par le législateur, dans l'attente de l'abrogation automatique au bout de cinq ans. »

Le Sénat avait, en première comme en deuxième lecture, **supprimé cette règle**, à laquelle il avait préféré une « démarche pragmatique de **toiletage régulier des rapports périodiques au Parlement**, le cas échéant sur proposition du Gouvernement », invitant par ailleurs sénateurs et députés à la « **modération** (...) en matière de création de nouveaux rapports au Parlement ».

La commission mixte paritaire avait abouti à un compromis peu satisfaisant, **maintenant la règle d'abrogation au terme de cinq ans, mais prévoyant plusieurs exceptions**. Etaient ainsi soustraits à l'application de cette règle les rapports remis tous les trois ans sur le **contrôle de légalité** dans les communes, les départements et les régions, le rapport annuel sur les orientations pluriannuelles de la **politique d'immigration et d'intégration**, le rapport trisannuel sur la mise en œuvre de la politique nationale en faveur des **personnes handicapées**, le rapport bisannuel sur l'application de la loi n° 99-641 du 27 juillet 1999 portant création **d'une couverture maladie universelle** et le rapport annuel sur l'évolution de la situation démographique, sanitaire et sociale des **personnes prostituées**. La **cohérence** d'une telle liste échappe, en première analyse, à votre rapporteure générale.

B. ... ET QU'IL EST DÉJÀ NÉCESSAIRE DE CORRIGER

Six mois après sa promulgation, il apparaît **déjà nécessaire** de corriger cette disposition de la loi dite « Warsmann ». En effet, l'application de la règle prévue au nouvel article 4 *ter* de l'ordonnance du 17 novembre 1958 **aurait, à terme, pour conséquence fâcheuse de supprimer purement et simplement les jaunes budgétaires et les documents de politique transversale annexés au projet de loi de finances !**

Dans ces conditions, le présent article vise :

1) à exclure de l'application de la règle les « *annexes et rapports prévus par une loi de finances ou une loi de programmation des finances publiques* » ;

2) à instituer une **nouvelle série d'exceptions** – non moins bigarrée que la première – visant les rapports relatifs à la déclinaison en droit européen des **normes prudentielles** applicables aux établissements de crédit et aux entreprises d'investissement¹, à la prise en compte par les entreprises des

¹ Article 18 de la loi n° 2010-1249 du 22 octobre 2010 de régulation bancaire et financière.

conséquences sociales et environnementales de leur activité ainsi qu'à leurs engagements sociétaux en faveur du développement durable et en faveur de la lutte contre les discriminations et de la promotion des diversités¹, à la situation du **logement** en France², à la mise en œuvre des engagements de la loi dite « **Grenelle I** » et à leur impact sur le secteur agricole³, à la réalisation de l'objectif quantifié de réduction de la **pauvreté**⁴, à l'activité de l'observatoire des **tarifs bancaires** de l'Institut d'émission des départements d'outre-mer⁵, à la situation du marché du **logement** dans les départements et collectivités **d'outre-mer**⁶, à la **tarification à l'activité** des établissements de santé et à ses conséquences sur l'activité et l'équilibre financier des établissements publics et privés⁷, au bilan de la **politique financière d'emprunt ou de placement des régimes obligatoires de base de sécurité sociale** et des organismes financés par ces régimes⁸, à l'évolution des **péages** pour chaque exploitant autoroutier⁹, et à l'évolution des relations entre **Réseau ferré de France** et le gestionnaire d'infrastructures délégué¹⁰ ;

3) à **ré-instituer des rapports « tombés »** sous le coup de la règle d'abrogation. Le présent article prévoit ainsi la remise, avant le dépôt du projet de loi de finances, de sept rapports concernant le financement et le fonctionnement de **l'Agence de financement des infrastructures de transport de France**, les achats des services de l'État aux **petites et moyennes entreprises**, les travaux de **l'Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur**, les objectifs de la politique de **santé publique** et les principaux plans d'action, la mise en œuvre de la politique nationale en faveur des **personnes handicapées**, la mise en œuvre du **revenu de solidarité active** et l'évolution des **zones urbaines sensibles** et des **zones franches urbaines**.

¹ Article L. 225-102-1 du code de commerce.

² Article L. 101-1 du code de la construction et de l'habitation.

³ Articles 1^{er} et 31 de la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement.

⁴ Article L. 115-4-1 du code de l'action sociale et des familles.

⁵ Article L. 711-5 du code monétaire et financier.

⁶ Article 37 de la loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer.

⁷ Article L. 162-22-10 du code de la sécurité sociale.

⁸ Article 34 de la loi n° 2008-1330 du 17 décembre 2008 de financement de la sécurité sociale pour 2009.

⁹ Article L. 119-8 du code de la voirie routière.

¹⁰ Article 1^{er} de la loi n° 97-135 du 13 février 1997 portant création de l'établissement public « Réseau ferré de France » en vue du nouveau du transport ferroviaire.

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. LES COMPLICATIONS DE LA SIMPLIFICATION

Non contents de mobiliser régulièrement les assemblées parlementaires autour de dispositions hétéroclites et d'inégale importance, les textes de simplification du droit ont donc également pour conséquence **d'encombrer des collectifs budgétaires de fin d'année qui n'en avaient guère besoin.**

Sans entrer dans le débat sur les avantages et inconvénients de la simplification du droit, votre rapporteure générale ne peut que relever **l'incongruité des conséquences** de la règle d'abrogation au terme de cinq ans. Outre qu'elle supprime, à terme, les annexes au projet de loi de finances, **cette règle conduit en effet, dès ses premiers mois d'application, à établir des listes d'exceptions ou à recréer les rapports supprimés.** Il est, au demeurant, vraisemblable que la liste de ces exceptions et « résurrections » s'allongera à mesure que disparaîtront des rapports dont l'utilité était avérée... Si simplifier consiste, pour le législateur, à défaire ce qu'il a fait ou à refaire ce qu'il a défait, peut-être devrait-il s'en abstenir à l'avenir.

Le dispositif voté par l'Assemblée nationale suscite en outre des questions, s'agissant des rapports annexés aux **lois financières**. Exonérer les « *annexes et rapports prévus par une loi de finances ou une loi de programmation des finances publiques* » pourrait **ne pas suffire** à prémunir les lois de finances contre les « dommages collatéraux » de la règle générale d'abrogation. En effet, **toutes les annexes générales et les rapports ne sont pas créés par une loi de finances ou une loi de programmation** (réciproquement, tous les rapports créés en loi de finances ou en loi de programmation ne sont pas considérés comme des annexes générales au projet de loi de finances).

B. PRÉFÉRER LE PRAGMATISME

Au cours des débats à l'Assemblée nationale, le Gouvernement et les députés n'ont pas remis en cause le **bien-fondé** de la règle d'abrogation automatique instituée par l'article 69 de la loi de simplification et d'amélioration de la qualité du droit. De fait, on ne saurait contester l'opportunité de supprimer certaines publications dont l'utilité n'est plus démontrée. Néanmoins, et comme l'indiquait la commission des lois du Sénat, **ces simplifications devraient résulter d'une démarche pragmatique et régulière de toilettage des rapports, plutôt que d'une règle transversale dont l'application suscite plus de complications qu'elle ne règle de problèmes.**

Dans ces conditions, la solution la plus opportune consiste à **abroger la règle transversale prévue à l'article 4 ter de l'ordonnance de 1958**, ne serait-ce que pour « sauvegarder » les annexes budgétaires et **préservé ainsi l'information et le contrôle du Parlement sur la gestion des finances publiques**. Cette abrogation n'interdit pas que le Gouvernement et les assemblées travaillent, dans le courant de l'année 2012, à la mise à jour des demandes de rapports et à la suppression, au cas par cas, de ceux qui ne présenteraient plus d'intérêt.

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

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours d'une réunion tenue le mercredi 7 décembre 2011, sous la présidence de M. Philippe Marini, président, la commission a procédé à l'examen du quatrième projet de loi de finances rectificative pour 2011, sur le rapport de Mme Nicole Bricq, rapporteure générale.

La commission des finances a décidé de proposer au Sénat d'adopter les articles du quatrième projet de loi de finances rectificative pour 2011, tels que modifiés par ses amendements.

Le compte rendu détaillé de cette réunion est disponible en ligne à l'adresse suivante :

<http://www.senat.fr/commission/fin/travaux.html>