

N° 213

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2012-2013

Enregistré à la Présidence du Sénat le 12 décembre 2012

RAPPORT

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur le projet de loi de finances rectificative,
ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE, pour 2012,

Par M. François MARC,

Sénateur,
Rapporteur général.

Tome I : Rapport

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

Voir le(s) numéro(s) :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 403, 465 et T.A. 60

Sénat : 204 (2012-2013)

SOMMAIRE

Pages

EXPOSÉ GÉNÉRAL

I. UNE ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE EN STAGNATION	13
II. LES RECETTES	16
A. UNE DIMINUTION DES RECETTES FISCALES DE 2,3 MILLIARDS D'EUROS PAR RAPPORT À LA PRÉVISION DE JUILLET 2012	16
B. UN REcul DES RECETTES NON FISCALES DE 1,4 MILLIARD D'EUROS.....	17
III. LES DÉPENSES	19
A. DES OBJECTIFS D'ÉVOLUTION DES DÉPENSES SOUS LES NORMES « ZÉRO VALEUR » ET « ZÉRO VOLUME » EN VOIE D'ÊTRE DÉPASSÉS	19
1. <i>Le respect des normes de dépense</i>	19
2. <i>Des économies nettes de 70 millions d'euros sur les dépenses du budget général pour compenser le besoin de financement au titre des prélèvements sur recettes</i>	21
3. <i>Des sous-évaluations de crédits en loi de finances initiale dépassant le scénario pessimiste de l'audit de la Cour des comptes</i>	25
4. <i>Des annulations de crédits en partie opérées sur la réserve de précaution</i>	25
B. ANALYSE DES PRINCIPALES OUVERTURES DE CRÉDITS.....	27
1. <i>Les effectifs et les dépenses de personnel</i>	27
a) <i>Une sous-évaluation des dépenses de personnel de 0,6 milliard d'euros</i>	27
b) <i>Une opération de fongibilité au sein du titre 2 d'un montant modeste, mais dont le principe pose question</i>	28
2. <i>L'évolution des dépenses hors personnel</i>	31
a) <i>Le financement principalement de dépenses de guichet</i>	31
b) <i>Deux opérations immobilières d'envergure</i>	32
IV. L'ÉVOLUTION DU SOLDE	34
A. LES DÉTERMINANTS DE L'ÉVOLUTION DU SOLDE.....	35
1. <i>Hors recapitalisation de Dexia, un maintien du niveau de déficit par rapport au révisé 2012</i>	35
2. <i>Une dégradation de 2,4 milliards d'euros par rapport à la deuxième loi de finances rectificative pour 2012</i>	35
3. <i>Un déficit accru par rapport à la LFI 2012 sous l'effet de dépenses en dehors de la norme</i>	36
4. <i>Une amélioration du solde par rapport à 2011</i>	37
B. LE FINANCEMENT DE L'ÉTAT EN 2012	38
1. <i>Les traditionnels ajustements de fin de gestion</i>	38
2. <i>Une charge d'intérêts en baisse de 2,4 milliards d'euros par rapport à la LFI</i>	40

EXAMEN DES ARTICLES

PREMIÈRE PARTIE CONDITIONS GÉNÉRALES DE L'ÉQUILIBRE FINANCIER

TITRE 1^{ER} DISPOSITIONS RELATIVES AUX RESSOURCES

I – IMPÔTS ET RESSOURCES AUTORISÉS

DISPOSITIONS RELATIVES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

- *ARTICLE 1^{er} (Article 52 de la loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004 de finances pour 2005 et article 40 de la loi n° 2005-1719 de finances pour 2006)* **Compensation des transferts de compétences aux départements et aux régions par attribution d'une part du produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE)**..... 43
- *ARTICLE 2 (Art. 39 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012)* **Compensation à la collectivité de Mayotte des charges résultant de la mise en place du RSA**..... 50
- *ARTICLE 3 (Art. 1648 A du code général des impôts)* **Régularisation des montants dus au titre des fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP)**..... 51
- *ARTICLE 3 bis (nouveau)* **Création d'un fonds de soutien aux collectivités ayant contracté des emprunts structurés** 55

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

- *ARTICLE 4 (ÉTAT A ANNEXÉ)* **Equilibre général du budget, trésorerie et plafond d'autorisation des emplois** 61

SECONDE PARTIE MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

TITRE 1^{ER} AUTORISATIONS BUDGÉTAIRES POUR 2012 CRÉDITS DES MISSIONS

- *ARTICLE 5 (ET ÉTAT B)* **Budget général : ouvertures et annulations de crédits**..... 63
- *ARTICLE 6 (ET ÉTAT D)* **Comptes spéciaux : ouvertures de crédits**..... 68

TITRE II DISPOSITIONS PERMANENTES

I. MESURES FISCALES NON RATTACHÉES

• <i>ARTICLE 7 (Art. 755 [nouveau] du code général des impôts, art. L. 10-0 A [nouveau], L. 16, L. 23 C [nouveau] et L. 71 [nouveau] du livre des procédures fiscales)</i>	
Renforcement de la lutte contre les fraudes patrimoniales les plus graves	69
• <i>ARTICLE 7 bis (nouveau) (Art. 1653 B du code général des impôts) Commission départementale de conciliation compétente en cas de litige portant sur l'évaluation d'un bien situé à l'étranger</i>	86
• <i>ARTICLE 7 ter (nouveau) (Art. L. 170 et L. 188 C [nouveau] du livre des procédures fiscales) Délai de reprise des omissions et insuffisances révélées par une instance devant les tribunaux ou par une réclamation contentieuse</i>	89
• <i>ARTICLE 8 (Art. L. 16 B, L. 16-0 BA, L. 74, L. 188 B, L. 228, L. 252 B du livre des procédures fiscale, art. 1735 quater [nouveau], 1740 B du code général des impôts et art. 28-2 du code de procédure pénale) Adaptation des procédures de lutte contre les fraudes les plus graves</i>	91
• <i>ARTICLE 9 (Art. 283 du code général des impôts) Lutte contre la fraude TVA sur la vente de véhicules d'occasion</i>	104
• <i>ARTICLE 10 (Art. 1825 du code général des impôts, Art. 67 bis-1 du code des douanes) Marquage obligatoire et traçabilité des produits du tabac Fermeture administrative Consolidation du dispositif des « coups d'achat » sur internet</i>	106
• <i>ARTICLE 11 (Art. L. 47 A, L. 52 et L. 74 du livre des procédures fiscales et art. L. 1729 D [nouveau] du code général des impôts) Présentation obligatoire de la comptabilité sous forme dématérialisée dans le cadre d'une vérification de comptabilité</i>	116
• <i>ARTICLE 12 (Art. 13 du code général des impôts) Modification des modalités d'imposition à l'impôt sur le revenu et aux prélèvements sociaux de la cession à titre onéreux d'usufruit temporaire</i>	126
• <i>ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 12 (Art. 150 U et 210 E du code général des impôts) Mesures en faveur de l'offre foncière et du logement locatif social</i>	132
• <i>ARTICLE 12 bis (nouveau) (Art. L. 31-10-2, L. 31-10-3, L. 31-10-9, L. 31-10-11 et L. 31-10-12 du code de la construction et de l'habitation) Recentrage du prêt à taux zéro (PTZ+)</i>	135
• <i>ARTICLE 12 ter (nouveau) (Art. 163 quater viciés du code général des impôts) Prorogation du régime de déduction des cotisations excédentaires correspondant à des rachats de droits aux régimes PREFON, COREM et CRH</i>	140
• <i>ARTICLE 13 (Art. 150-0 B, 167 bis et 170 du code général des impôts, création d'un article 150-0 B ter dans le CGI) Application aux plus-values d'apport de titres réalisées par les personnes physiques d'un report d'imposition optionnel en lieu et place du sursis d'imposition en cas d'apport à une société contrôlée par l'apporteur</i>	144
• <i>ARTICLE 14 (Art. 150-0 D et art. 167 bis du code général des impôts) Prévention des schémas d'optimisation fiscale dits de « donation-cession » de titres de sociétés</i>	154
• <i>ARTICLE 14 bis (nouveau) (Art. 38 du code général des impôts) Conséquences fiscales des modifications apportées au régime des OPCVM</i>	160
• <i>ARTICLE 14 ter (nouveau) (Art. 119 bis, art. 125 A, art. 125 quater, art. 130, art. 131 ter, art. 131 ter A, art. 131 sexies, art. 132 bis, art. 133, art. 136, art. 138, art. 139 ter, art. 143 quater, art. 1672 et art. 1678 bis du code général des impôts, et art. 5 de la loi n° ... du ... de finances pour 2013) Harmonisation du régime fiscal des revenus à taux fixe</i>	163
• <i>ARTICLE 14 quater (nouveau) (Art. 167 bis du code général des impôts et art. 171-0 A [nouveau] du livre des procédures fiscales) Adaptation du dispositif d'exit tax</i>	165

• <i>ARTICLE 14 quinquies (nouveau) (Art. 199 quater C du code général des impôts)</i> Transformation en crédit d'impôt de la réduction d'impôt au titre des cotisations syndicales	173
• <i>ARTICLE 14 sexies (nouveau) (Art. 244 quater L du code général des impôts)</i> Prorogation du crédit d'impôt en faveur de l'agriculture biologique	175
• <i>ARTICLE 14 septies (nouveau) (Art. 885-0 V bis du code général des impôts, art. 56 quater de la loi n° ... du ... de finances pour 2013)</i> Assouplissement du délai d'investissement dans les FCPI et FIP au titre de l'ISF-PME	179
• <i>ARTICLE 15 (Art. L. 190, L. 190 A [nouveau] du livre des procédures fiscales, art. 352 et 352 quater [nouveau] du code des douanes)</i> Harmonisation des délais de réclamation applicables en matière fiscale et de réparation des préjudices subis	184
• <i>ARTICLE 15 bis (nouveau) (Art. 71, 72 B, 72 D 72 D bis et 72 D ter du code général des impôts)</i> Réforme de la déduction pour investissement et de la déduction pour aléas	194
• <i>ARTICLE 15 ter (nouveau) (Art. L. 135 D du livre des procédures fiscales)</i> Accès des chercheurs aux données fiscales individuelles	199
• <i>ARTICLE 15 quater (nouveau)</i> Rapport annuel sur l'évolution des départs et des retours de contribuables français	206
• <i>ARTICLE 16 (Art. 221 et 1763 du code général des impôts)</i> Précisions des modalités d'imposition en cas de transfert de siège ou d'établissement stable hors de France	207
• <i>ARTICLE 16 bis (nouveau) (Art. 39 du code général des impôts)</i> Déductibilité des aides entre entreprises liées consenties en application d'un accord constaté par le président du tribunal de commerce	213
• <i>ARTICLE 16 ter (nouveau) (Art. 199 ter B et 199 ter D du code général des impôts)</i> Extension du bénéfice immédiat du crédit d'impôt recherche (CIR) aux entreprises engagées dans une procédure de conciliation	215
• <i>ARTICLE 16 quater (nouveau) (Art. 220 sexies du code général des impôts)</i> Modification du crédit d'impôt pour dépenses de production déléguée d'œuvres cinématographiques et audiovisuelles	218
• <i>ARTICLE 16 quinquies (nouveau) (Art. 220 quaterdecies du code général des impôts)</i> Modification du crédit d'impôt pour dépenses de production exécutive d'œuvres cinématographiques et audiovisuelles	226
• <i>ARTICLE 16 sexies (nouveau) (Art. 244 quater O du code général des impôts)</i> Prorogation et modification du champ d'application du crédit d'impôt pour dépenses de conception de nouveaux produits exposés par les entreprises exerçant des métiers de l'art	230
• <i>ARTICLE 16 septies (nouveau)</i> Exonération en 2013 des dividendes obligatoirement distribués par les sociétés d'investissement immobilier cotées pour la contribution additionnelle à l'impôt sur les sociétés au titre des montants distribués	233
• <i>ARTICLE 17 (Art. 1379-0 bis, 1501, 1519 I, 1522 bis, 1607 bis, 1607 ter, 1609 nonies C, 1609 F, 1636 B octies, 1636 C, 1638-00 bis, 1638-0 bis, 1639 A, 1639 A bis, 1639 ter A, 1640 C et 1647 D du code général des impôts, art. L. 1612-1, L. 1612-2 et L. 3332-2-1 du code général des collectivités territoriales, art. 77 et 78 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010 et art. 3 de la loi n° 72-657 du 13 juillet 1972 instituant des mesures en faveur de certaines catégories de commerçants et artisans âgés)</i> Ajustements consécutifs notamment à la suppression de la taxe professionnelle et à la mise en œuvre des schémas départementaux de coopération intercommunale	236
• <i>ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 17</i> Expérimentation de la révision des valeurs locatives des locaux d'habitation	253
• <i>ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 17</i> Demande de rapport sur la création d'un prélèvement mixte (stock et flux) pour le Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC)	256

• <i>ARTICLE 17 bis (nouveau) (Art. 1414 A du code général des impôts)</i> Modification des règles de calcul du dégrèvement à la taxe d'habitation en cas de création de commune nouvelle	257
• <i>ARTICLE 17 ter (nouveau) (Art. 1586 octies du code général des impôts)</i> Répartition des effectifs de la SNCF pour la territorialisation de la CVAE	259
• <i>ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 17 ter (art. 1586 octies du code général des impôts)</i> Pondération des établissements Seveso pour la répartition du produit de la CVAE	261
• <i>ARTICLE 17 quater (nouveau) (Art. 1609 nonies C du code général des impôts)</i> Révision des attributions de compensation	263
• <i>ARTICLE 17 quinquies (nouveau) (Art. 1638 quater du code général des impôts)</i> Intégration fiscale progressive d'une commune à un EPCI	266
• <i>ARTICLE 17 sexies (nouveau) (Art. 1650 A du code général des impôts)</i> Modalités de création des commissions intercommunales des impôts directs (CIID)	268
• <i>ARTICLE 17 septies (nouveau) (Art. 1681 sexies et 1738 du code général des impôts et art. L. 253 du livre des procédures fiscales)</i> Dématérialisation des paiements et de l'avis d'imposition de la contribution foncière des entreprises et de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau	269
• <i>ARTICLE 17 octies (nouveau) (Art. L. 331-9 du code de l'urbanisme)</i> Exonération facultative de la taxe d'aménagement pour les surfaces annexes	272
• <i>ARTICLE 17 nonies (nouveau) (Art. 43 de la loi n° 99-1172 du 30 décembre 1999 de finances pour 2000)</i> Coefficients multiplicateurs des taxes additionnelles à la taxe sur les installations nucléaires de base dites « d'accompagnement » et de « diffusion »	274
• <i>ARTICLE 17 decies (nouveau)</i> Possibilité pour les communes et EPCI de prendre une nouvelle délibération sur la base minimum de cotisation foncière des entreprises au titre de 2012	280
• <i>ARTICLE 17 undecies (nouveau) (Art. 1464 K du code général des impôts)</i> Prorogation au titre de l'année 2012 de l'exonération de cotisation foncière des entreprises au bénéfice des auto-entrepreneurs	282
• <i>ARTICLE 17 duodecies (nouveau)</i> Fonds exceptionnel de soutien aux départements en difficulté	286
• <i>ARTICLE 17 terdecies (nouveau)</i> Affectation du fonds de roulement de l'Établissement public d'aménagement Nord-Isère en liquidation	295
• <i>ARTICLE 17 quaterdecies (nouveau)</i> Confirmation des délibérations prises avant le 1^{er} janvier 2008 par les syndicats mixtes en matière de versement transport	297
• <i>ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 17 quaterdecies (Art. L. 2334-36 du code général des collectivités territoriales)</i> Création de trois parts dans la DETR	299
• <i>ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 17 quaterdecies (Art. L. 2334-7-3 du code général des collectivités territoriales)</i> Plafonnement de la baisse de la DGF forfaitaire	301
• <i>ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 17 quaterdecies (Art. L. 2336-3 du code général des collectivités territoriales)</i> Hausse du plafonnement cumulé des prélèvements au titre du FSRIF et du FPIC	303
• <i>ARTICLE 17 quindecies (nouveau) (Art. L. 5212-24 du code général des collectivités territoriales)</i> Prorogation d'un régime dérogatoire relatif à la perception de la taxe communale sur la consommation finale d'électricité par les communes rurales	305
• <i>ARTICLE 18 (Art. 568 du code général des impôts)</i> Modification du droit de licence dû par les débitants de tabacs	308
• <i>ARTICLE 18 bis (nouveau) (Art. 568 du code général des impôts)</i> Conditions juridiques pour l'exercice de l'activité de débitant de tabacs	311
• <i>ARTICLE 18 ter (nouveau) (Art. 575 E bis du code général des impôts)</i> Mesures relatives à la fiscalité des tabacs en Corse	313

• <i>ARTICLE 19 (Art. 302 G du code général des impôts)</i> Extension des dispenses de caution pour les petits opérateurs en matière d'alcool et de boissons alcooliques	324
• <i>ARTICLE 20 (Art. 114 et 120 du code des douanes)</i> Extension de la dispense de caution des taxes dues lors de l'importation et en matière de régimes économiques douaniers	327
• <i>ARTICLE 20 bis (nouveau) (Art. 374, 376, 389 et 389 bis du code des douanes, art. 239, 241, 257 et 257 bis du code des douanes de Mayotte)</i> Réforme de la confiscation de marchandises saisies en douane et de la vente de biens saisis par l'administration douanière	331
• <i>ARTICLE 21 (Art. 271, 275, 278, 282, 283, 283 bis, 285 septies, 358, 413 et art. 153 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009)</i> Modification des dispositions relatives à la taxe poids lourds alsacienne (TPLA) et à la taxe poids lourds nationale (TPLN)	337
• <i>ARTICLE 21 bis (nouveau)</i> Report de l'application dans les DOM du prélèvement supplémentaire de la taxe générale sur les activités polluantes sur les carburants	343
• <i>ARTICLE 21 ter (nouveau) (Art. L. 121-7 du code de l'énergie)</i> Définition des charges imputables aux missions de service public de production d'électricité dans les zones non interconnectées au réseau métropolitain continental	344
• <i>ARTICLE 21 quater (nouveau)</i> Reconduction du dispositif de remboursement partiel aux agriculteurs de la taxe intérieure de consommation applicable au gazole et au fioul lourd ainsi que de taxe intérieure de consommation sur le gaz naturel	348
• <i>ARTICLE 22 (Art. 256, 266, 269, 289 et 289 bis du code général des impôts, Art. L. 80 F, L. 102 B et L. 102 C du livre des procédures fiscales)</i> Transposition de la directive 2010/45/UE du 13 juillet 2010 modifiant la directive 2006/112/CE du 28 novembre 2006 relative au système commun de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) en ce qui concerne les règles de facturation	350
• <i>ARTICLE 22 bis (nouveau) (Art. 279 du code général des impôts)</i> Taux réduit de TVA en faveur des activités équinées	359
• <i>ARTICLE 23 (Art. 257, 271, 278 bis, 278 ter, 286 ter, 289 A, 1002, 1003 et 1004 du code général des impôts)</i> Mise en conformité avec le droit communautaire de diverses dispositions en matière de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et de taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA)	364
• <i>ARTICLE 24</i> Départementalisation de Mayotte	376
• <i>ARTICLE 24 bis (nouveau) (Art. articles 244 quater C [nouveau], 199 ter C [nouveau], 220 C [nouveau] et 223 O du code général des impôts et article L. 172 G du livre des procédures fiscales)</i> Instauration d'un crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE)	379
• <i>ARTICLE 24 ter (nouveau) (Art. 1679 et 1679 A du code général des impôts)</i> Allègement de taxe sur les salaires sur le secteur associatif	417
• <i>ARTICLE 24 quater (nouveau) (Art. 278, 278-0 bis, 278 bis, 278 quater, 278 sexies, 278 septies, 279, 279-0 bis, 297, 298 quater et 298 octies du code général des impôts ; art. L. 334-1 du code du cinéma et de l'image animée)</i> Augmentation globale des taux de la taxe sur la valeur ajoutée	419
• <i>ARTICLE 24 quinquies (nouveau) (Art. 261 et 279 du code général des impôts)</i> Exonération de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) pour les lieux de vie et d'accueil	426
• <i>ARTICLE 24 sexies (nouveau) (Art. 1609 nonies G du code général des impôts, art. L. 452-1-1 et L. 452-4-1 du code de la construction et de l'habitation, art. 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012)</i> Nouvelle taxe sur les plus-values de cession immobilières	429

II. - AUTRES MESURES

• <i>ARTICLE 25 A (nouveau)</i> Ratification d'un décret d'avance	433
• <i>ARTICLE 25 (Art. L. 213-10-3, L. 213-10-6, L. 213-10-8 et L. 213-19 du code de l'environnement)</i> Modification de certaines redevances perçues par les agences et offices de l'eau	434
• <i>ARTICLE 26 (Art. 130 de la loi n° 2006-1666 du 21 décembre 2006 de finances pour 2007)</i> Taxe relative aux produits phytopharmaceutiques, à leurs adjuvants, aux matières fertilisantes et supports de culture affectée à l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses)	440
• <i>ARTICLE 26 bis (nouveau) (266 quater A du code des douanes)</i> Abrogation de la taxe additionnelle à la taxe spéciale de consommation sur les carburants en Guyane	445
• <i>ARTICLE 26 ter (nouveau) (Art. L. 612-20 du code monétaire et financier)</i> Modification du régime de recouvrement de la contribution pour frais de contrôle due par les courtiers en assurance et intermédiaires en opérations de banque et de services de paiement au profit de l'Autorité de contrôle prudentiel	446
• <i>ARTICLE 26 quater (nouveau) (Art. L. 612-20 du code monétaire et financier)</i> Relèvement du taux de la contribution pour frais de contrôle due par les entreprises d'assurance au profit de l'Autorité de contrôle prudentiel	449
• <i>ARTICLE 26 quinquies (nouveau) (Art. L. 621-5-3 du code monétaire et financier)</i> Modifications relatives aux redevances perçues par l'Autorité des marchés financiers	452
• <i>ARTICLE 27 (Art. L. 421-1 et art. nouveau L. 421-4-1 et du code des assurances, art. 3 de la loi n° 51-695 du 24 mai 1951 portant majoration de certaines rentes viagères et pensions, art. 1 et 2 de la loi n° 74-1118 du 27 décembre 1974 relative à la revalorisation de certaines rentes allouées en réparation du préjudice causé par un véhicule terrestre à moteur et art.5 de la loi n° 57-775 du 11 juillet 1957 portant harmonisation de la législation relative aux rentes viagères, amélioration des taux de majoration appliqués et comportant certaines dispositions financières)</i> Réforme du financement de la revalorisation des rentes	454
• <i>ARTICLE 27 bis (nouveau) (Art. 20 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012)</i> Report de l'entrée en vigueur de la nouvelle assiette et du nouveau barème de la taxe sur les distributeurs de services de télévision	461
• <i>ARTICLE 28</i> Garantie par l'Etat des emprunts de l'Unedic émis en 2013	468
• <i>ARTICLE 28 bis (nouveau) (art. 101 de la loi n° 2009-1674 du 30 décembre 2009)</i> Prorogation d'un an du dispositif NACRE (nouvel accompagnement pour la création et la reprise d'entreprises)	474
• <i>ARTICLE 28 ter (nouveau)</i> Octroi de la garantie de l'Etat aux emprunts de l'Union des Entreprises et des Salariés pour le Logement (UESL) auprès de la Caisse des dépôts	482
• <i>ARTICLE 29 (Art. 4 de la loi n° 2011-1416 du 2 novembre 2011 de finances rectificative pour 2011)</i> Révision du régime de la garantie de l'Etat accordée à Dexia en 2011	488
• <i>ARTICLE 30 (Art. L. 432-4 et 432-5 [nouveau] du code des assurances)</i> Amélioration du financement des exportations	503
• <i>ARTICLE 31</i> Octroi de la garantie de l'Etat à la société Banque PSA Finance, filiale de la société Peugeot S.A.	515
• <i>ARTICLE 32 (nouveau) (Art. L. 642-13 du code rural et de la pêche maritime)</i> Montants des droits perçus par l'Institut national de l'origine et de la qualité (INAO)	524
• <i>ARTICLE 33 (nouveau) (Art. 244 quater Q du code général des impôts)</i> Prorogation du crédit d'impôt en faveur des maîtres-restaurateurs.	527

• <i>ARTICLE 34 (nouveau) (Art. 66 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 (supprimé))</i> Relations entre l'Etat et la Française des Jeux	529
• <i>ARTICLE 35 (nouveau)</i> Autorisation de cession du bois d'Ecouen par la Grande Chancellerie de la Légion d'Honneur	532
• <i>ARTICLE 36 (nouveau)</i> Exclusion des primes des médaillés paralympiques dans les revenus pris en compte pour l'attribution des prestations visant à compenser le handicap	534
EXAMEN EN COMMISSION	537
ANNEXE : AVIS SUR LE PROJET DE DÉCRET D'AVANCE DU 30 NOVEMBRE 2012	539

EXPOSÉ GÉNÉRAL

Les principaux chiffres du troisième projet de loi de finances rectificative pour 2012

1. – LES RECETTES

Recettes fiscales nettes : 270,1 milliards d'euros (-2,3*)

Recettes non fiscales : 14,0 milliards d'euros (-1,4)

2. – LES DÉPENSES ET LES EMPLOIS

Dépense sous norme « zéro valeur » : 273,7 milliards d'euros (0)

Dont dépenses de personnel (hors pensions) : 81,0 milliards d'euros (+0,6)

Dont PSR collectivités territoriales sous norme : 51,6 milliards d'euros (-0,1)

Dont PSR Union européenne : 19,1 milliards d'euros (+0,2)

Dépense sous norme « zéro volume » : 357,7 milliards d'euros (-1)

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

Dont dépenses de pensions : 37,6 milliards d'euros (+0)

Plafond des autorisations d'emplois rémunérés par l'Etat : 1 936 014 ETPT (+0)

3. – LE SOLDE ET SON FINANCEMENT

Solde général (y compris opération Dexia) : - 86,1 milliards d'euros (-5,0)

Besoin et ressources de financement de l'Etat : 185,3 milliards d'euros (+6,4)

Plafond de variation de la dette à moyen et long termes : 99,2 milliards d'euros (-1)

** Les évolutions sont par rapport à la LFR-2 2012 pour les recettes et le solde, et par rapport à la LFI 2012 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 4).

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

I. UNE ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE EN STAGNATION

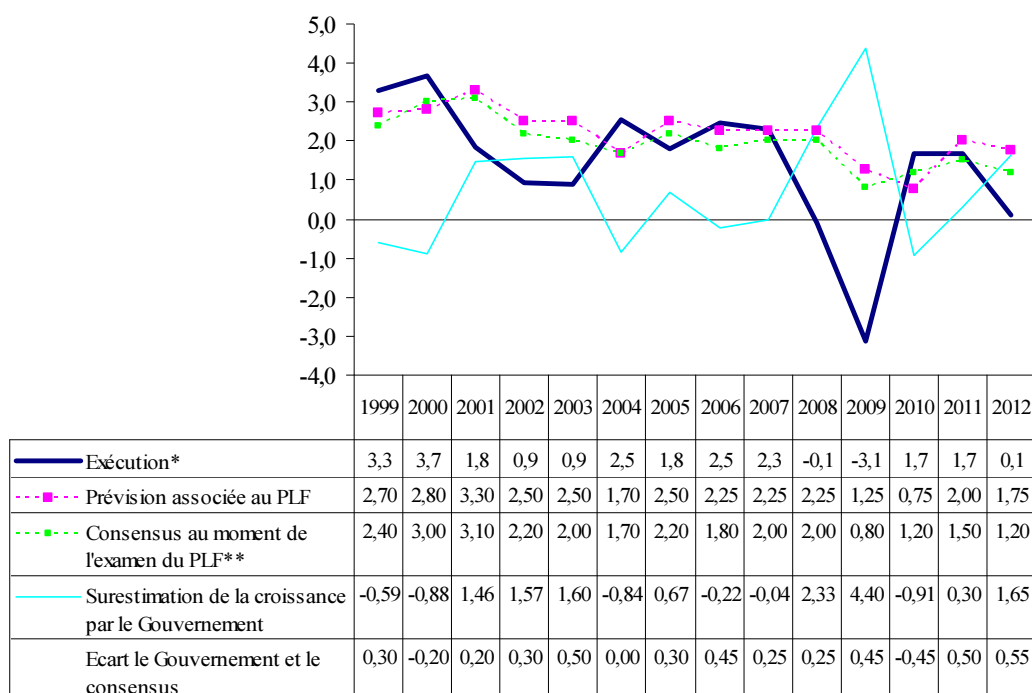
La prévision de croissance pour 2012 associée au présent projet de loi de finances rectificative est de **0,3 %**, inchangée depuis le deuxième projet de loi de finances rectificative pour 2012, déposé en juillet. La prévision du consensus des conjoncturistes¹ est quant à elle de **0,1 %**.

Cette croissance à peine positive représente une importante erreur de prévision du consensus des conjoncturistes, et plus encore du précédent Gouvernement. En effet, lors du dépôt du projet de loi de finances pour 2012, leurs prévisions étaient de respectivement **1,2 %** et **1,75 %**.

L'erreur de prévision, de l'ordre de 1,7 point pour le précédent Gouvernement, est historiquement élevée. Depuis la fin des années 1990, un tel écart entre prévision et exécution n'avait été constaté qu'au plus fort de la crise, en 2008 et en 2009.

La croissance du PIB : prévision et exécution

(en %)



* 2012 : *Consensus Forecasts*, novembre 2012.

** Commission des comptes de la Nation puis commission économique de la Nation.

Source : *commission des finances*, d'après les sources indiquées

¹ *Consensus Forecasts*, novembre 2012.

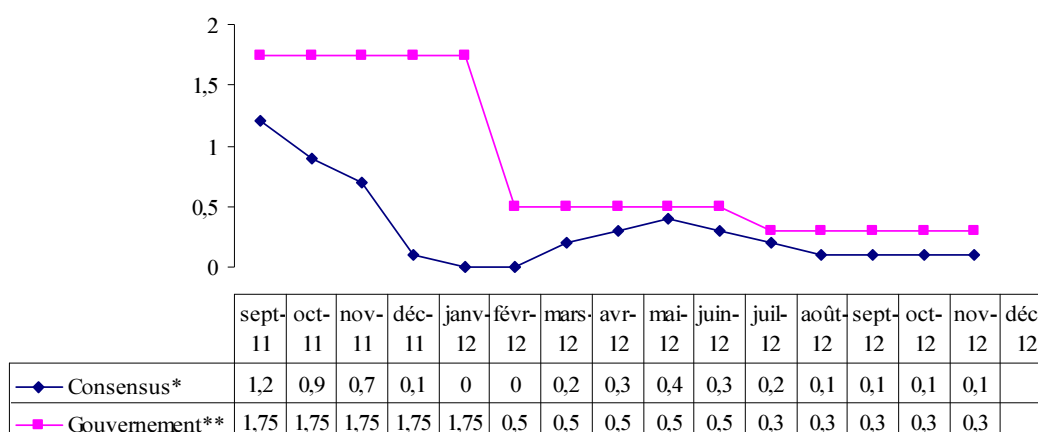
Le graphique ci-après montre l'évolution des prévisions de croissance pour 2012 depuis l'automne 2011.

Lors du dépôt du projet de loi de finances pour 2012, la prévision de croissance du précédent Gouvernement était de 1,75 %, contre 1,2 % pour le consensus des conjoncturistes. L'écart, de 0,55 point, était presque deux fois supérieur à la moyenne observée depuis la fin des années 1990 (de 0,3 point), et le plus important observé sur la période.

Les perspectives de croissance se sont ensuite rapidement dégradées au cours de l'automne, le consensus des conjoncturistes ne prévoyant plus qu'une croissance à peine positive depuis décembre 2011. Le précédent Gouvernement, puis le Gouvernement actuel, ont adapté en conséquence leurs prévisions, qui demeurent toutefois très légèrement au-dessus de celles du consensus des conjoncturistes, comme le montre le graphique ci-après.

Les prévisions de croissance successives pour 2012

(en %)



* *Consensus Forecasts.*

** PLF 2012 (septembre 2011), premier PLFR pour 2012 (février 2012), deuxième PLFR pour 2012 (juillet 2012), présent PLFR.

Source : *commission des finances, d'après les sources indiquées*

La dégradation rapide des perspectives de croissance à l'automne 2011 s'explique par la faible croissance du second semestre 2011.

Cette faible croissance a tout d'abord eu un impact comptable sur la croissance de 2012, exprimée en moyenne annuelle. Ainsi, en juin 2011 l'Insee prévoyait une croissance de 0,5 % chacun des deux derniers trimestres de 2011, ce qui aurait correspondu au début de l'année 2012 à un acquis de croissance de 0,7 %, suffisant pour atteindre une croissance de l'ordre de 1 % en moyenne annuelle avec une croissance de 0,1 % ou 0,2 % par trimestre. Or, il est apparu que la croissance avait été un peu plus faible pendant l'été, et

serait nulle au dernier trimestre, ce qui ramenait l'acquis de croissance de 2012 à 0,2 %.

A cela s'ajoute que la stagnation économique au dernier trimestre de 2011 a rendu moins probable une reprise en 2012. Une croissance de 0,5 % chaque trimestre en 2012 (soit de 2 % en rythme annualisé, ce qui est légèrement supérieur au potentiel, évalué à environ 1,5 %) aurait permis d'atteindre une croissance de 1,4 % en moyenne annuelle, mais un tel scénario de « fin de crise » est vite apparu irréaliste.

La stagnation de l'activité économique provient en particulier de la réduction rapide et simultanée des déficits publics, dont l'impact pourrait avoir été sous-estimé.

Dans ses *Perspectives pour l'économie mondiale* d'octobre 2012, le FMI écrit : « *Le principal constat, basé sur des données concernant 28 pays, est que les multiplicateurs utilisés pour établir les prévisions de croissance sont systématiquement trop faibles depuis le début de la Grande Récession, dans une marge allant de 0,4 à 1,2 selon la source des prévisions et les spécificités de la technique d'estimation. Des indications informelles laissent penser que les multiplicateurs employés implicitement pour générer ces prévisions sont de l'ordre de 0,5. Les multiplicateurs réels pourraient donc être supérieurs et s'échelonner de 0,9 à 1,7* ». Le FMI explique ce phénomène par « *le contexte actuel de sous-utilisation des capacités, de politiques monétaires contraintes par le plancher de taux d'intérêt nul et d'ajustement budgétaire synchronisé dans de nombreux pays* ».

Dans le cas de la France, le déficit public structurel devrait diminuer de 1,2 point de PIB en 2012¹, ce qui, si l'on retient l'estimation usuelle d'un multiplicateur de 0,5, réduit la croissance de 0,6 point. Si on suppose que, sans politique de réduction du déficit, la croissance de trimestre à trimestre aurait été légèrement supérieure à son potentiel, ce qui aurait permis d'atteindre une croissance de 1,4 % en moyenne annuelle², l'effort budgétaire aurait ramené la croissance à 0,8 %, soit nettement plus que la prévision actuelle. En revanche, une hypothèse de multiplicateur budgétaire de 1 correspond à une croissance à peu près nulle. Ce calcul est évidemment schématique mais il suggère que la réduction rapide et simultanée du déficit public dans les Etats de la zone euro explique bien pour une large part la stagnation économique actuelle.

L'objectif de ramener le déficit public à 4,5 points de PIB en 2012 n'est toutefois par remis en cause par cette faible croissance. En effet, cette dégradation de la situation économique est connue depuis la fin de l'année 2011, et les mesures adoptées par la loi de finances rectificative de juillet 2012 devraient permettre d'y faire face. L'expérience des dernières années a toutefois montré qu'encore à cette période de l'année, il était possible de faire

¹ Source : projet de loi de programmation des finances publiques 2012-2017.

² Ce qui aurait, on l'a vu, pu être atteint par une croissance de 0,5 % de trimestre à trimestre (soit légèrement au-dessus de son potentiel).

des erreurs de prévision significatives. Jusqu'à présent elles se sont toujours produites dans le bon sens, mais il convient de rester vigilant.

II. LES RECETTES

A. UNE DIMINUTION DES RECETTES FISCALES DE 2,3 MILLIARDS D'EUROS PAR RAPPORT À LA PRÉVISION DE JUILLET 2012

La prévision de recettes fiscales pour 2012 s'établit à 270,1 milliards d'euros, soit un niveau légèrement inférieur (- 0,2 milliard d'euros) à la prévision pour 2012 lors du dépôt du projet de loi de finances pour 2013 (« révisé 2012 »), correspondant à un moindre rendement de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) en raison d'une révision à la baisse des hypothèses de consommation des carburants.

L'essentiel des modifications par rapport à la deuxième loi de finances rectificative pour 2012 (- 2,3 milliards d'euros) avaient ainsi déjà été prises en compte dans le révisé 2012, et détaillées dans le tome I du rapport général sur le projet de loi de finances (PLF) pour 2013. Elles correspondent principalement aux évolutions suivantes :

- une baisse (- 1 milliard d'euros) du rendement de l'impôt sur le revenu (IR), compte tenu des déclarations désormais connues ;

- pour la TICPE, outre une moindre consommation des carburants (*cf. supra*), l'impact de la baisse temporaire de 3 centimes par litre sur les carburants décidée le 28 août 2012 (- 0,3 milliard d'euros), soit au total une baisse du rendement de la TICPE de - 0,7 milliard d'euros ;

- une hausse plus importante que prévu des dégrèvements d'impôts professionnels locaux (- 1,1 milliard d'euros), dont des restitutions d'excédent de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (- 0,4 milliard d'euros) ;

- pour les autres impôts, des recouvrements constatés supérieurs aux prévisions (+ 0,5 milliard d'euros), notamment pour les droits de donation et les autres impôts directs émis par voie de rôle.

Par rapport à la loi de finances initiale pour 2012, les recettes fiscales nettes sont inférieures de 4,8 milliards d'euros, faisant apparaître **des surestimations en LFI**, notamment au titre de l'impôt sur les sociétés (IS) et de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA).

Par ailleurs, **la prévision de recettes de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) est revue à la baisse de 462 millions d'euros, corrélativement à une révision à la hausse (de 162 à 450 millions d'euros) de la prévision de bouclier fiscal**. Alors que le précédent Gouvernement avait fondé l'équilibre financier de la réforme de l'ISF en 2011 sur cette prévision de 162 millions d'euros, il apparaît une sous-évaluation délibérée : en pratique,

cette réforme a été en partie financée par endettement, quand l'ancienne majorité prétendait qu'elle était entièrement gagée.

Réévaluations des recettes fiscales nettes

(en milliards d'euros)

	LFI	LFR 2	PLFR 3	Variation	
				LFI	LFR 2
IR	59,7	60,0	59,0	-0,7 -1,2%	-1,0 -1,7%
IS	44,9	40,7	40,7	-4,2 -9,4%	0,0 0,0%
TICPE	14,0	14,1	13,4	-0,6 -4,3%	-0,7 -5,0%
TVA	137,8	135,7	135,6	-2,2 -1,6%	-0,1 -0,1%
Autres	18,6	22,0	21,4	2,8 15,1%	-0,6 -2,7%
TOTAL	274,9	272,5	270,1	-4,8 -1,7%	-2,3 -0,8%

Source : exposé général des motifs, calculs de la commission des finances

B. UN REcul DES RECETTES NON FISCALES DE 1,4 MILLIARD D'EUROS

Comme dans le révisé 2012, **les recettes non fiscales s'établissent à 14 milliards d'euros, en diminution de 1,4 milliard d'euros** par rapport à la deuxième loi de finances rectificative pour 2012.

Cette évolution traduit le versement en titres, et non en numéraire, des dividendes de GDF-Suez et du Fonds stratégique d'investissement. Il convient d'observer que, en comptabilité nationale, cette opération est assimilée à une opération patrimoniale, sans impact sur le déficit public.

Le solde de trésorerie du compte de l'Etat auprès de Natixis est mobilisé à hauteur de 100 millions d'euros, soit un niveau inférieur à celui de 220 millions d'euros opéré par la loi de finances rectificative de fin d'exercice 2011. Ce compte est ouvert au titre de la garantie du risque exportateur s'agissant du risque sur l'évolution des taux d'intérêt (toujours en ce qui concerne la garantie des exportateurs, la couverture du risque de crédit donne lieu à un compte ouvert auprès de la COFACE). Ces montants ne sont en effet pleinement connus qu'en cours d'année.

Par ailleurs, **les dividendes versés par la Banque de France et la Caisse des dépôts et consignations** en 2012 s'élèvent, respectivement, à **877 millions d'euros et 103 millions d'euros**.

Le montant prévisionnel du dividende de la Banque de France s'élevait à 850 millions d'euros dans la loi de finances initiale pour 2012. Assis sur le résultat 2011, ce dividende est revu à la hausse pour 2012 (à hauteur de 27 millions d'euros, soit 877 millions d'euros) au regard des éléments désormais disponibles concernant le résultat de l'année dernière. Par ailleurs, la deuxième loi de finances rectificative pour 2012 a prévu que la Banque de France reverse à la Grèce les sommes correspondant à la rémunération des titres souverains grecs qu'elle détient, ce qui pourrait avoir une incidence sur le résultat 2012 qui déterminera le niveau du dividende versé en 2013.

S'agissant de la Caisse des dépôts et consignations, le résultat 2011 a été inférieur aux prévisions de la LFI 2012, qui prévoyait un dividende de 540 millions d'euros. Ce niveau a été revu à la baisse à 257 millions d'euros dans la première loi de finances rectificative pour 2012, puis à 103 millions d'euros dans la deuxième loi de finances rectificative pour 2012. Cette prévision est inchangée dans le présent projet de loi de finances.

III. LES DÉPENSES

A. DES OBJECTIFS D'ÉVOLUTION DES DÉPENSES SOUS LES NORMES « ZÉRO VALEUR » ET « ZÉRO VOLUME » EN VOIE D'ÊTRE DÉPASSÉS

1. Le respect des normes de dépense

Le schéma de fin de gestion dépasse les objectifs de stabilisation en valeur des dépenses sous la norme « zéro valeur » (hors charge de la dette et pensions), y compris par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale (LFI) pour 2012.

En effet, les **crédits inscrits sous la norme « zéro valeur »**, qui s'élevaient à 274,9 milliards d'euros dans la LFI 2012, ont été réduits de 1,2 milliard d'euros dans la loi de finances rectificative du 14 mars 2012, pour s'établir à **273,7 milliards d'euros** et enregistrent un recul de 2,4 milliards d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2011 (276,1 milliards d'euros). Le niveau des dépenses a ensuite été maintenu jusque dans le présent projet de loi de finances rectificative. Alors que la LFI 2012 était fondée sur une diminution de 0,4 % des dépenses par rapport à la LFI 2011 sous la norme « zéro valeur », les deux premières lois de finances rectificatives pour 2012 et le présent projet de loi de finances se fondent sur une **diminution de 0,9 %** des dépenses en valeur.

S'agissant des dépenses inscrites sous la **norme « zéro volume »** (y compris la charge de la dette et les pensions), dont le rythme ne doit pas progresser plus vite que l'inflation, leur montant s'élevait à 361,3 milliards d'euros dans la LFI 2012 (contre 357,9 milliards d'euros en LFI 2011), soit une baisse de 0,5 % en volume et une hausse de 0,9 % en valeur. Compte tenu d'une réduction de la charge de la dette, dans un contexte de faibles taux d'intérêt, de 48,8 milliards d'euros en LFI 2012 à 46,4 milliards d'euros dans le présent projet de loi de finances rectificative, les dépenses inscrites sous la norme « zéro volume » s'établissent à 357,7 milliards d'euros en fin de gestion 2012, soit une **baisse de 1,5 % en volume** et de 0,1 % (0,2 milliard d'euros) en valeur par rapport à l'année 2011. Au sein de la norme élargie « zéro volume », la baisse des dépenses inscrites sous la norme « zéro valeur » (- 2,1 milliards d'euros) compense la dynamique des pensions (+ 1,9 milliard d'euros) et l'évolution de la charge de la dette (+ 0,1 milliard d'euros).

Cette **diminution en valeur** est **significative**, puisque la progression annuelle des dépenses entre 2007 et 2011 était comprise entre 5 et 6 milliards d'euros. Outre qu'elle traduit d'abord une évolution favorable des taux d'intérêt, elle doit être **relativisée**, compte tenu **des ouvertures de crédits ne figurant pas dans le périmètre de la norme « zéro valeur »** :

- la participation de la France au Mécanisme européen de stabilité (16,3 milliards d'euros en autorisations d'engagement [AE] et 6,5 milliards d'euros en crédits de paiement [CP], ouverts par la loi de finances rectificative

du 14 mars 2012), ainsi qu'à la Banque de l'industrie (0,2 milliard d'euros en CP) ;

- la recapitalisation de Dexia (2,6 milliards d'euros en AE et en CP), dont l'ouverture est proposée dans le présent projet de loi de finances rectificative ;

- la compensation de la réforme de la taxe professionnelle, réévaluée de + 0,149 milliard d'euros dans le présent projet de loi de finances (pour atteindre 4 milliards d'euros).

Le respect de la norme de dépense en 2012

(en milliards d'euros)

	LFI 2012	Mouvements de crédits				Crédits ouverts 2012	Prévision d'exécution 2012
		LFR 1	LFR 2	Décret d'avance	PLFR 3		
1. Budget général (BG)							
Charge de la dette (a)	48,8	- 0,7	- 0,7		- 1,0	46,4	46,4
Pensions (b)	37,6					37,6	37,6
Personnel hors pensions (c)	80,4			0,6		81,0	81,0
Provisions (d)	0,0					0,0	0,0
Autres dépenses BG* (e)	123,8	- 1,2		- 0,6	- 0,1	121,9	121,9
Total BG							
Périmètre « zéro valeur » (c+d+e)	204,3	- 1,2			- 0,1	203,0	203,0
Périmètre « zéro volume » (a+b+c+d+e)	290,7	- 1,9	- 0,7		- 1,1	287,0	287,0
2. Prélèvements sur recettes (PSR)							
Collectivités territoriales sous norme	51,7				- 0,1	51,6	51,6
Collectivités territoriales hors norme (réforme TP)	3,9				0,1	4,0	4,0
Union européenne	18,9				0,2	19,1	19,1
Total PSR	74,5				0,2	74,6	74,6
dont PSR sous norme	70,6				0,1	70,7	70,7
3. Affectation de recettes**	3,0					3,0	3,0
Total norme élargie							
Norme « zéro valeur »	274,9	- 1,2				273,7	273,7
Norme « zéro volume »	361,3	- 1,9	- 0,7		- 1,0	357,7	357,7

* Hors remboursements et dégrèvements.

** Plafond des taxes affectées, en application de l'article 46 de la LFI 2012, non inclus dans le périmètre de la norme « zéro valeur » en 2012.

Prévisions nettes des fonds de concours, décrets de transferts et de virement.

Source : ministère du budget

2. Des économies nettes de 70 millions d'euros sur les dépenses du budget général pour compenser le besoin de financement au titre des prélèvements sur recettes

Au sein de la norme « zéro valeur », les prélèvements sur recettes (PSR) en faveur des collectivités territoriales diminuent globalement de - 0,102 milliard d'euros par rapport à la deuxième loi de finances rectificative pour 2012 (- 0,126 milliard d'euros au titre du fonds de compensation de la TVA ; + 0,024 milliard d'euros pour les autres dotations). Si l'on intègre les PSR au profit des collectivités territoriales situés en dehors de la norme de dépense, le solde est toutefois positif (+ 46,6 millions d'euros).

Evolutions du prélèvement sur recettes au profit des collectivités territoriales dans le présent projet de loi de finances rectificative

Le présent projet de loi de finances rectificative **réévalue à la hausse les prélèvements sur recettes de l'Etat au profit des collectivités territoriales (PSR), pour un montant de + 46,6 millions d'euros**, afin de tenir compte des dernières évaluations disponibles pour l'exercice 2012.

Au sein du périmètre « zéro valeur », les PSR sont revus à la baisse à hauteur de 102 millions d'euros :

- le prélèvement au titre du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) est revu à la baisse (- 126 millions d'euros) pour tenir compte des dernières données disponibles sur l'investissement des collectivités territoriales ;

- la dotation de compensation des pertes de bases est également revue à la baisse (- 30 millions d'euros), suite aux dernières données recensées par la Direction générale des collectivités territoriales (DGCL) ;

- les trois PSR liés à la compensation d'exonération de fiscalité directe locale sont, pour leur part, revus à la hausse (+ 53,5 millions d'euros), pour prendre en compte les dernières estimations de la Direction générale des finances publiques (DGFIP) :

o + 54 millions d'euros au titre des compensations d'exonérations relatives à la fiscalité directe locale ;

o + 4 millions d'euros au titre de la dotation de transfert de compensation d'exonération de fiscalité directe locale ;

o - 4 millions d'euros au titre de la dotation unique des compensations spécifiques à la taxe professionnelle.

Hors périmètre « zéro valeur », les PSR sont réévalués à la hausse, pour un montant de 148,8 millions d'euros :

- les PSR de compensation de la réforme de la taxe professionnelle, suite aux recalculs de la DGFIP effectués à l'automne 2012, sont réévalués à hauteur de + 139 millions d'euros environ :

o + 79 millions d'euros sur la compensation relais de la réforme de la taxe professionnelle ;

o + 60 millions d'euros sur la dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCRTP) ;

- la dotation pour transferts de compensations d'exonérations de fiscalité directe locale est revue à la hausse pour un montant de + 3,5 millions d'euros ;

- la dotation de garantie des versements des fonds départementaux de taxe professionnelle (FDPTP) est revue à la hausse à hauteur de + 5 millions d'euros, en coordination avec l'article 3 du présent projet de loi qui ajuste le montant dû aux FDPTP en 2012 ;

- le prélèvement sur les recettes de l'Etat au titre de la dotation unique des compensations spécifiques à la taxe professionnelle est en revanche revu à la baisse de - 4,1 millions d'euros ;

- et enfin, le versement complémentaire aux FDPTP au titre de 2011 est revu à la hausse pour un montant de + 6 millions d'euros, pour tenir compte des derniers recensements complémentaires de la DGCL au titre de l'exercice 2011¹.

Source : commission des finances

Toujours au sein des dépenses « normées », le PSR en faveur de l'Union européenne donne lieu à des ouvertures de crédits à hauteur de + 0,173 milliard d'euros par rapport à la deuxième loi de finances rectificative pour 2012, afin de pouvoir poursuivre le financement des programmes pluriannuels de l'Union européenne, en particulier dans le domaine de la recherche et de la cohésion.

Compte tenu de l'évolution des PSR au profit des collectivités territoriales (- 0,102 milliard d'euros) et de l'Union européenne (+ 0,173 milliard d'euros), se traduisant par une hausse de 0,071 milliard d'euros de l'ensemble des PSR par rapport à la deuxième loi de finances rectificative pour 2012, le maintien de la norme « zéro valeur » signifie des économies à due concurrence sur les dépenses du budget général (hors PSR), se répartissant comme suit (en crédits de paiement, CP) :

- des ouvertures brutes de + 0,790 milliard d'euros ;

- des annulations brutes de - 0,860 milliard d'euros.

Les autres mouvements de crédits enregistrés sur les missions du budget général correspondent à l'évolution des remboursements et dégrèvements d'impôts (+ 6,033 milliard d'euros), ainsi qu'à la recapitalisation de Dexia retracée dans la mission « Engagements financiers de l'Etat » (+ 2,585 milliards d'euros).

¹ Par ailleurs, en première lecture, l'Assemblée nationale a adopté un amendement du Gouvernement visant à ajuster le PSR au titre de la dotation de compensation des syndicats fiscalisés, initialement évalué à 40 millions d'euros mais aujourd'hui estimée, selon les dernières données recensées par la DGFIP et la DGCL, à 4 millions d'euros (soit une baisse de 36 millions d'euros). En prenant en compte cet amendement, la réévaluation des PSR au profit des collectivités territoriales s'élève donc à 10,6 millions d'euros

Les ouvertures et annulations de crédits par mission sont détaillées dans le tableau ci-après.

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'Etat			58 800 000		-58 800 000	
Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales	76 662	76 662	4 336	4 336	72 326	72 326
Aide publique au développement			287 646 474	273 368 003	-287 646 474	-273 368 003
Anciens combattants, mémoire et liens avec la nation			35 238 071	35 257 530	-35 238 071	-35 257 530
Culture			1 192 500	1 192 500	-1 192 500	-1 192 500
Direction de l'action du Gouvernement	368 394 209		39 906 600	23 155 851	328 487 609	-23 155 851
Ecologie, développement et aménagement durables	542 000 000		237 475 915	206 717 976	304 524 085	-206 717 976
Engagements financiers de l'Etat	2 585 000 000	2 585 000 000	1 014 000 000	1 014 000 000	1 571 000 000	1 571 000 000
Enseignement scolaire		6 479	261 634 729	142 120	-261 634 729	-135 641
Immigration, asile et intégration	89 066 557	83 128 587	5 929 057	4 028 050	83 137 500	79 100 537
Justice			476 857 815		-476 857 815	
Médias, livre et industries culturelles	8 550 000	8 550 000	10 957 502	10 957 502	-2 407 502	-2 407 502
Outre-mer	5 000 000	5 000 000	5 000 000	5 000 000		
Recherche et enseignement supérieur	18 000 000	18 000 000			18 000 000	18 000 000
Régimes sociaux et de retraite	19 453 133	19 453 133	32 279 396	37 279 396	-12 826 263	-17 826 263
Relations avec les collectivités territoriales	25 761 139	25 761 139			25 761 139	25 761 139
Remboursements et dégrèvements	6 033 377 000	6 033 377 000			6 033 377 000	6 033 377 000
Santé			29 350 405	29 350 405	-29 350 405	-29 350 405
Sécurité civile			15 907 081	15 907 081	-15 907 081	-15 907 081
Solidarité, insertion et égalité des chances	287 386 256	313 679 733	153 244 333	176 486 038	134 141 923	137 193 695
Sport, jeunesse et vie associative	1 000	1 000	19 500	19 500	-18 500	-18 500
Ville et logement	316 142 324	316 142 324	23 387 566	41 386 204	292 754 758	274 756 120
Total	10 298 208 280	9 408 176 057	2 688 831 280	1 874 252 492	7 609 377 000	7 533 923 565

Source : commission des finances

3. Des sous-évaluations de crédits en loi de finances initiale dépassant le scénario pessimiste de l'audit de la Cour des comptes

Dès son entrée en fonctions, le Gouvernement avait demandé un audit à la Cour des comptes pour évaluer les risques budgétaires résultant d'une **sous-évaluation des dépenses lors de l'élaboration de la loi de finances initiale (LFI) pour 2012.**

La Cour des comptes avait alors estimé le risque maximum de dépassement des dépenses à 2 milliards d'euros.

En pratique, ce scénario s'est révélé encore trop optimiste : **le présent projet de loi de finances rectificative évalue les dépassements à 2,1 milliards d'euros.**

Ce besoin de financement est gagé par des annulations de crédits.

4. Des annulations de crédits en partie opérées sur la réserve de précaution

Les annulations de crédits sur les missions du budget général proposées par le présent projet de loi de finances rectificative à l'article 5 et à l'état B s'élèvent à 2,69 milliards d'euros en AE et 1,87 milliard d'euros en CP. Elles portent sur 19 des 32 missions du budget général, à hauteur de 0,7 % des crédits votés en loi de finances initiale.

En application du principe d'auto-assurance, les ouvertures de crédits doivent être en priorité compensées par des annulations de crédits au sein de la même mission, et porter d'abord sur les crédits mis en réserve.

Les principales annulations portent sur les missions suivantes :

- « Aide publique au développement » (à hauteur de 288 millions d'euros en AE et 273 millions d'euros en CP), en raison de moindres besoins de financement des organisations européennes et internationales (en particulier, au titre du Fonds européen de développement) ;

- « Ecologie, développement et aménagement durable » (237 millions d'euros en AE et 207 millions d'euros en CP), permettant en partie de financer les opérations de regroupement immobilier du ministère (*cf. infra*), notamment sur des crédits non consommés ou devenus sans emploi (dont 60 millions d'euros sur le financement de la subvention à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France, du fait de recettes d'amendes des radars automatiques supérieures à la prévision) ;

- « Solidarité, insertion et égalité des chances » (153 millions d'euros en AE et 176 millions d'euros en CP), sur des crédits du Fonds national des solidarités actives qui se sont avérés supérieurs aux besoins.

Au 15 novembre 2012, la réserve de précaution s'élevait à 6,397 milliards d'euros en AE et à 6,041 milliards d'euros en CP.

Le projet de décret d'avance notifié à la commission des finances le 20 novembre 2012 a prévu des annulations à hauteur de 949 millions d'euros en AE et 1 130 millions d'euros en CP.

Après les annulations en décret d'avance, la réserve disponible s'élevait à 5,448 milliards d'euros en AE et 4,911 milliards d'euros en CP, selon les estimations provisoires du ministère du budget. Les montants des **annulations sur la réserve de précaution** proposées par le présent projet de loi de finances rectificative s'élèvent à **583 millions d'euros en AE et 605 millions d'euros en CP**, soit 22 % des annulations en AE et 32 % des annulations en CP.

Après ces annulations, la réserve disponible devrait ainsi atteindre 4,865 milliards d'euros en AE et 4,306 milliards d'euros en CP. Elle fera l'objet d'un dégel pour consommation en fin d'exercice et partiellement de reports en début d'année prochaine, étant entendu que le respect de la norme « zéro valeur » implique de ne pas dépasser les reports de crédits initialement prévus en LFI.

Etat de la réserve de précaution

(en millions d'euros)

	Titre 2	Hors titre 2		Titre 2 + hors titre 2	
		AE	CP	AE	CP
Mise en réserve théorique	590	7 583	7 326	8 173	7 916
<i>Surgel FEE et handicap</i>	0	125	125	125	125
<i>Autres ajustements</i>	0	- 26	- 253	- 26	- 253
<i>Dégels au titre de la masse salariale opérateurs</i>	0	- 969	- 969	- 969	- 969
Mise en réserve initiale	590	6 713	6 229	7 303	6 819
<i>Mouvements intervenus sur la mise en réserve</i>	- 93	254	373	161	280
<i>Annulations LFR I</i>	0	- 1 064	- 1 055	- 1 064	- 1 055
<i>Annulations LFR II</i>	0	- 3	- 3	- 3	- 3
Mise en réserve au 15 novembre 2012	497	5 900	5 544	6 397	6 041
<i>Annulations prévues en décret d'avance</i>	- 10	- 939	- 1 120	- 949	- 1 130
Mise en réserve prévue après décret d'avance	487	4 961	4 424	5 448	4 911
<i>Annulations prévues en LFR III</i>	0	- 583	- 605	- 583	- 605
Mise en réserve prévue après LFR III	487	4 378	3 819	4 865	4 306

Source : ministère du budget, réponses au questionnaire de votre rapporteur général

B. ANALYSE DES PRINCIPALES OUVERTURES DE CRÉDITS

1. Les effectifs et les dépenses de personnel

a) Une sous-évaluation des dépenses de personnel de 0,6 milliard d'euros

Le présent projet de loi ne modifie pas le plafond d'emplois voté en loi de finances initiale, qui demeure fixé à 1 936 014 ETPT.

Cependant, un **dépassement des crédits de titre 2 hors pensions de 0,605 milliard d'euros est constaté, résultant d'ouvertures supplémentaires en décret d'avance¹.**

Cette sous-évaluation des dépenses de personnel de titre 2 touche la plupart des ministères. Les ordres de grandeur sont moindres qu'en 2010 (930,7 millions d'euros), mais supérieurs à ceux de 2011 (349,4 millions

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

d'euros) et témoignent que **la nécessité de stabiliser en valeur les dépenses de l'Etat hors charge de la dette et pensions peut conduire à une budgétisation initiale « volontariste ».**

Au ministère de la défense, et malgré les ouvertures demandées (278,9 millions d'euros en AE et en CP), les tensions sur la gestion de la masse salariale conduisent à ne pas verser certaines primes catégorielles. Par ailleurs, les dysfonctionnements dans le déploiement du logiciel LOUVOIS ont touché la plupart des primes et indemnités de ce ministère, qui font ainsi l'objet d'une **demande d'enquête de la commission des finances à la Cour des comptes en application de l'article 58-2° de la LOLF.**

Des dépassements de crédits sur les mesures catégorielles persistent au ministère de l'économie, notamment dans le cadre de la fusion de la direction générale des impôts (DGI) et de la direction générale de la comptabilité publique (DGCP).

Une partie des ouvertures de crédits de personnel dans l'enseignement scolaire traduit le retard pris dans la publication des arrêtés d'application du décret de 2010 sur les indemnités de concours.

Au ministère de l'intérieur, il est procédé à un rétablissement de crédits (7 millions d'euros) pour les adjoints de sécurité, compte tenu d'un phénomène dit de « taux de chute » (absence, maladie, rupture anticipée de contrat, prise de poste différée...) qui doit à présent être intégré à la prévision budgétaire.

b) Une opération de fongibilité au sein du titre 2 d'un montant modeste, mais dont le principe pose question

Par ailleurs, le présent projet de loi de finances rectificative procède à **une opération de fongibilité au sein du titre 2 à hauteur de 19,45 millions d'euros** en AE et en CP prévues en PLFR 2012, sur la mission « Régimes sociaux et de retraite ».

Comme l'a expliqué le Gouvernement dans les réponses au questionnaire de votre rapporteur général, *« cette ouverture est destinée à garantir que, au terme de la gestion 2012, les versements au CAS¹ « Pensions » soient bien égaux aux versements que la LFI a prévus. En effet, dans l'attente de l'entrée en vigueur du décret d'avance, certains ministères nécessitant l'ouverture de crédits de masse salariale ont pu, dans l'urgence, mobiliser des crédits de « Pensions » pour couvrir des besoins « hors Pensions ». Il s'agit ici de compenser cette forme d'avance, afin de respecter la LFI en exécution et de ne pas porter atteinte au fonds de roulement 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.

¹ Compte d'affectation spéciale.

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 19,45 millions d'euros. Une telle opération de fongibilité est neutre au regard du solde budgétaire.

Ce procédé, déjà mis en œuvre **l'an passé**, avait porté sur des montants beaucoup plus importants, **à hauteur de près de 250 millions d'euros**.

Lors de son contrôle budgétaire sur le CAS « Pensions », notre collègue Francis Delattre, rapporteur spécial, avait toutefois observé que la **procédure était peu satisfaisante au regard de la LOLF**, en citant les observations de la Cour des comptes dans son analyse de l'exécution 2011.

**Les observations de Francis Delattre
sur la fongibilité des dépenses de personnel (pensions et hors pensions),
lors de son contrôle budgétaire sur le CAS « Pensions »**

Outre qu'il perturbe la lecture de l'exécution de la mission (la contribution au « CAS Pensions » explique 70 % de la surexécution observée sur la mission en 2011), l'abondement du CAS « Pensions » par des crédits du budget général soulève plusieurs interrogations, soulignées également par la Cour des comptes¹, en particulier la question de la « *nature fondamentalement différente de cette dépense* » par rapport aux crédits de la mission.

La mission « Régimes sociaux et de retraite » retrace, en effet, des subventions d'équilibre versées à des régimes de retraite en déséquilibre démographique. « *Dans le cas des contributions au CAS « Pensions », il s'agit d'une **commodité technique** d'alimentation des recettes du CAS visant à compenser en gestion un écart entre la prévision et l'évolution effective de l'assiette des contributions employeurs à la charge des différents ministères* »².

Enfin, toujours dans son analyse de l'exécution 2011, la Cour des comptes a observé que le décret de transfert de crédits a méconnu les dispositions de l'alinéa II de l'article 12 de la LOLF, selon lesquelles « *des transferts peuvent modifier la répartition des crédits entre programmes de ministères distincts, dans la mesure où l'emploi des crédits ainsi transférés, pour un objet déterminé, correspond à des actions du programme d'origine. Ces transferts peuvent être assortis de modifications de la répartition des emplois autorisés entre les ministères concernés* ». En effet, selon la Cour des comptes, le versement de ces contributions exceptionnelles au CAS « Pensions » ne correspondait pas aux actions des programmes d'origine de ces transferts.

Interrogée sur ce point, la direction du budget a contesté cette interprétation, en estimant que « *les actions porteuses des crédits destinés aux pensions transférés par le décret susmentionné ont bien pour objet, comme l'indique la nature et la destination de leurs crédits (« titre 2 CAS »), de financer la politique publique des pensions* »³.

Les explications, lacunaires, de la direction du budget portent sur le degré de détail de répartition des crédits par action.

Mais des questions plus fondamentales restent posées :

- **l'insuffisance du montant des cotisations devant alimenter le CAS « Pensions »** : si l'assiette des pensions n'est pas assez dynamique, il devrait être procédé à un ajustement par une modification des taux de contribution employeurs (*cf. infra*) ;

- **une fongibilité opérée de fait entre des dépenses de personnel ayant en réalité des finalités différentes**, selon qu'elles financent les rémunérations d'activité ou les pensions.

Source : Sénat, rapport n° 652 (2011-2012) : « *Le compte d'affectation spéciale « Pensions » : un outil de transparence au service de la LOLF ?* »

¹ Cour des comptes, analyses de l'exécution du budget de l'Etat par missions et programmes – exercice 2011 – Compte d'affectation spéciale « Pensions ».

² Cour des comptes, analyses de l'exécution du budget de l'Etat par missions et programmes – exercice 2011 – Mission interministérielle « Régimes sociaux et de retraite ».

³ Réponse au questionnaire de notre collègue Francis Delattre, rapporteur spécial, dans le cadre de son contrôle budgétaire sur le CAS « Pensions ».

2. L'évolution des dépenses hors personnel

a) Le financement principalement de dépenses de guichet

Les ouvertures de crédits proposées correspondent principalement à **des dépenses** d'intervention sociale dites de **guichet**¹, dont les **besoins** de financement avaient été **sous-calibrés en loi de finances initiale**, dans un **contexte économique plus dégradé que prévu** :

- sur la mission « Ville et logement », 316 millions d'euros en AE et en CP, correspondant :

. aux aides personnelles au logement² (à hauteur de 259 millions d'euros), compte tenu d'une augmentation continue du nombre d'allocataires (+ 1,9 % entre juin 2011 et juin 2012) et d'une hausse du coût unitaire de l'aide, malgré le plafonnement de son indexation ;

. à un financement complémentaire de l'hébergement d'urgence (42 millions d'euros) ; sur ce dernier point, comme l'a expliqué le Gouvernement dans la réponse au questionnaire budgétaire, « *ces dépenses supplémentaires s'expliquent par un effet volume : ouverture d'un nombre élevé de places hivernales en janvier 2012, prolongation de plusieurs milliers de places hivernales jusqu'en juillet 2012, hausse non prévue du nombre de demandes d'hébergement* ». Ces rattrapages de crédits sont toutefois d'un montant équivalent à ceux constatés sur l'exercice 2011.

. à l'ouverture de 7,5 millions d'euros de crédits supplémentaires au titre de l'allocation de reconnaissance en faveur des Français rapatriés, suivant l'usage d'ajuster en fin d'exercice les dépenses constatées en fonction du nombre de dossiers nouvellement déposés ;

. à l'aide au logement temporaire des gens du voyage (7,5 millions d'euros).

- sur la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances » (287 millions d'euros en AE et 314 millions d'euros en CP), au titre principalement de l'allocation adulte handicapé (AAH) ; la demande de crédits répond à une progression plus importante que prévu du nombre de bénéficiaires qui devrait atteindre 1 000 200 en fin d'année 2012, contre 944 800 en LFI 2012 ; la sous-évaluation a été particulièrement importante pour les personnes présentant un taux d'incapacité compris entre 50 % et 80 % et connaissant une restriction substantielle et durable d'accès à l'emploi ;

- sur la mission « Immigration, asile et intégration » (89 millions d'euros en AE et 83 millions d'euros en CP), principalement pour les besoins de l'allocation temporaire d'attente, versée aux demandeurs d'asile pendant

¹ On entend par intervention de guichet les dispositifs d'intervention versés automatiquement dès lors que le bénéficiaire du dispositif répond aux conditions définies par des textes.

² Allocation de logement sociale (ALS), aide personnalisée au logement (APL) et allocation de logement familial (ALF).

l'instruction de leur demande, alors qu'ils n'ont pas accès aux centres d'accueil de demandeurs d'asile ; il est en effet observé une poursuite de la hausse des flux de demandeurs d'asile constatée en 2012 (+ 3,9 % sur les dix premiers mois de l'année 2012) ainsi que des durées d'instruction de ces demandes par l'Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA) et la Cour nationale du droit d'asile (CNDA), le délai prévisionnel cumulé atteignant environ 15 mois en 2012.

Par ailleurs, des ouvertures de crédits à hauteur de **26 millions d'euros** en AE et en CP sur la mission « Relations avec les collectivités territoriales » sont destinées à **abonder un fonds d'aide aux communes ayant contracté des emprunts structurés** et qui ne pourraient, seules, financer les indemnités de remboursement anticipé de ces prêts.

Enfin, dans l'attente des conclusions de la mission confiée par le Gouvernement à M. Jean-Paul Cluzel sur la réorganisation de la société **Audiovisuel extérieur de la France** décidée par le précédent Gouvernement en avril 2008, des ouvertures de crédits à hauteur de 8,55 millions d'euros en AE et en CP sur la mission « Médias, livre et industrie culturelle » visent principalement, dans l'immédiat, à financer le plan de départs suite à la fusion de RFI et France 24.

b) Deux opérations immobilières d'envergure

Deux importantes **opérations immobilières** donnent lieu à des demandes d'ouvertures de crédits à hauteur de **912 millions d'euros en AE** :

- la création d'un pôle regroupant la plupart des services du Premier ministre et de plusieurs autorités administratives indépendantes (AAI) sur le site Ségur-Fontenoy à Paris (370 millions d'euros), dans le cadre d'une opération confiée à la Société de valorisation foncière et immobilière ; alors que les services concernés sont actuellement dispersés sur 22 sites, l'opération projetée a reçu un avis favorable du Conseil de l'immobilier de l'Etat en date du 28 février 2012 ;

- **le regroupement sur deux sites des services chargés des ministères de l'écologie et du logement (542 millions d'euros).**

La création en 2007 du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, issu du regroupement de trois pôles ministériels (équipement, écologie, énergie) s'est traduite par une refondation des anciennes administrations centrales de ces ministères. Pour permettre la mise en œuvre effective de synergies, l'ensemble de l'administration centrale, à l'exception de la direction générale de l'aviation civile installée à Paris Sud, a été regroupé sur le site de La Défense.

Le regroupement est achevé depuis la fin du premier semestre 2009 et concerne 4 940 agents. Toutefois, ces derniers sont, à ce jour, dispersés entre plusieurs bâtiments de La Défense : les parois nord et sur de la Grande Arche, tours Pascal A et B, tour Voltaire. Une telle situation est, cependant, peu

efficace. En effet, le ratio moyen est de 14,4 m² de surface utile nette (SUN) par poste de travail, au-dessus de l'objectif de 12 m² SUN par poste de travail ; par ailleurs, le coût locatif complet toutes charges comprises de ces différentes implantations était de près de 80 millions d'euros en 2012. Par conséquent, une opération de rationalisation du parc immobilier paraît justifiée.

Tel est l'objet du projet de regroupement proposé par le Gouvernement. A cet effet, des études se sont déroulées entre octobre 2010 et mars 2011, dans le cadre desquelles les principaux propriétaires et bailleurs présents à La Défense ont été consultés, afin de déterminer le profil du projet présentant le plus d'intérêt. Aussi a-t-il été décidé de retenir le projet « Esplanade-Arche Paroi Sud » du fait, d'une part, de sa faisabilité juridique et opérationnel dans le cadre du calendrier retenu et, d'autre part, de son intérêt économique : il permettrait, selon le Gouvernement, la réalisation de 8,8 millions d'euros d'économies par an à compter de 2014 (20,1 millions d'euros à compter de 2017) par rapport à la prolongation de la situation actuelle.

Le projet « Esplanade-Arche Paroi Sud » consiste à regrouper les services des ministères chargés de l'écologie et du logement dans deux ensembles immobiliers : l'immeuble Esplanade et la paroi sud de la Grande Arche, qui doivent faire l'objet de travaux. A terme, ces derniers pourraient accueillir 4 505 postes de travail (en tenant compte de la réduction des effectifs à l'horizon 2017) répartis sur 52 753 m² SUN, ce qui représenterait un ratio de 11,71 m² SUN par poste de travail.

La dotation demandée concerne la prise à bail de l'immeuble Esplanade et couvre la durée totale de celui-ci. Le flux de CP devant être dépensés en euros courants serait étalé sur treize ans et demi.

La demande d'ouverture de crédits, opérée seulement à présent en fin d'exercice budgétaire, s'explique par le calendrier de décision et de finalisation des négociations avec le propriétaire début octobre, puis la présentation du projet au Conseil de l'immobilier de l'Etat au cours de ce même mois.

Dans la mesure où les baux en cours arrivent à échéance dans un délai extrêmement proche (2014 et 2016), il est apparu nécessaire de prendre à bail avant la fin de cette année le nouvel immeuble afin que le propriétaire puisse y réaliser les travaux indispensables à l'accueil, au cours du deuxième semestre 2014, des agents occupant actuellement des immeubles dont les baux arrivent à échéance.

IV. L'ÉVOLUTION DU SOLDE

Le déficit budgétaire prévisionnel s'établit à - **83,6 milliards d'euros**, soit le même niveau que dans l'estimation révisée figurant au PLF 2013 (révisé 2012), **hors opération Dexia**, laquelle dégrade le solde de 2,6 milliards d'euros (en intégrant cette opération, le solde s'établit à **86,1 milliards d'euros**).

Dans l'attente du traitement de l'opération Dexia en comptabilité nationale, **la prévision de déficit public de 2012 est maintenue à 4,5 % du PIB**. En effet, la décision d'Eurostat sur le traitement en comptabilité nationale de cette opération de recapitalisation et son année de rattachement n'est pas encore connue.

Evolution du solde budgétaire et du déficit public

(en milliards d'euros)

		(1)	(2)	(3)	(3)- (1)	(3)- (2)
	LFI 2012	LFR 2 2012	Révisé 2012	PLFR 3 2012	Ecart LFR 2 2012	Ecart révisé 2012
DÉPENSES TOTALES	365,2	369,2	368,6	371,0	1,7	2,4
Norme « hors dette et pensions »	274,9	273,7	273,7	273,7	0,0	0,0
- dont dépenses du budget général	204,3	203,1	203,0	203,0	- 0,1	0,0
- dont prélèvement au profit des collectivités territoriales	51,7	51,7	51,7	51,6	- 0,1	0,0
- dont prélèvement au profit de l'Union européenne	18,9	18,9	19,0	19,1	0,2	0,0
Charge de la dette	48,8	47,4	46,7	46,4	- 1,0	- 0,3
Contributions au CAS Pensions	37,6	37,6	37,6	37,6	0,0	0,0
Dépenses hors norme d'évolution	3,8	10,5	10,5	13,2	2,7	2,7
- dont prélèvements sur recettes issues de la réforme de la taxe professionnelle	3,8	3,8	3,8	4,0	0,1	0,1
- dont opérations exceptionnelles (MES, banque de l'industrie, Dexia)		6,7	6,7	9,3	2,6	2,6
RECETTES FISCALES NETTES	274,9	272,5	270,3	270,1	- 2,3	- 0,2
RECETTES NON FISCALES	15,9	15,4	14,0	14,0	- 1,4	0,0
SOLDE COMPTES SPÉCIAUX – HORS FMI	- 4,4	0,2	0,6	0,6	0,4	0,0
SOLDE ÉTAT	- 78,7	- 81,1	- 83,6	- 86,1	- 5,0	- 2,6
Solde état – hors opération Dexia	- 78,7	- 81,1	- 83,6	- 83,6	- 2,4	0,0

Source : exposé général des motifs du présent projet de loi de finances rectificative

A. LES DÉTERMINANTS DE L'ÉVOLUTION DU SOLDE

1. Hors recapitalisation de Dexia, un maintien du niveau de déficit par rapport au révisé 2012

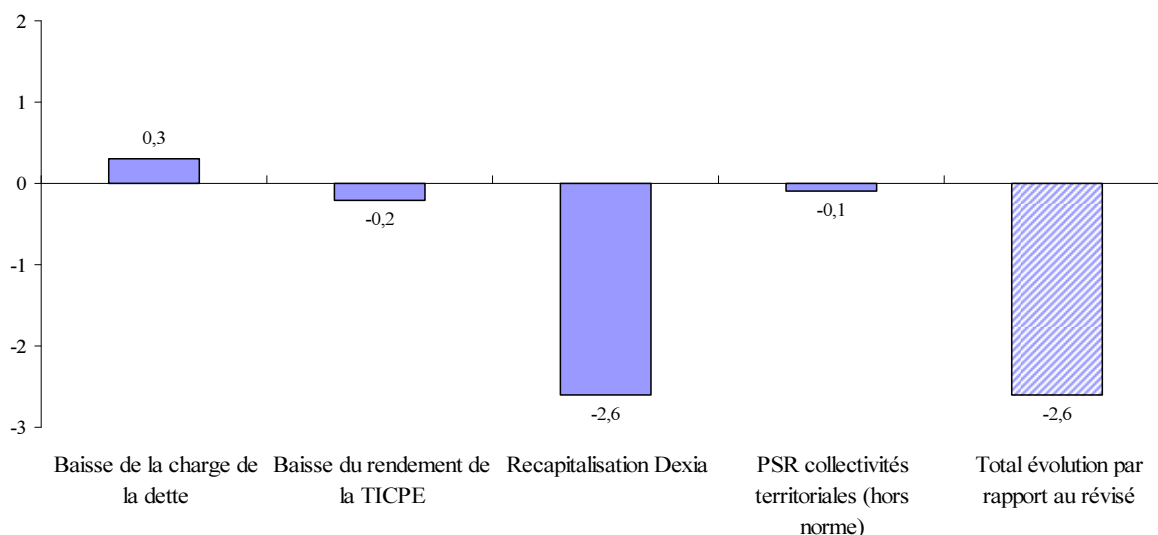
Le maintien du solde de l'Etat à 83,6 milliards d'euros par rapport au révisé 2012 intègre les éléments suivants :

- une baisse supplémentaire de la charge de la dette (entraînant une amélioration du solde de + 0,3 milliard d'euros) ;
- une diminution du rendement de la TICPE (- 0,2 milliard d'euros) ;
- une augmentation des prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales en dehors du périmètre de la norme « zéro valeur » (- 0,1 milliard d'euros).

La prise en compte de la recapitalisation de Dexia entraîne en revanche une nette dégradation du solde (- 2,6 milliards d'euros).

Evolution du solde budgétaire par rapport au révisé 2012

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances

2. Une dégradation de 2,4 milliards d'euros par rapport à la deuxième loi de finances rectificative pour 2012

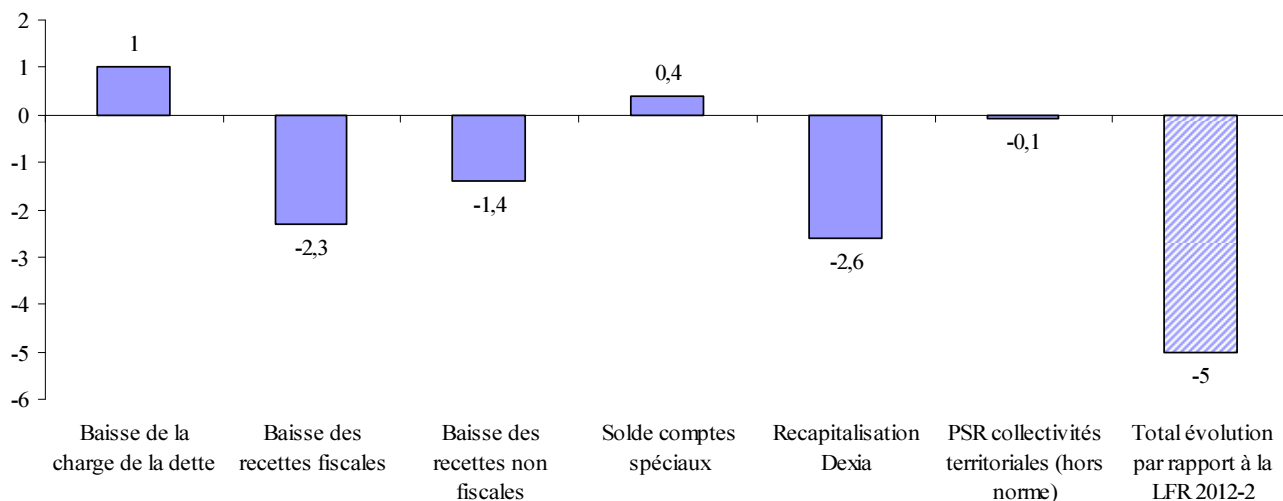
Par rapport à la deuxième loi de finances rectificative pour 2012, le solde budgétaire se dégrade de - 2,4 milliards d'euros (et de - 5 milliards d'euros si l'on intègre l'opération Dexia).

Les améliorations du solde proviennent de la baisse de la charge de la dette (à hauteur de + 1 milliard d'euros) et d'une amélioration du solde des comptes d'affectation spéciale (+ 0,4 milliard d'euros), laquelle s'explique par la hausse des restitutions d'acomptes de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises sur le compte d'avances aux collectivités territoriales.

En revanche, comme détaillé plus haut, les recettes fiscales et non fiscales sont inférieures à hauteur, respectivement, de - 2,3 milliards et - 1,4 milliard d'euros à la deuxième loi de finances rectificative pour 2012.

Evolution du solde budgétaire par rapport à la deuxième loi de finances rectificative pour 2012

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances

3. Un déficit accru par rapport à la LFI 2012 sous l'effet de dépenses en dehors de la norme

Par rapport à la LFI 2012 (qui prévoyait un déficit de 78,7 milliards d'euros), le solde est amélioré par des annulations de crédits sous la norme « zéro valeur » (+ 1,2 milliard d'euros), une baisse de la charge de la dette (+ 2,4 milliards d'euros) et une amélioration du solde des comptes spéciaux

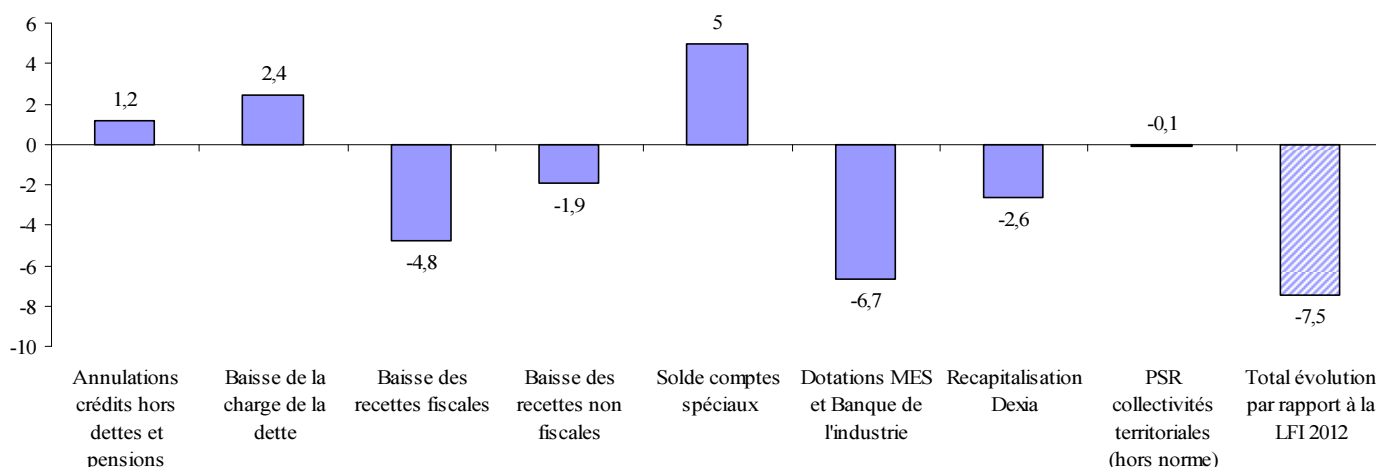
(+ 5 milliards d'euros) sous l'effet de la mise en œuvre des accords de l'Eurogroupe¹.

En revanche, les moins-values de recettes fiscales et non fiscales s'élèvent, respectivement, à - 4,8 milliards et - 1,9 milliard d'euros.

Enfin, en dehors de la norme d'évolution des dépenses, les dotations au Mécanisme européen de stabilité (MES) et à la Banque de l'industrie, se traduisent par une dégradation du solde de - 6,7 milliards d'euros².

Evolution du solde budgétaire par rapport à la loi de finances initiale pour 2012

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances

4. Une amélioration du solde par rapport à 2011

Comme le montre le graphique ci-après, **le solde budgétaire s'améliore de 7,1 milliards d'euros par rapport à 2011**, ce qui correspond à

¹ La reprise par le Fonds européen de stabilité financière (FESF) du premier programme d'assistance financière à la Grèce a conduit à mettre un terme au programme de prêts bilatéraux mis en place en avril 2010, ce qui entraîné l'annulation de 4,3 milliards d'euros de crédits destinés à ces prêts, et une amélioration du solde budgétaire de l'Etat à due concurrence.

² Le Gouvernement a comptabilisé les dépenses du budget général afférentes à la dotation en capital du MES et de la Banque de l'industrie **hors norme de dépense** en justifiant cette exception :

1) par l'**absence d'impact** de ces versements sur le déficit public, s'agissant de dépenses d'opérations financières **en comptabilité nationale** ;

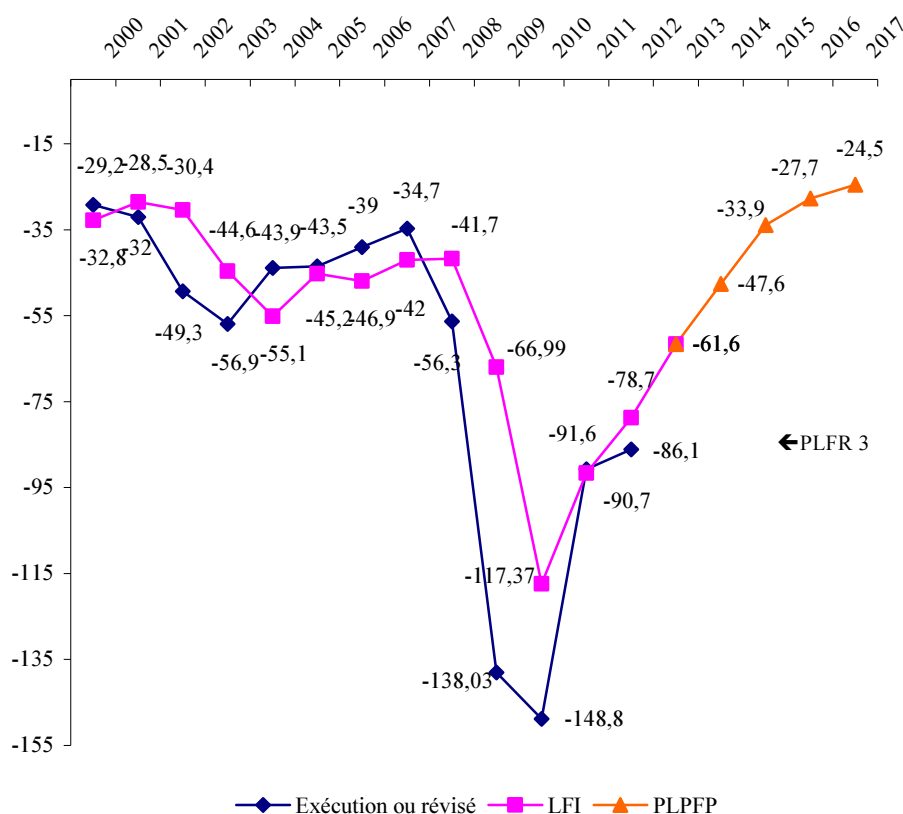
2) par la nature et le volume particuliers de ces opérations, qui revêtent « un caractère tout à fait exceptionnel, dont la prise en compte dans la norme conduirait à réduire la lisibilité de cet instrument de programmation et de suivi budgétaire ».

l'impact des mesures de redressement des finances publiques votées dans le cadre de la deuxième loi de finances rectificative pour 2012.

Toutefois, si l'on intègre la recapitalisation de Dexia, le déficit budgétaire s'établit à 86,1 milliards d'euros, en amélioration de seulement 4,6 milliards d'euros par rapport à 2011.

Evolution du solde en prévision et en exécution depuis 2000

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances

B. LE FINANCEMENT DE L'ÉTAT EN 2012

1. Les traditionnels ajustements de fin de gestion

Le tableau de financement de l'Etat fait l'objet d'**ajustements** par rapport à la dernière loi de finances rectificative. Le besoin de financement augmente de 5 milliards d'euros (à 185,3 milliards d'euros) sous l'effet de la révision à la **hausse du déficit** budgétaire attendu, en intégrant la hausse des dépenses ne se situant pas dans le champ de la norme budgétaire (principalement, l'opération Dexia).

L'augmentation des ressources nécessaires à la couverture du besoin de financement provient principalement de la variation des dépôts des correspondants du Trésor (+ 3,5 milliards d'euros) et des autres ressources de trésorerie (+ 3,8 milliards d'euros), alors qu'on observe un effet taux favorable sur la variation nette des bons du Trésor à taux fixe (BTF) et intérêts précomptés (de - 7,7 milliards d'euros dans la deuxième loi de finances rectificative du 16 août 2012 à - 10 milliards d'euros dans le présent projet de loi de finances rectificative).

Evolution du tableau de financement de l'Etat en 2012

(en milliards d'euros)

	LFI 2012	LFR 1 – 2012 14/03/2012	LFR 2 – 2012 16/08/2012	PLFR 3 2012
Besoin de financement	178,9	184	180,3	185,3
Amortissement de la dette à long terme (OAT)	56,1	55,5	55,5	55,5
Amortissement de la dette à moyen terme (BTAN)	42,8	42,4	42,4	42,4
Amortissement de dettes reprises par l'Etat	1,3	1,3	1,3	1,3
Déficit budgétaire	78,7	84,8	81,1	86,1
Ressources de financement	178,9	184	180,3	185,3
Émissions à moyen et long terme (OAT et BTAN) nettes des rachats effectués par l'État et par la Caisse de la dette publique	179	178	178	178
Annulation de titres de l'État par la Caisse de la dette publique	4	4		
Variation nette des bons du Trésor à taux fixe et intérêts précomptés	- 4,2	- 4,3	- 7,7	- 10
Variation des dépôts des correspondants	- 4,4	- 0,3	- 0,3	3,2
Variation du compte du Trésor	1	2,4	2,4	2,4
Autres ressources de trésorerie	3,5	4,2	7,9	11,7

Source : commission des finances

S'agissant de la charge de la dette négociable (BTF, bons du Trésor à intérêt annuel - BTAN - et obligations assimilables du Trésor - OAT), elle bénéficie d'un effet taux favorable (- 2,1 milliards d'euros), d'une inflation inférieure à celle de l'année 2011 (- 1 milliard d'euros) et d'un « effet calendaire » dans les calendriers d'émission se traduisant par un coût net en 2012 inférieur à 2011 (- 0,3 milliard d'euros).

2. Une charge d'intérêts en baisse de 2,4 milliards d'euros par rapport à la LFI

Dans un contexte de taux courts plus bas qu'anticipé¹, les 1,014 milliard d'euros de crédits évaluatifs qu'il est proposé d'annuler au titre de la charge de la dette dans le présent projet de loi de finances rectificative, et s'ajoutant aux 1,4 milliard d'euros déjà annulés dans les deux premiers projets de loi de finances rectificatives pour 2012, ramènent cette charge à 46,359 milliards d'euros en 2012, en recul de 2,4 milliards d'euros par rapport à la LFI 2012, et un niveau quasi-identique à celui de 2011 (46,3 milliards d'euros).

L'annulation proposée dans le présent « collectif » budgétaire se répartit comme suit :

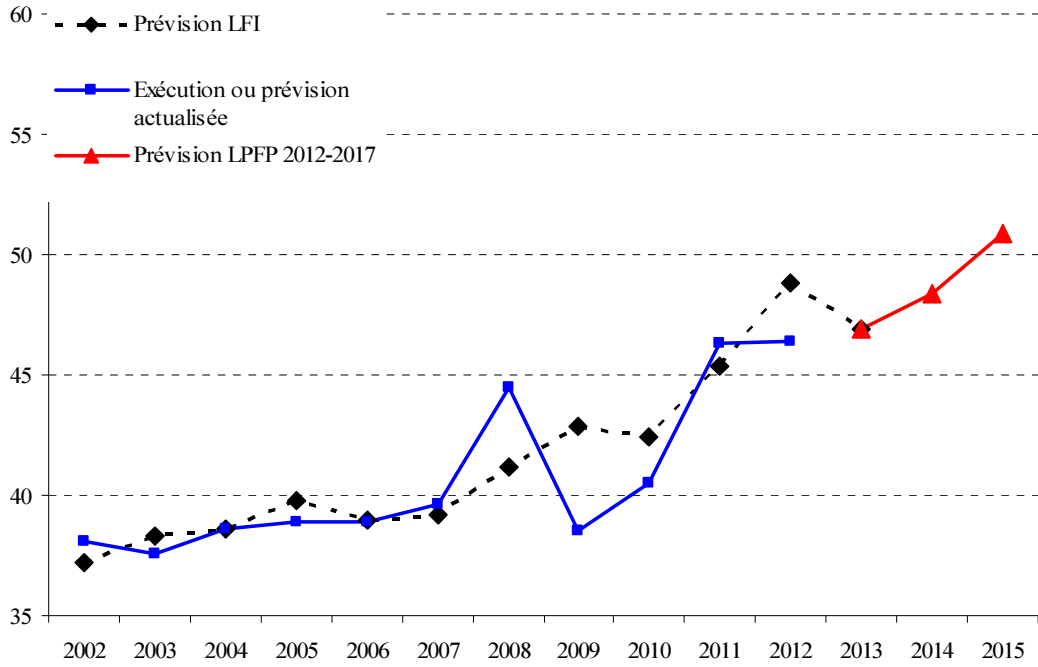
- 1) 800 millions d'euros sur la charge d'intérêts des BTF ;
- 2) 200 millions d'euros sur la charge d'intérêts des BTAN et des OAT ;
- 3) 14 millions d'euros sur la charge d'indexation du capital des titres indexés sur l'inflation.

Par rapport aux prévisions associées au projet de loi de finances initiale pour 2013, le montant prévisionnel de la charge de la dette en 2012 a diminué de 0,3 milliard d'euros, mais cette **situation** est **transitoire** dans un contexte de **remontée attendue des taux d'intérêt dès 2013**, alors que l'agence de notation Moody's, après Standard and Poor's, a retiré son triple A à la France le 20 novembre 2012. Or, une remontée de 1 % des taux d'intérêt correspond à une charge supplémentaire d'intérêts de la dette de 2 milliards d'euros.

¹ Alors que les taux courts sont devenus légèrement négatifs au second semestre, ce qui est historique, les taux des obligations assimilables du Trésor à 10 ans s'élèvent à 2,7 % contre une prévision de 3,7 % dans la LFI 2012.

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 1^{ER}

DISPOSITIONS RELATIVES AUX RESSOURCES

I – IMPÔTS ET RESSOURCES AUTORISÉS

DISPOSITIONS RELATIVES AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

ARTICLE 1^{er}

*(Article 52 de la loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004 de finances pour 2005
et article 40 de la loi n° 2005-1719 de finances pour 2006)*

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

Commentaire : le présent article procède à divers ajustements, à titre pérenne ou ponctuel, de la compensation financière due en 2012 aux départements et aux régions au titre des transferts de compétences et imputée sur le produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE)¹.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LA COMPENSATION DES TRANSFERTS DE COMPÉTENCE AUX DÉPARTEMENTS

L'article 52 de la loi de finances pour 2005² constitue la base juridique de l'attribution aux **départements** d'une part du produit de la taxe spéciale sur les contrats d'assurance (TSCA) et, depuis 2008, **d'une part du produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers**

¹ En vertu de l'article 62 de la loi n° 2007-1824 du 25 décembre 2007 de finances rectificative pour 2007, la TIPP (taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers) a changé de dénomination pour devenir la TICPE.

² Loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004 de finances pour 2005.

(TICPE)¹, destinées à financer les transferts de compétences prévus, notamment², par la loi relative aux libertés et responsabilités locales³.

La part concernant le produit de la TICPE est obtenue, pour l'ensemble des départements, par application d'une fraction du tarif de cette taxe aux quantités de carburants vendues chaque année sur l'ensemble du territoire national. La répartition entre départements s'effectue ensuite sur la base du droit à compensation de chaque département, qui correspond au montant des charges qui lui ont été spécifiquement transférées.

Ces fractions sont fixées de manière provisionnelle en loi de finances initiale⁴ avant de faire l'objet d'une **régularisation en loi de finances rectificative**, en fonction des droits à compensation effectifs au titre de l'exercice considéré.

B. LA COMPENSATION DES TRANSFERTS DE COMPÉTENCE AUX RÉGIONS

L'article 52 de la même loi de finances pour 2005, complété par l'article 40 de la loi de finances pour 2006⁵, constitue la base juridique de l'attribution aux **régions** et à la **collectivité territoriale de Corse**⁶ d'une fraction de la TICPE destinée à financer les transferts de compétences prévus par la loi du 13 août 2004 précitée.

En application de ces dispositions, il est procédé chaque année à une actualisation des fractions de tarif de la TICPE attribuée à chaque région.

Comme pour les départements, ces fractions sont fixées de manière provisionnelle en loi de finances initiale avant de faire l'objet d'une **régularisation en loi de finances rectificative**, en fonction des droits à compensation effectifs au titre de l'exercice considéré.

¹ Depuis 2008, l'assiette de TSCA transférée ne permet plus de couvrir les droits à compensation des départements.

² D'autres dispositions législatives prévoient, en effet, la compensation de compétences transférées aux départements et aux régions. 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). Les lois n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques naturels et technologiques et à la réparation des dommages, n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux et 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 constituent quant à elles le cadre juridique des compensations que le présent article propose d'opérer.

³ Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

⁴ Cf. l'article 22 du projet de loi de finances pour 2013.

⁵ Loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006.

⁶ Dans les régions d'outre-mer - où la TICPE n'est pas en vigueur - les charges nouvelles qui leur incombent sont compensées par un abondement de leur dotation générale de décentralisation.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article procède à plusieurs **corrections de nature technique** concernant la part du produit de TICPE transférée aux départements et aux régions. Le dispositif figurant dans le projet de loi de finances rectificative initial a été **substantiellement modifié** suite à l'adoption d'un amendement du Gouvernement en première lecture à l'Assemblée Nationale.

A. POUR LES DÉPARTEMENTS

Les **I à III** du présent article, **dans leur rédaction initiale**, procédaient à des **ajustements non pérennes** relatifs à la **seule année 2012** du **droit à compensation des départements**, résultant de la mise en œuvre des lois n° 2003-699 du 30 juillet 2003 (pour le 1° du I du présent article), n° 2004-809 du 13 août 2004 (pour les 1°, 4° et 5° du I du présent article) et n° 2009-1291 du 26 octobre 2009 (pour les 2° et 3° du I du présent article) précitées.

Les **1° à 5° du I** du présent article sont **restés inchangés** dans le projet de loi de finances rectificative transmis au Sénat.

Le **1° du I** prévoit le prélèvement sur le produit de TICPE revenant au **Bas-Rhin** d'un montant correspondant à l'ajustement pour la période 2008-2012 de la compensation au titre de la prise en charge des dépenses liées au transfert du Canal de la Bruche ainsi que des dépenses de fonctionnement des services du MAAF en charge du domaine hydraulique transférées en 2011.

Les **2° et 3° du I** prévoient les ajustements des montants des compensations allouées à **quatre départements** (Savoie, Guadeloupe et Réunion, ainsi que la Haute-Savoie) au titre de la prise en charge des frais de fonctionnement des services des parcs de l'équipement transférés en 2011.

Les **4° et 5° du I** prévoient la correction des montants des compensations allouées à **quatorze départements** au titre de la prise en charge des dépenses d'action sociale afférentes aux personnels titulaires des services transférés au 1^{er} janvier 2007 en charge de l'exercice des compétences transférées dans les domaines des routes départementales, des routes nationales d'intérêt local et de la gestion des fonds de solidarité pour le logement.

Les **II et III** du présent article précisent le cadre juridique et la répartition entre départements des ajustements positifs et négatifs mentionnés au I.

B. POUR LES RÉGIONS

Le **IV** du présent article, **dans sa rédaction initiale**, concernait les **ajustements non pérennes du droit à compensation des régions** au titre de la compétence transférée relative à l'inventaire général du patrimoine culturel.

Il ne prévoyait, à l'origine et pour la seule année **2012**, que le **versement à dix régions** (Alsace, Aquitaine, Auvergne, Bretagne, Ile-de-France, Nord-Pas-de-Calais, Haute-Normandie, Picardie, Provence-Alpes Côte-d'Azur et Rhône-Alpes) d'un montant de **1 220 000 euros** au titre de la compensation pour la période 2007-2012 des charges afférentes aux agents associatifs participant à l'exercice de la compétence transférée relative à l'inventaire général du patrimoine culturel¹.

Ce montant correspond à la première tranche d'un remboursement global dont le montant total est évalué à **5 040 000 euros**. Le Gouvernement et l'Association des régions de France (ARF) se sont en effet entendus pour que ce remboursement fasse l'objet d'un échelonnement sur une période de 5 ans².

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté, avec un avis favorable de sa commission des finances, un amendement du Gouvernement qui ajuste les fractions de TICPE transférées aux départements et aux régions 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.

En plus de ces ajustements pérennes qui interviennent de manière traditionnelle en cours d'examen à l'Assemblée Nationale, l'amendement du Gouvernement procède à de nouvelles corrections ponctuelles de la compensation de certaines charges à destination des départements et des régions.

A. POUR LES DÉPARTEMENTS

1. Ajustements pérennes des transferts de compétences

Le **I A** du présent article procède aux **ajustements, pérennes et habituels**, des fractions de tarifs inscrites en loi de finances pour 2012. La compensation des transferts de compétences s'effectue en effet, chaque année,

¹ Suite à l'adoption de l'amendement du Gouvernement à l'Assemblée Nationale, cette mesure figure désormais au **1° du IV** du présent article.

² Le montant de 5 040 000 euros, approuvé par la commission consultative sur l'évaluation des charges (CCEC), correspond aux vingt-huit postes d'agents associatifs recensés compensés pour les 6 années passées (2007-2012) à hauteur de 30 000 euros par agent et par an.

en loi de finances initiale en fonction 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 **personnels titulaires** du ministère de l'Agriculture, de l'Agroalimentaire et de la Forêt (MAAF) en charge des voies d'eau ou de l'aménagement foncier, du ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie (MEDDE) en charge des voies d'eau et des routes nationales d'intérêt local et des services supports des parcs de l'équipement. Par ailleurs, d'après l'exposé des motifs de l'amendement du Gouvernement, les ajustements permettent « *la correction de la répartition entre divers départements des compensations dues au titre de la prise en charge des dépenses d'action sociale afférentes aux personnels titulaires des services du ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie (MEDDE) transférés au 1^{er} janvier 2007 en charge des routes départementales, des routes nationales d'intérêt local et de la gestion des fonds de solidarité pour le logement* ».

L'ensemble des ajustements pérennes du droit à compensation se traduit par une **majoration de 2,115 millions d'euros du produit de TICPE affecté aux départements**. Le montant total de la compensation pérenne due sous forme de recettes de TICPE aux départements au titre des mesures nouvelles de 2012 s'élève ainsi à 15,593 millions d'euros.

2. Ajustements non pérennes des transferts de compétences

L'amendement du Gouvernement introduit de **nouvelles corrections ponctuelles** au titre de la compensation des transferts de compétences aux départements, résultant de la mise en œuvre de la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux (pour le 6° du I du présent article) et de la loi n° 2009-1291 du 26 octobre 2009 précitée (pour les 7° et 8° du présent article)¹.

Pour ce faire, l'amendement insère des 6° à 8° nouveaux au I.

Le **6° du I** prévoit l'ajustement de la compensation allouée à **quatre départements** (Meuse, Deux-Sèvres, Vosges et Yonne) au titre de la prise en charge des personnels titulaires des services du MAAF en charge de l'aménagement foncier transférés au 1^{er} janvier 2010 et des dépenses de formation y afférentes, ainsi que de la prise en charge des postes constatés vacants en 2011 après le transfert de services.

Les **7° et 8° du I** prévoient l'ajustement de la compensation allouée à **divers départements** (16 au total) au titre de la prise en charge des personnels titulaires des services supports des parcs de l'équipement transférés au 1^{er} janvier 2010 et au 1^{er} janvier 2011 ainsi que de la prise en charge des postes constatés vacants en 2010 et 2011 après le transfert des services.

¹ Ces ajustements complètent des corrections décrites au A du II du présent commentaire.

Le solde de l'ensemble des corrections ponctuelles du I du présent article se traduit par une **majoration de 248 566 euros du produit de TICPE** affecté aux départements.

B. POUR LES RÉGIONS

1. Ajustements pérennes des transferts de compétences

Le **III bis** du présent article procède aux ajustements **pérennes** des fractions de tarifs inscrites en loi de finances pour 2012 pour les régions.

Les transferts concernés concernent les agents des services du MAAF en charge des voies d'eau, des services du MEDDE en charge des voies d'eau et des services supports des parcs de l'équipement.

L'ensemble des ajustements pérennes du droit à compensation se traduit par une **majoration de 0,371 million d'euros du produit de TICPE affecté aux régions**. Le montant total de la compensation pérenne due sous forme de recettes de TICPE aux départements au titre des mesures nouvelles de 2012 s'élève ainsi à 0,891 million d'euros.

2. Ajustements ponctuels des transferts de compétences

L'amendement du Gouvernement procède à de **nouvelles corrections ponctuelles** des compensations liées au transfert de compétences aux régions.

En plus des corrections ponctuelles inscrites dans le dispositif initial (*cf.* le B du II du présent commentaire), **l'amendement introduit des 2° à 4° nouveaux au IV du présent article**.

Les **2° et 3° du IV** du présent article prévoient l'ajustement de la compensation allouée à la région **Bretagne** au titre de la prise en charge des personnels titulaires des services du MEDDE en charge des voies d'eau transférés au 1^{er} janvier 2010 ainsi que de la prise en charge des postes constatés vacants en 2010 et 2011 après le transfert de services.

Le **4° du IV** prévoit l'ajustement, au titre de 2010 à 2012, de la compensation allouée à la **Collectivité territoriale de Corse** et aux **régions métropolitaines** au titre des charges nettes obligatoires résultant de la réforme du diplôme d'État d'infirmier intervenue en 2009.

L'amendement adopté par l'Assemblée Nationale a pour effet de majorer les ajustements ponctuels de fractions de TICPE affectées aux régions d'un montant de 16,688 millions d'euros.

L'ensemble des corrections non pérennes, introduites par le présent article, se traduit donc par une **majoration de 17,908 millions d'euros du produit de TICPE** pour les régions.

Enfin, le V du présent article établit la **répartition** de ces ajustements aux régions.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

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

Cette correction intervient en loi de finances rectificative pour 2012, d'une part, parce qu'elle porte sur les montants de TICPE transférés pour l'année 2012 et, d'autre part, parce qu'elle permet de disposer des données les plus récentes.

Ces mesures d'ajustement 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* ».

A cet égard, on peut observer que la **commission consultative d'évaluation des charges (CCEC)** a été consultée sur les accroissements de charge résultant du transfert aux régions de la compétence relative à l'inventaire général du patrimoine culturel. La CCEC veille 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 2

(Art. 39 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012)

Compensation à la collectivité de Mayotte des charges résultant de la mise en place du RSA

Commentaire : le présent article ajuste la fourchette de fractions de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques attribuée au département de Mayotte pour 2012, afin de tenir compte de l'évolution de l'estimation des dépenses de revenu de solidarité active (RSA).

Afin de compenser les charges résultant pour Mayotte de l'entrée en vigueur¹ du RSA sur ce territoire, l'article 39 de la loi de finances pour 2012² a prévu le transfert, au profit de ce département, d'une part du produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE), sur le modèle du dispositif prévu au profit des autres départements, dont les dépenses de RSA sont également compensées par attribution d'une part de la TIPP, en vertu de l'article 51 de la loi de finances pour 2009³.

Toutefois, l'absence d'application du RSA sur ce territoire avant le 1^{er} janvier 2012 rendait particulièrement difficile l'évaluation *a priori* du droit à compensation dont bénéficierait le département. Pour tenir compte de cette spécificité, l'article 39 précité a mis en place, pour 2012, non pas une compensation figée comme pour les autres départements, mais une « fourchette de compensation », la fraction effectivement retenue étant ensuite fixée par arrêté des ministres de l'intérieur et du budget, dans le respect de cette fourchette, au vu des sommes effectivement enregistrées.

La fourchette de fractions de TICPE inscrite en loi de finances initiale pour 2012 correspondait à une compensation comprise entre 11,4 et 15,4 millions d'euros. Or, fin septembre 2012, les charges supportées au titre du RSA s'élevaient à 1,3 million d'euros.

Le présent article vise donc à **ajuster à la baisse la fourchette** de la compensation, qui serait alors comprise entre 1,3 et 3 millions d'euros. L'ajustement à la baisse de la fourchette de compensation permettra de garantir **l'adéquation de la compensation versée au département de Mayotte aux dépenses effectivement constatées.**

L'Assemblée nationale a adopté un amendement rédactionnel procédant à une nouvelle rédaction de l'article, sans en modifier le fond.

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

¹ Au 1^{er} janvier 2012, conformément à l'ordonnance n° 2011-1641 du 24 novembre 2011.

² Loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012.

³ Loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009.

ARTICLE 3

(Art. 1648 A du code général des impôts)

Régularisation des montants dus au titre des fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP)

Commentaire : Le présent article vise à rectifier le montant ouvert au titre des fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP) pour l'année 2012.

I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article vise à **réévaluer le niveau de la dotation allouée aux fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP) pour l'année 2012**, afin de prendre en considération les erreurs d'évaluation des montants servant de référence à cette dotation et constitués par les versements que les FDPTP ont effectués en 2009.

Les FDPTP percevraient ainsi, dès cette année, une **dotation globale de 423,3 millions d'euros**, en **augmentation de 4,8 millions d'euros**, selon la répartition suivante :

Montants des FDPTP

(en euros)

Code département	Nom département	Montants FDPTP versés en 2011	Montants FDPTP 2012
01	AIN	4 945 726	4 538 969
02	AISNE	3 141 610	2 883 231
03	ALLIER	922 341	846 484
04	ALPES-DE-HAUTE-PROVENCE	1 501 464	1 377 977
05	HAUTES-ALPES	379 094	347 916
06	ALPES-MARITIMES	2 231 484	2 047 958
07	ARDECHE	6 256 583	5 742 015
08	ARDENNES	13 230 340	12 142 222
09	ARIEGE	1 709 567	1 568 965
10	AUBE	4 161 291	3 819 049
11	AUDE	226 037	207 447
12	AVEYRON	1 923 600	1 765 395
13	BOUCHES-DU-RHONE	3 314 201	3 041 628
14	CALVADOS	3 452 272	3 168 343
15	CANTAL	282 394	259 169
16	CHARENTE	2 145 667	1 969 199
17	CHARENTE-MARITIME	804 202	738 061
18	CHER	3 291 461	3 020 758
19	CORREZE	258 796	237 512

Code département	Nom département	Montants FDPTP versés en 2011	Montants FDPTP 2012
20A	CORSE-DU-SUD	139 358	127 897
20B	HAUTE-CORSE	1 049 641	963 314
21	COTE-D'OR	328 583	301 559
22	COTES-D'ARMOR	741 189	680 231
23	CREUSE	150 380	138 012
24	DORDOGNE	2 456 230	2 254 219
25	DOUBS	7 467 426	6 853 274
26	DROME	5 937 371	5 449 057
27	EURE	8 777 499	8 055 601
28	EURE-ET-LOIR	686 379	629 928
29	FINISTERE	158 935	145 863
30	GARD	5 714 553	5 244 564
31	HAUTE-GARONNE	784 986	720 426
32	GERS	4 450 864	4 084 806
33	GIRONDE	9 877 492	9 065 126
34	HERAULT	277 786	254 940
35	ILLE-ET-VILAINE	11 700 501	10 738 203
36	INDRE	1 369 288	1 256 672
37	INDRE-ET-LOIRE	4 797 071	4 402 540
38	ISERE	30 698 329	28 173 571
39	JURA	1 826 184	1 675 991
40	LANDES	5 643 221	5 179 099
41	LOIR-ET-CHER	5 969 569	5 478 607
42	LOIRE	1 187 225	1 089 583
43	HAUTE-LOIRE	94 440	86 673
44	LOIRE-ATLANTIQUE	6 239 930	5 726 733
45	LOIRET	8 982 523	8 243 763
46	LOT	181 148	166 250
47	LOT-ET-GARONNE	2 162 963	1 985 072
48	LOZERE	183 182	168 116
49	MAINE-ET-LOIRE	891 777	818 434
50	MANCHE	10 143 103	9 308 892
51	MARNE	2 301 445	2 112 165
52	HAUTE-MARNE	981 304	900 597
53	MAYENNE	830 928	762 589
54	MEURTHE-ET-MOSELLE	9 783 990	8 979 314
55	MEUSE	1 871 538	1 717 615
56	MORBIHAN	1 169 309	1 073 140
57	MOSELLE	16 102 123	14 777 818
58	NIEVRE	2 585 673	2 373 017
59	NORD	18 520 924	16 997 687
60	OISE	12 215 624	11 210 961
61	ORNE	1 370 396	1 257 689
62	PAS-DE-CALAIS	9 625 452	8 833 815
63	PUY-DE-DOME	3 030 742	2 781 482

Code département	Nom département	Montants FDPTP versés en 2011	Montants FDPTP 2012
64	PYRENEES-ATLANTIQUES	3 143 803	2 885 244
65	HAUTES-PYRENEES	859 225	788 559
66	PYRENEES-ORIENTALES	734 721	674 295
67	BAS-RHIN	4 743 993	4 353 827
68	HAUT-RHIN	20 563 808	18 872 555
69	RHONE	3 735 360	3 428 148
70	HAUTE-SAONE	1 974 251	1 811 880
71	SAONE-ET-LOIRE	2 403 469	2 205 798
72	SARTHE	3 130 758	2 873 272
73	SAVOIE	8 388 539	7 698 631
74	HAUTE-SAVOIE	1 672 036	1 534 521
75	PARIS	0	0
76	SEINE-MARITIME	27 890 494	25 596 664
77	SEINE-ET-MARNE	12 178 341	11 176 744
78	YVELINES	22 926 876	21 041 275
79	DEUX-SEVRES	855 394	785 043
80	SOMME	5 394 189	4 950 549
81	TARN	293 184	269 071
82	TARN-ET-GARONNE	2 999 368	2 752 688
83	VAR	0	0
84	VAUCLUSE	517 984	475 382
85	VENDEE	517 064	474 539
86	VIENNE	12 492 491	11 465 057
87	HAUTE-VIENNE	2 933 583	2 692 313
88	VOSGES	5 225 938	4 796 135
89	YONNE	952 578	874 234
90	TERRITOIRE DE BELFORT	2 691 946	2 470 549
91	ESSONNE	15 115 425	13 872 270
92	HAUTS-DE-SEINE	4 951 552	4 544 316
93	SEINE-ST-DENIS	0	0
94	VAL-DE-MARNE	0	0
95	VAL-D'OISE	12 687 677	11 644 190
971	GUADELOUPE	58 737	53 906
972	MARTINIQUE	1 436 742	1 318 578
973	GUYANE	2 118 776	1 944 519
974	REUNION	0	0
	TOTAL	461 225 010¹	423 291 955²

Source : Réponse au questionnaire budgétaire

¹ Les montants versés aux FDPTP en 2011 sont plus élevés qu'en 2012 en raison, notamment, de la réduction de la dotation de l'État de 38 millions d'euros, votée l'an dernier en loi de finances pour 2012.

² Les chiffres du tableau intègrent la majoration de 4,8 millions d'euros dans le présent article.

La présente disposition porte sur l'année en cours, dans la mesure où **l'article 21 du projet de loi de finances pour 2013** ajuste ce montant **de manière pérenne à compter de 2013**.

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

La mesure proposée par le présent article conduit à une **majoration des crédits** destinés à la **péréquation horizontale** des collectivités territoriales sans remettre en cause le principe du gel en valeur des dotations de l'Etat qui leur sont destinées¹.

Le dispositif permet par ailleurs de **régulariser les erreurs d'évaluation** d'un **dispositif complexe** qui alimente les FDPTP depuis 2011.

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

¹ Les FDPTP sont situés en dehors du périmètre de l'enveloppe normée des concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales. L'évolution de leur montant n'influe donc pas sur les concours financiers inscrits dans cette enveloppe, gelée en valeur.

ARTICLE 3 bis (nouveau)

Création d'un fonds de soutien aux collectivités ayant contracté des emprunts structurés

Commentaire : Le présent article propose la création d'un fonds de soutien, doté de 50 millions d'euros, au profit des collectivités territoriales et de leurs groupements ayant contracté des emprunts structurés.

I. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article, adopté à l'initiative du Gouvernement, tend à instituer un fonds de soutien aux collectivités ayant souscrit des emprunts structurés.

Cette mesure avait été annoncée par le ministre de l'économie et des finances lors d'un déplacement à Dijon le 8 novembre 2012. Sept initiatives avaient alors été présentées :

« 1. le lancement, ce même jour, de l'offre de crédits à moyen et long terme de La Banque Postale (LBP) ;

« 2. les fondations d'un nouvel acteur du financement des collectivités locales, après avoir trouvé un accord de principe avec la Commission européenne et nos partenaires belges et luxembourgeois dans le cadre du dossier DEXIA ;

« 3. la mobilisation forte des banques commerciales et mutualistes pour qu'elles restent engagées aux côtés des collectivités locales, au moins au même niveau en 2013 qu'en 2012 ;

« 4. la réouverture d'une enveloppe pérenne de prêts sur fonds d'épargne pour le financement de long terme des collectivités locales ;

« 5. un dispositif pour aider les collectivités locales en grave difficulté financière du fait des emprunts toxiques, sur lequel une concertation sera rapidement engagée avec les associations d'élus ;

« 6. le renforcement des moyens de la Banque Européenne d'Investissement (BEI) en soutien des investissements des collectivités françaises ;

« 7. enfin le lancement de la BPI, banque des PME et des régions. »

C'est finalement dans le cours du débat à l'Assemblée nationale que le Gouvernement a décidé de déposer un amendement.

A. L'OBJET ET LES MODALITÉS DE FONCTIONNEMENT DU FONDS DE SOUTIEN

Le fonds de soutien prévu par le présent article a vocation à apporter une aide financière aux collectivités particulièrement fragiles qui n'auraient la possibilité de financer seules, « *même par des efforts tant en recettes qu'en dépenses* », le coût de sortie ou de réduction du risque de leurs emprunts structurés les plus sensibles.

Une procédure et un calendrier sont définis : les collectivités intéressées devront déposer une demande auprès du préfet avant le 30 septembre 2013. La chambre régionale des comptes compétente est alors saisie afin d'estimer « *la capacité de la collectivité à prendre en charge financièrement le coût de refinancement de ses emprunts* » et doit rendre son avis dans un délai d'un mois. Si cet avis est favorable, la collectivité doit signer une convention avec l'Etat avant le 31 décembre 2013. Cette convention devra « *notamment comporter le montant de la subvention et son échelonnement ainsi que le plan pluriannuel de retour à l'équilibre auquel s'engage la collectivité ou le groupement* ».

Le projet de convention peut être soumis pour avis à la chambre régionale des comptes.

Pour une partie de ses ressources plafonnée à 5 millions d'euros, le fonds peut également être utilisé pour « *participer à la prise en charge de prestations d'accompagnement destinées à faciliter la gestion de l'encours de dette structurée* » au profit de collectivités et groupements de moins de 10 000 habitants.

Selon l'exposé des motifs de l'amendement du gouvernement, ce financement partiel pourrait s'organiser autour « *d'une prestation de service mise en place par l'État par exemple via un accord cadre avec l'UGAP* ».

B. LES RESSOURCES DU FONDS

Le fonds, qui sera géré par l'Agence de services et de paiement, est doté de **50 millions d'euros**, au titre de 2012. Le ministre chargé du budget a confirmé en séance publique que « *le gouvernement n'était pas favorable à sa pérennisation qui ferait courir le risque d'exonérer de toute responsabilité certains établissements bancaires* ».

La charge de son financement est répartie « paritairement » entre l'Etat et les collectivités territoriales.

L'Etat apporte **25 millions d'euros** sous forme de **crédits budgétaires** ouverts sur le programme « 122. Concours spécifiques et administration » de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ». Cet abondement de crédits figurait à l'état B du présent projet de loi de

finances rectificative pour 2012, antérieurement au dépôt par le Gouvernement de son amendement.

Selon l'exposé des motifs, et de manière assez symbolique, il est précisé que *« ces ouvertures sont rendues possibles par le relèvement des impositions pesant sur les établissements bancaires et le secteur financier voté dans le cadre de la loi n° 2012-958 du 16 août 2012 de finances rectificative pour 2012 (doublement du taux de la taxe sur les transactions financières et de la taxe de risque systémique sur les banques). »*

Les **25 millions d'euros** restant sont prélevés sur le **produit des amendes de police (amendes forfaitaires hors radars et amendes majorées) destinées aux collectivités territoriales.**

En conséquence, le II du présent article prévoit un prélèvement exceptionnel sur les recettes des collectivités retracées dans la section « Circulation et stationnement routiers » du compte d'affectation spéciale « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers ».

Il convient de rappeler que **les collectivités territoriales se voient affecter**, en application de l'article 49 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005, **53 % du solde du produit des amendes forfaitaires de la police de la circulation et du stationnement « hors radars »**, après déduction des dépenses liées au déploiement du procès-verbal électronique détaillées ci-dessus, **les 47 % restant** revenant au **budget général**, pour une affectation au « désendettement de l'Etat ».

Cette clef de répartition - 53 % / 47 % - a cependant connu **en 2012** une exception puisque **le précédent gouvernement avait prélevé 32,6 millions d'euros sur la part revenant aux collectivités pour abonder les 47 % revenant à l'Etat**, dans le cadre de la réduction de 200 millions d'euros des concours de l'Etat aux collectivités, décidée en août 2011.

Afin d'assurer la neutralité financière pour le budget de l'Etat du nouveau prélèvement prévu pour alimenter le fonds de soutien, et d'éviter que les 25 millions d'euros se reportent, à hauteur de 47 % (soit 11,75 millions d'euros), sur la part de l'Etat, le présent article propose de **majorer** du même montant **le transfert exceptionnel de 2012 qui s'élèverait donc à 44,397 millions d'euros.**

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article, adopté dans une certaine urgence, suscite de plusieurs interrogations :

- le montant de 50 millions d'euros, dont le ministre a indiqué à l'Assemblée nationale qu'il n'avait pas vocation à augmenter au cours des prochains exercices, est en décalage avec les évaluations du montant de l'endettement « toxique » des collectivités territoriales.

Selon le rapport de la commission d'enquête parlementaire sur les emprunts toxiques¹, l'encours total des produits structurés souscrits par les acteurs publics atteint 32 milliards d'euros, dont 22 milliards pour les collectivités territoriales. Ce même rapport chiffre à plus de 18 milliards d'euros le volume total des produits structurés les plus risqués considérés comme « toxiques ».

En juillet 2011, la Cour des comptes² estimait entre 7 et 12 milliards d'euros le montant des emprunts toxiques souscrits par les collectivités ;

- le texte adopté qui n'a pas fait l'objet d'une évaluation compte tenu de son dépôt tardif ni – semble-t-il – d'une concertation préalable avec le comité des finances locales ou les associations d'élus, manque de précision. Ainsi, il ne définit pas les critères sur lesquels les collectivités seront choisies ou la procédure d'appel éventuel en cas d'appréciations différentes entre les chambres régionales des comptes (CRC). Il reste également très allusif sur la possibilité pour les CRC d'imposer ou non des contreparties aux aides attribuées ;

- s'agissant du financement, il fait curieusement appel, à hauteur de 25 millions d'euros, à la « solidarité » des collectivités territoriales dans leur ensemble. Ce fonds de soutien ne faisait pas partie des douze préconisations de la commission d'enquête « Bartolone » qui étaient les suivantes :

¹ *Rapport sur les produits financiers à risque souscrits par les acteurs publics locaux. N° 4030 décembre 2011.*

² *Rapport public thématique sur la gestion de la dette publique locale.*

Synthèse des propositions de la commission « Bartolone »

Thème	Proposition	Mise en œuvre
Favoriser un financement sûr et diversifié des investissements des collectivités territoriales et établissements publics locaux :		
Proposition n° 1 :	Encourager le recours aux emprunts obligataires et le développement d'une structure mutualiste de financement obligataire des collectivités territoriales	<i>Modification législative</i>
Mieux encadrer les modalités de souscription des emprunts du secteur local :		
Proposition n° 2 :	Interdire les produits structurés ou dérivés avec multiplicateur	<i>Modification législative</i>
Proposition n° 3 :	Mettre en place un <i>capping</i> global pour tous les prêts aux acteurs publics locaux	<i>Modification législative</i>
Proposition n° 4 :	Provisionner les risques liés à la souscription de produits financiers, à hauteur des charges financières supplémentaires potentielle	<i>Décret en Conseil d'État (pour les communes) Arrêtés relatifs aux instructions budgétaires et comptables et circulaires</i>
Améliorer la transparence et le contrôle sur l'endettement local :		
Proposition n° 5 :	Instaurer un débat annuel des assemblées délibérantes sur la stratégie financière et le pilotage pluriannuel de l'endettement	<i>Modification législative</i>
Proposition n° 6 :	Améliorer les nouvelles annexes aux documents budgétaires présentant l'encours d'endettement en détaillant le niveau de risque et la valeur réelle des emprunts souscrits	<i>Arrêtés relatifs aux instructions budgétaires et comptables</i>
Proposition n° 7 :	Encadrer la conclusion des contrats d'emprunt avant les échéances électorales, en fixant l'échéance des délégations consenties à l'exécutif à l'ouverture de la campagne électorale pour le renouvellement de l'assemblée délibérante	<i>Modification législative</i>
Proposition n° 8 :	Étendre le contrôle de légalité à l'ensemble des contrats de prêt	<i>Modification législative</i>
Proposition n° 9 :	Préciser le contenu du rapport annuel au Parlement sur la dette locale	<i>Modification législative</i>
Proposition n° 10 :	Clarifier les prérogatives des commissions d'enquête parlementaires à l'égard des établissements de crédit	<i>Modification législative</i>
Engager une gestion mutualisée de la sortie des dettes locales structurées, sans défaisance :		
Proposition n° 11 :	Mettre en place un pôle d'assistance et de transaction, auquel les acteurs publics locaux concernés pourraient donner mandat pour renégocier de façon groupée les encours d'emprunts structurés et conclure de nouveaux contrats à taux fixes ou variables, en organisant le portage du risque par les établissements prêteurs avec une participation des emprunteurs aux coûts afférents	<i>Décision ministérielle</i>
Proposition n° 12 :	Recentrer le rôle de la médiation sur les produits atypiques ou fortement toxiques	<i>Décision ministérielle</i>

Source : rapport de la commission d'enquête

Votre commission vous propose donc par deux amendements tendant à :

- d'une part, limiter au seul financement assuré par l'Etat les ressources du fonds de soutien au profit des collectivités territoriales et de leurs groupements ayant contracté des emprunts structurés ;

- d'autre part, reprendre l'une des propositions formulées par la commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur les produits financiers à risque souscrits par les acteurs publics locaux, dite commission « Bartolone », consistant à instaurer, dans le cadre du débat d'orientation budgétaire, un débat annuel des assemblées délibérantes sur la stratégie financière et le pilotage pluriannuel de l'endettement.

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

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

ARTICLE 4 (ÉTAT A ANNEXÉ)

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

Commentaire : le présent article traduit l'incidence sur l'équilibre prévisionnel du budget 2012 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 se dégrade de 4,995 milliards d'euros par rapport à la dernière loi de finances rectificative, pour s'établir à **- 86,12 milliards d'euros**. Ce solde était attendu à - 78,7 milliards d'euros en loi de finances initiale pour 2012 ;

2) le **tableau de financement** de l'Etat est ajusté en conséquence de la prévision d'exécution. Le besoin de financement de l'Etat s'établit à 185,3 milliards d'euros, en hausse de 5 milliards d'euros par rapport à la deuxième loi de finances rectificative pour 2012 compte tenu de l'augmentation du déficit ;

3) le plafond des autorisations d'emplois de l'Etat est inchangé, à 1 936 014 ETPT 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 d'**améliorer de + 19,6 millions d'euros le solde budgétaire**, correspondant aux mouvements suivants :

1) **les recettes fiscales sont minorées de 19,4 millions d'euros (impact sur le solde : - 19,4 millions d'euros)**, compte tenu de transferts de la taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) aux collectivités territoriales au titre de la compensation des transferts de compétences et de services, à raison de 2,3 millions d'euros aux départements et 17,1 millions d'euros aux régions ;

2) les **dépenses de l'Etat sont minorées de 3 millions d'euros (impact sur le solde : + 3 millions d'euros)**, par anticipation des ajustements liés aux transferts aux départements et aux régions. Cette minoration se décompose, en seconde partie du présent projet de loi de finances, en une minoration des crédits des missions « Administration générale et territoriale de l'Etat », « Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales », « Direction de l'action du Gouvernement », « Ecologie, développement et aménagement durables » et une majoration des crédits de la dotation globale de décentralisation et de la dotation globale de compensation inscrits sur la mission « Relations avec les collectivités territoriales ». La majoration de cette dernière mission correspond aux cas où la compensation des compétences transférées s'effectue par des crédits budgétaires plutôt que par transfert de fiscalité ;

3) les **prélèvements sur recettes (PSR) au profit des collectivités territoriales sont minorés de 36 millions d'euros (impact sur le solde : + 36 millions d'euros)**, pour atteindre 55,59 milliards d'euros ; il est procédé à une révision à la baisse de la dotation de compensation des produits syndicaux fiscalisés compte tenu de la prévision d'exécution 2012 nettement inférieure au montant initialement prévu (4,2 millions d'euros au lieu de 40 millions d'euros en LFI 2012) ; cette réévaluation avait déjà été prise en compte dans le cadre de la discussion du projet de loi de finances de 2013 ;

4) les **recettes et les dépenses du compte d'affectation spéciale « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers » sont minorées de 25 millions d'euros (pas d'impact sur le solde)** ; un amendement du Gouvernement au présent projet de loi de finances a institué un fonds de soutien aux collectivités territoriales et à leurs groupements ayant contracté des emprunts structurés. Cet amendement a prévu un prélèvement de 25 millions d'euros sur le produit des amendes de la police de la circulation défini au b du 1° du B du I de l'article 49 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006. En conséquence, il est prévu une minoration des recettes de la ligne 04 « Amendes forfaitaires de la police de la circulation et amendes forfaitaires majorées issues des infractions constatées par la voie du système de contrôle-sanction automatisé et des infractions aux règles de la police de la circulation ». Par coordination et par anticipation, l'article d'équilibre tient compte d'une minoration de 25 millions d'euros des dépenses du programme « Contribution à l'équipement des collectivités territoriales pour l'amélioration des transports en commun, de la sécurité et de la circulation routières ».

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 2012 CRÉDITS DES MISSIONS

ARTICLE 5 (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 10 298 208 280 euros en AE et 9 408 176 057 euros en CP et son II annule 2 693 831 280 euros en AE et 1 874 252 492 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 10 299 635 026 euros en AE et 9 409 602 803 euros en CP et les annulations à 2 698 449 678 euros en AE et 1 878 870 890 euros CP.

Les **ouvertures de crédits** ont ainsi été **majorées de 1 426 746 euros** en AE et en CP, et les **annulations de crédits minorées de 4 618 398 euros** en AE et en CP.

Ces évolutions résultent des **six mouvements de crédits** suivants :

1) une **minoration** des dépenses de personnel de la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales » à hauteur de **735 107 euros** : il s'agit de la prise en compte, suite à la troisième et dernière

vague de transfert aux départements des services de l'Etat en charge de l'aménagement foncier, des compensations allouées aux collectivités concernées au titre de la prise en charge des agents ayant opté pour l'intégration ou le détachement lors des première et deuxième vagues d'option, ainsi qu'au titre des postes devenus vacants en 2011 et 2012 ; à cette minoration correspond, pour des montants équivalents, une **majoration des compensations financières** allouées aux collectivités concernées sous forme de recettes de taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) ;

2) une **minoration** des crédits de la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales » de **54 864 euros**, prenant en compte l'ajustement de la compensation allouée aux collectivités territoriales (région Alsace et département du Bas-Rhin) au titre des transferts de compétences et de services en matière de voies d'eau ; à cette minoration correspond, pour des montants équivalents, une **majoration des compensations financières** allouées aux collectivités concernées sous forme de recettes de TICPE ;

3) une **minoration** de **6 842 euros** des crédits du programme 333 « Moyens mutualisés des administrations déconcentrées » de la mission « Direction de l'action du Gouvernement », correspondant au transfert au syndicat mixte pour le développement du Saint-Lois, intervenu le 1^{er} janvier 2012, des services du ministère de l'écologie en charge du domaine public fluvial de la Vire et du canal Vire-Taute, pour un montant équivalent aux dépenses de fonctionnement de ces services ; la compensation aux collectivités territoriales concernées se traduit par **l'ouverture de crédits** sur le programme 122 de la **mission « Relations aux collectivités territoriales »** ;

4) une **minoration** des crédits de titre 2, à hauteur de **3 448 261 euros** (dont 893 723 euros de contributions au CAS « Pensions »), du programme 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer » de la mission « Ecologie, développement et aménagement durables », correspondant à l'ajustement des compensations allouées aux collectivités territoriales au titre de divers transferts de compétences et de services découlant, principalement, des dispositions de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales 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.

Cet ajustement prend en compte les postes devenus vacants avant le 31 août 2012 dans les services transférés, ainsi que l'exercice par les personnels titulaires du ministère de l'écologie, de leur droit d'option pour l'intégration dans la fonction publique territoriale ou le détachement sans limitation de durée.

Ces ajustements concernent :

- le transfert de la compétence « Urbanisme, construction, habitation et logement » à la collectivité de Saint-Martin ;
- les services en charge des routes départementales, des routes nationales d'intérêt local et de la gestion des fonds de solidarité pour le logement, transférés au 1^{er} janvier 2007 ;
- les services en charge des ports d'intérêt national transférés au 1^{er} janvier 2008 ;
- les services en charge des routes nationales d'intérêt local et des voies d'eau transférés en 1^{er} janvier 2009 ;
- les services en charge des voies d'eau de la région Bretagne transférés au 1^{er} janvier 2010 ;
- les services en charge de la gestion du canal Taute et Vire-Taute transférés au 1^{er} janvier 2012 ;
- les services supports des parcs de l'équipement transférés au 1^{er} janvier 2010 et au 1^{er} janvier 2011 ;
- les services en charge de la compétence en matière de plan de déplacements urbains, d'organisation et de fonctionnement des transports scolaires ainsi que de remboursement des frais de déplacement des élèves et étudiants handicapés, transférés au syndicat des transports d'Ile-de-France (STIF).

La part de cette annulation de crédits de titre 2 relative au transfert des parcs de l'équipement (en application de la loi du 26 octobre 2009) s'élève à 2 600 850 euros.

Ce transfert de charges aux collectivités territoriales a été principalement compensé l'amendement ayant actualisé les taux des fractions de TICPE affectées aux départements et aux régions concernées.

Le solde du montant à compenser à ce titre donne par ailleurs lieu à une majoration des crédits de la dotation générale de décentralisation (inscrits sur la mission « Relations avec les collectivités territoriales »).

5) Une **majoration de 1 426 746 euros** des crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales », résultant d'ajustements des compensations relatives aux transferts de compétences et de services aux collectivités territoriales. Les éléments d'informations nécessaires à ces ajustements n'étaient pas disponibles lors de la préparation du projet de loi de finances rectificative.

Cette majoration de crédits correspond aux trois mouvements de crédits suivants :

- a) une majoration de 78 946 euros des crédits du programme « Concours financiers aux communes et groupements de communes » au titre

du transfert à la Ville de Paris, en application de l'article 13 de la loi n°2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie (LME), du service en charge de la délivrance des autorisations préalables au changement d'usage des locaux destinés à l'habitation ;

b) une majoration de 50 012 euros des crédits du programme « Concours financiers aux départements » destinés à la collectivité de Saint-Martin, au titre de la compensation des dépenses de personnel résultant du transfert, au 1^{er} mars 2012, des compétences en matière de logement et d'habitat insalubre en application de la loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer ;

c) une majoration de 874 781 euros des crédits du programme « Concours financiers aux régions », se répartissant entre :

- 253 550 euros de compensation au Syndicat des transports d'Ile-de-France (STIF) au titre des compétences transférées par l'Etat en matière de plan de déplacements urbains, d'organisation et de fonctionnement des transports scolaires ainsi que de remboursement des frais de déplacement des élèves et étudiants handicapés, en application des articles 38, 40 et 41 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales (LRL) et du décret n° 2009-954 du 29 juillet 2009 relatif aux modalités de transfert des services ou parties de services déconcentrés de l'Etat ;

- 621 231 euros destinés aux régions d'outre-mer au titre des ajustements suivants :

. une majoration de 305 018 euros au titre de la compensation à la région de La Réunion de la prise en charge d'emplois qui relevaient précédemment des services du ministère de l'écologie en charge des routes nationales d'intérêt local, transférés en application du décret n°2008-1379 du 19 décembre 2008 ;

. une majoration de 44 210 euros au titre de la compensation des charges résultant pour les régions Guadeloupe, Martinique et de La Réunion du transfert au 1^{er} janvier 2011 des services supports des parcs de l'équipement, en application 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 ;

. une majoration de 272 003 euros au titre de l'ajustement de la compensation des charges nouvelles nettes résultant pour les régions d'outre-mer de la mise en œuvre de la réforme dite « LMD » du diplôme d'infirmier introduite par arrêté du 31 juillet 2009 ;

- 423 007 euros des crédits sur le programme « Concours spécifiques et administration » se répartissant entre :

. 392 518 euros au titre du transfert aux régions, le 1^{er} janvier 2008, des services du ministère de l'écologie chargés de la gestion des ports d'intérêt

national, en application notamment des articles 30, 104 et 121 de la loi LRL précitée ;

. 30 489 euros destinés au Syndicat mixte de développement du Saint-Lois au titre du transfert au 1^{er} janvier 2012 des services en charge du domaine public fluvial non navigable de la Vire et du canal de Vire-Taute, en application du décret n°2011-2017 du 29 décembre 2011.

6) Par coordination avec l'amendement portant sur les crédits de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » suite à des transferts de compétences et de services, une **minoration** de crédits de titre 2, à hauteur de **373 324 euros** (dont 111 295 euros de contributions au CAS « Pensions »), sur le programme « Administration territoriale » de la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat », se décomposant de la façon suivante :

- 252 701 euros au titre du transfert au syndicat des transports d'Ile-de-France (STIF) de la compétence en matière de plan de déplacements urbains, d'organisation et de fonctionnement des transports scolaires ainsi que de remboursement des frais de déplacement des élèves et étudiants handicapés ;

- 78 946 euros au titre du transfert à la Ville de Paris des services de l'Etat en charge de la compétence en matière de délivrance des autorisations de changement d'usage des locaux destinés à l'habitation, prévu par l'article 13 de la loi LME précitée ;

- 41 677 euros au titre du transfert des compétences « Urbanisme, construction, habitation et logement » à la collectivité de Saint-Martin à compter du 1^{er} mars 2012.

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

*ARTICLE 6
(ET ÉTAT D)*

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 2 585 000 000 euros en AE et en CP au titre des comptes spéciaux, correspondant à la recapitalisation de Dexia examinée à l'article 29 du présent projet de loi de finances rectificative.

Introduit par l'Assemblée nationale sur l'initiative du Gouvernement, son II minore les dépenses du compte d'affectation spéciale (CAS) « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers » à hauteur de 25 millions d'euros.

Ces ressources issues du CAS permettent de financer l'abondement à due concurrence, voté par l'Assemblée nationale, du fonds de soutien aux collectivités territoriales et à leurs groupements ayant contracté des emprunts structurés. Ces 25 millions d'euros s'ajoutent aux 25 millions d'euros déjà proposés pour le fonds dans le texte initial du présent projet de loi de finances.

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

TITRE II DISPOSITIONS PERMANENTES

I. MESURES FISCALES NON RATTACHÉES

ARTICLE 7

*(Art. 755 [nouveau] du code général des impôts, art. L. 10-0 A [nouveau],
L. 16, L. 23 C [nouveau] et L. 71 [nouveau] du livre des procédures fiscales)*

Renforcement de la lutte contre les fraudes patrimoniales les plus graves

Commentaire : le présent article vise à compléter les pouvoirs d'investigation de l'administration fiscale afin de faciliter la taxation des actifs qui n'ont pas été déclarés et qui sont placés sur des comptes bancaires ou des contrats d'assurance-vie.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LA SANCTION DE LA DISSIMULATION D'ACTIFS À L'ÉTRANGER

1. Le non-respect de l'obligation de déclarer les comptes bancaires et les contrats d'assurance-vie souscrits à l'étranger...

Supports privilégiés de l'évasion et de la fraude fiscales, **les comptes bancaires et contrats d'assurance-vie souscrits à l'étranger font l'objet d'obligations déclaratives spécifiques** dont le non-respect est sanctionné.

Ainsi, le deuxième alinéa de l'**article 1649 A du code général des impôts** (CGI) prévoit que les personnes physiques, les associations, les sociétés n'ayant pas la forme commerciale, domiciliées ou établies en France, sont tenues de **déclarer auprès de l'administration fiscale, en même temps que leur déclaration de revenus ou de résultats, les références des comptes ouverts, utilisés ou clos à l'étranger.**

De même l'**article 1649 AA** du même code impose aux **souscripteurs de contrats d'assurance-vie ouverts auprès d'organismes établis hors de France** de déclarer, en même temps que leur déclaration de revenus, les références du ou des contrats, les dates d'effet et de durée de ces derniers, ainsi que les avenants et opérations de remboursement effectuées au cours de l'année.

2. ...fait l'objet d'une pénalisation accrue

a) Les sanctions encourues

Le non-respect de ces obligations déclaratives **entraîne l'application d'amendes fiscales** dont le montant a été relevé au cours des dernières années.

La loi du 30 décembre 2008 de finances rectificative pour 2008¹ a fixé le montant des **amendes** à :

- **1 500 euros par compte**² lorsque l'obligation de déclarer les comptes bancaires détenus à l'étranger n'a pas été respectée, en application du IV de l'article 1736 du CGI. Ce montant est porté à **10 000 euros par compte** non déclaré lorsque celui-ci est localisé dans un Etat ou un territoire non coopératif (ETNC) ;

- **25 % des versements effectués** au titre des contrats d'assurance-vie souscrits à l'étranger non déclarés, conformément à l'article 1766 du CGI. Toutefois, **lorsque le contribuable apporte la preuve que le Trésor n'a subi aucun préjudice, le taux de l'amende est ramené à 5 % et son montant plafonné à 1 500 euros.**

La loi du 14 mars 2012 de finances rectificative pour 2012³ est venue compléter les dispositions précitées afin de **sanctionner plus sévèrement les infractions les plus graves**. Désormais :

- lorsque **le total des soldes créditeurs du ou des comptes à l'étranger non déclarés est égal ou supérieur à 50 000 euros**, l'amende par compte non déclaré atteint **5 % du solde créditeur de ce compte**, sans pouvoir être inférieure à 1 500 euros ou à 10 000 euros si ce compte est localisé dans un ETNC⁴ ;

- lorsque **la valeur totale du ou des contrats d'assurance-vie ouverts à l'étranger non déclarés dépasse 50 000 euros**, l'amende par contrat non-déclaré s'élève à **5 % de la valeur du contrat**, sans pouvoir être inférieure à 1 500 euros ou à 10 000 euros si le contrat a été souscrit dans un ETNC. En effet, la loi de finances rectificative précitée a également prévu que les contrats d'assurance-vie souscrits dans un ETNC non déclarés, et dont la valeur est inférieure à 50 000 euros, entraînent l'application d'une **amende spécifique** d'un montant de 10 000 euros⁵.

b) Un délai de reprise spécifique

Lorsqu'elle constate des omissions, des insuffisances ou encore des erreurs d'impositions, l'administration fiscale peut procéder à des

¹ Loi n° 2008-1443 du 30 décembre 2008 de finances rectificative pour 2008.

² Les amendes sont applicables à chaque année non prescrite au titre de laquelle l'infraction a été mise en évidence.

³ Loi n° 2012-354 du 14 mars 2012 de finances rectificative pour 2012.

⁴ Cf. IV de l'article 1736 du CGI.

⁵ Cf. article 1766 du CGI.

rectifications assorties, le cas échéant, de sanctions. Toutefois, cette prérogative peut seulement être exercée 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**.

Cependant, **le délai de reprise dont dispose l'administration a été allongé en cas de non-respect de l'obligation de déclarer les comptes bancaires et les contrats d'assurance-vie souscrits à l'étranger**. L'article 58 de la loi de finances rectificative pour 2011¹ a porté ce **délai à dix ans**, quel que soit le pays où a été ouvert le compte ou le contrat d'assurance-vie².

3. Les règles d'attribution de la preuve en matière fiscale, un instrument de lutte contre la dissimulation d'actifs à l'étranger

L'attribution de la charge de la preuve en contentieux fiscal fait partie des matières réservées au législateur par l'article 34 de la Constitution³. En principe, conformément à l'esprit du système déclaratif, **la déclaration du contribuable est présumée régulière, et celui qui en conteste les conséquences doit supporter la charge de la preuve**. A titre d'exemple, lorsque l'administration fiscale rectifie les bases d'imposition par la voie de la procédure de redressement contradictoire et que le contribuable a refusé les redressements, il appartient à la première de démontrer le bien fondé de ses prétentions.

Toutefois, le législateur a posé des règles spécifiques de preuve qui s'appliquent aux situations dans lesquelles le contribuable est présumé vouloir échapper à l'impôt. Dans de tels cas, **les règles de répartition de la charge de la preuve apparaissent comme des instruments de lutte contre la fraude fiscale**.

A cet égard, le troisième alinéa de l'article 1649 A du CGI dispose que les sommes, titres ou valeurs transférés à l'étranger ou en provenance de l'étranger par l'intermédiaire de comptes bancaires non déclarés **constituent, sauf preuve contraire, des revenus imposables**. Une mention similaire a été ajoutée à l'article 1649 AA de ce code afin de soumettre au même régime les transferts réalisés à partir des contrats d'assurance-vie souscrits à l'étranger et non déclarés. Les dispositions précitées posent ainsi une **présomption d'imposabilité** de ces revenus. L'administration fiscale est, par conséquent, autorisée à procéder directement à la notification des revenus, sans recourir

¹ Loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011.

² Auparavant, le délai de reprise était relevé à 10 ans seulement lorsque que les comptes bancaires ou les contrats d'assurance-vie étaient ouverts dans un Etat ou territoire non coopératif (ETNC).

³ Décision n° 80-119 L du 2 décembre 1980 du Conseil constitutionnel.

préalablement à l'envoi des demandes de justifications prévues à l'article L. 16 du livre des procédures fiscales (LPF).

Puisqu'il ne s'agit que d'une **présomption simple**, le contribuable peut apporter la preuve que les transferts effectués en infraction à l'obligation déclarative ne constituent pas des revenus imposables.

B. LES POUVOIRS D'INVESTIGATION DE L'ADMINISTRATION FISCALE

Le système déclaratif a pour nécessaire contrepartie la mise à disposition de l'administration fiscale de **pouvoirs d'investigation**. Ces derniers ont pour finalité de permettre de contrôler la véracité des déclarations produites. Toutefois, afin de préserver les droits et libertés des contribuables, **ces pouvoirs d'investigation ont été encadrés**. Aussi existe-t-il une gradation du niveau de protection du contribuable, et donc du niveau de contrainte de l'administration, en fonction de l'importance des pouvoirs d'investigation mis en œuvre.

1. La recherche d'informations ponctuelles

a) Les demandes de renseignements « informelles »

Tout d'abord, l'administration fiscale peut formuler des **demandes de renseignements « informelles »**. L'article L. 10 du LPF autorise ainsi cette dernière à demander aux contribuables *« tous renseignements justificatifs ou éclaircissements relatifs aux déclarations souscrites ou aux actes déposés »*. Ces demandes sont qualifiées d'« informelles » dans la mesure où elles n'emportent aucune obligation juridique ; aussi les contribuables concernés peuvent-ils ne pas y répondre. De ce fait, dans le cadre de telles demandes, **l'administration n'est astreinte à aucune formalité particulière**¹.

b) Le droit de communication

Ensuite, l'administration bénéficie d'un **droit de communication** dont les principes sont explicités par les articles L. 81 à L. 102 du LPF². Ces demandes peuvent être adressées au contribuable lui-même, mais également à des tiers susceptibles de disposer d'informations pertinentes sur celui-ci, comme sa banque, son employeur, ses fournisseurs, ses clients, etc.

¹ Cf. *décision du Conseil d'Etat du 10 décembre 1999 « SARL Juventhera » (n° 201067)*.

² *Il faut également rappeler qu'en vertu de l'article L. 114 du LPF l'administration fiscale peut échanger des renseignements avec les Etats ayant conclu avec la France une convention d'assistance réciproque en matière d'impôts. Un dispositif équivalent existe pour les échanges d'informations avec les autres Etats membres de l'Union européenne ; celui-ci est prévu à l'article L. 114 A du LPF. Le recours à l'assistance fiscale internationale est juridiquement similaire à l'exercice du droit de communication. En effet, comme l'a indiqué la cour administrative d'appel de Marseille dans un arrêt du 16 mai 2006 « Ponomarenko » (n° 01MA02685), la mise en œuvre de l'assistance administrative internationale « n'est pas subordonnée à l'engagement formel d'une procédure de contrôle ».*

L'article 1734 du code général des impôts (CGI) prévoit l'application d'une **amende de 1 500 euros** en cas de refus de communiquer, d'absence de tenue ou de destruction des documents soumis au droit de communication.

Afin de préserver les garanties dont bénéficient les contribuables dans le cadre des vérifications approfondies de leur situation fiscale¹, **le juge s'est attaché à définir précisément le périmètre du droit de communication** ; il convenait, en effet, d'éviter que l'administration ne fasse usage du droit de communication pour réaliser, dans les faits, une vérification approfondie sans avoir à en supporter les contraintes procédurales.

Ainsi, le Conseil d'Etat a précisé que la procédure du droit de communication avait « *seulement pour objet [...] de demander [...], de manière ponctuelle, des renseignements disponibles sans que cela nécessite d'investigations particulières* »². En d'autres termes, comme l'indiquait le commissaire du gouvernement Gilles Bachelier dans ses conclusions dans le cadre de la décision précitée, le droit de communication « *se limite au passif d'écritures comptables ou de documents ou de renseignements, l'agent des impôts s'abstenant de tout examen critique* » des pièces transmises ; à l'inverse, une vérification approfondie se définit « *comme un contrôle actif qui se traduit par un examen critique des [différentes pièces], examen qui peut conduire l'administration à remettre en cause leur exactitude* ».

Les effets de cette distinction sont déterminants. En effet, si la juridiction estime que l'administration a outrepassé les prérogatives rattachées au droit de communication, elle **requalifie cette procédure en vérification approfondie** et ne peut que constater son **caractère irrégulier** dans la mesure où les règles spécifiques à cette dernière n'ont pas été respectées (remise d'un avis de vérification³, assistance d'un conseil, etc.). Par conséquent, le **redressement** opéré, le cas échéant, sur le fondement de la demande de renseignements requalifiée est **également entaché d'irrégularité**.

c) Les demandes d'éclaircissements et de justifications

(1) Les conditions de déclenchement de la procédure

L'article L. 16 du LPF prévoit qu'« *en vue de l'établissement de l'impôt sur le revenu, l'administration peut demander au contribuable des éclaircissements* » ou encore des « *justifications* »⁴. Le refus du contribuable de répondre à ces demandes peut entraîner la **taxation d'office** des revenus dont l'origine est indéterminée, en application de l'article L. 69 du LPF. Aussi une telle procédure est-elle particulièrement contraignante. C'est la raison

¹ Cf. infra, les éléments d'analyse portant sur la vérification de comptabilité et l'examen contradictoire de la situation fiscale personnelle (ESFP).

² Cf. décision du Conseil d'Etat du 6 octobre 2000 « SARL Trace » (n° 208765).

³ En effet, lorsque l'administration s'adresse à un tiers dans le cadre d'une demande de renseignements, elle n'est pas tenue d'informer le contribuable concerné de sa démarche, comme l'a rappelé le Conseil d'Etat dans sa décision du 6 octobre 2000 « SARL Trace » précitée.

⁴ Des dispositions proches existent en matière d'imposition des successions (articles L. 19 et s. du LPF) et d'impôt de solidarité sur la fortune (article L. 23 A du LPF).

pour laquelle le **juge a fortement encadré son usage** afin que son utilisation demeure exceptionnelle.

Ainsi, le Conseil d'Etat a indiqué que les demandes d'éclaircissements « **ne peuvent légalement porter que sur des mentions portées dans les déclarations de revenu souscrites par le contribuable** »¹.

S'agissant des demandes de justifications, l'article L. 16 précité précise les éléments pouvant faire l'objet d'une demande. Il s'agit de la situation et des charges de famille du contribuable, des charges retranchées du revenu global ou ouvrant droit à une réduction d'impôt, les avoirs étrangers et les revenus qu'ils génèrent (alinéa 1), ainsi que les éléments servant de base à la détermination du revenu foncier ou à l'imposition des plus-values de cession mobilière et immobilière (alinéa 2). Surtout, cet article permet à l'administration de demander « **des justifications lorsqu'elle a réuni des éléments permettant d'établir que le contribuable peut avoir des revenus plus importants que ceux qu'il a déclaré** » (alinéa 3).

Parce que cette dernière condition est particulièrement floue, le juge a posé un cadre précis à son utilisation. Ainsi, l'administration ne peut adresser une demande fondée sur l'alinéa 3 de l'article L. 16 du LPF que si elle détient « **des indices suffisants de dissimulation de revenus** »².

Pour ce faire, l'administration fiscale recourt à trois catégories d'indices : les discordances résultant d'une **balance de trésorerie**, celles constatés à l'aide d'une **balance des espèces** et celles tirées de la **comparaison entre les crédits bancaires et les revenus déclarés**.

L'établissement de la **balance de trésorerie** consiste à comparer, d'une part, **la somme des revenus connus** et déclarés par le contribuable et de ses revenus connus mais non imposables et, d'autre part, **l'ensemble des dépenses connues** auxquelles est ajoutée une évaluation des dépenses en espèces (dont le montant dépend du statut social du contribuable, de ses charges de famille, etc.). **Si le montant total des dépenses engagées par un contribuable excède ses ressources déclarées**, l'administration est en droit de soupçonner l'existence de revenus occultes et peut, par conséquent, **engager une procédure de demande de justifications**.

La méthode de la **balance des espèces** repose, quant à elle, sur la comparaison entre, d'une part, les disponibilités en espèces officiellement dégagées par le contribuable (soit principalement les retraits d'espèces effectués sur les comptes bancaires) et la part des revenus déclarés versés en espèces et, d'autre part, les dépenses en espèces connues et celles évaluées à l'aune du train de vie du contribuable. Eu égard au « **caractère nécessairement approximatif d'une telle évaluation** »³, **le déséquilibre de la balance doit être**

¹ Cf. *décision du Conseil d'Etat du 16 mai 1997 « Mme Niollon et ministre du budget » (n° 145097)*. L'analyse de la Haute juridiction repose sur une lecture combinée de l'article L. 16 du LPF et de l'article 170 du CGI relatif à la déclaration de revenu.

² Cf. *décision du Conseil d'Etat du 16 février 1994 « Francelet » (n° 116460)*.

³ Cf. *décision du Conseil d'Etat du 6 novembre 1991 « Cuperlier » (n° 68866)*.

patent pour que l'administration puisse recourir à la procédure de demande de justifications.

La méthode la plus usitée consiste à **comparer les crédits bancaires et les revenus déclarés** par le contribuable. Dans le cadre de cette dernière, l'administration doit établir une discordance entre les sommes figurant au crédit des comptes bancaires et les revenus déclarés. Toutefois, un tel décalage peut avoir des origines non frauduleuses et provenir du versement d'une indemnité non imposable, d'un mouvement de compte à compte, de gains au jeu, etc. C'est pourquoi, **une demande de justifications ne peut être engagée que si les sommes créditées sur les comptes bancaires sont au moins égales à deux fois les montants déclarés** ; aussi parle-t-on de **la règle du double**. Il s'agit d'une règle d'origine prétorienne, explicitement posée par le Conseil d'Etat dans sa décision « *Bancarel* » du 5 mars 1999¹.

(2) Les obligations du contribuable

Lorsque les conditions de déclenchement de la demande d'éclaircissements et de justifications² sont réunies, l'administration doit indiquer « *les points sur lesquels [les demandes] portent et mentionner à l'intéressé le délai de réponse dont il dispose* » (alinéa 4 de l'article 16 du LPF). Selon l'article L. 16 A du LPF, **ce délai ne peut être inférieur à deux mois**.

A l'issue de ce délai, deux hypothèses se présentent :

- **les réponses transmises par le contribuable sont convaincantes**, auquel cas la procédure s'arrête ;

- **le contribuable omet de répondre ou adresse sa réponse hors délai**. Alors, l'administration fiscale peut mettre en œuvre la procédure de **taxation d'office** prévue par l'article L. 69 du LPF. Si la réponse est jugée comme insuffisante, l'administration est tenue d'accorder au contribuable un nouveau délai de trente jours afin de lui permettre de préciser les éléments fournis.

Dans le cadre d'une **procédure d'imposition d'office**, l'administration taxe le contribuable sur la base d'une assiette qu'elle a elle-même évaluée. A cet effet, elle peut se fonder sur une **balance de trésorerie**, ou encore sur tout élément d'information relatif aux disponibilités du contribuable et à leur **excédent par rapport aux sommes déclarées**. En outre,

¹ Cf. décision du Conseil d'Etat du 5 mars 1999 « *Bancarel* » (n° 164412). Dans cette dernière, la Haute juridiction a jugé qu'en estimant comme suffisant un écart de 1,96, la cour administrative d'appel de Bordeaux avait commis une erreur de droit, ce qui signifie que la règle du double doit être interprétée comme une règle de droit à part entière.

² La demande de justifications impose au contribuable non seulement de fournir des explications à l'administration, mais d'apporter la preuve de ses allégations.

celle-ci peut s'appuyer sur le barème des « signes extérieurs » posé par l'article 168 du CGI¹.

d) Les perquisitions fiscales

Lorsque la recherche d'informations se révèle particulièrement difficile, **l'administration fiscale dispose de pouvoirs d'investigation spécifiques qui peuvent être assimilés à des perquisitions**, telles qu'elles existent en matière pénale. Ces procédures font l'objet d'une analyse plus exhaustive dans le commentaire portant sur l'article 8 du présent projet de loi de finances rectificative ; toutefois, à titre indicatif, la notion de perquisition fiscale renvoie :

- au **droit de visite et de saisie** ;
- au **droit d'enquête** ;
- à la **flagrance fiscale**.

2. Les vérifications approfondies

Lorsque l'administration souhaite approfondir ses investigations et contrôler l'ensemble de la situation fiscale d'un contribuable, elle peut enclencher l'une des deux **procédures de contrôle approfondi** dites « externes » :

- la **vérification de comptabilité**, pour les entreprises² ;
- l'**examen contradictoire de la situation fiscale personnelle** (ESFP), pour les particuliers.

a) La vérification de comptabilité

La vérification de comptabilité, en tant que procédure encadrée, a été créée afin d'**octroyer certaines garanties aux contribuables** faisant l'objet d'un contrôle fiscal. Ainsi, ces garanties ont été instituées par un décret du 4 novembre 1954³ et par la loi du 2 avril 1955⁴. En particulier, les contribuables se sont vus reconnaître la possibilité d'être assistés par un

¹ Ce dispositif établit un barème qui retient douze éléments relatifs au train de vie du contribuable (ces derniers constituent des signes extérieurs de revenu), permettant d'évaluer une base imposable forfaitaire. A titre d'exemple, une résidence secondaire correspond à un revenu équivalent à cinq fois sa valeur locative cadastrale, la location de droits de chasse implique l'existence de revenus égaux à de deux fois le montant des loyers versés lorsqu'il excède 4 600 euros, etc.

² La vérification de comptabilité concerne les contribuables astreints à la tenue d'une comptabilité sur le fondement de laquelle sont déterminées leurs bases d'imposition (article 13 du LPF). Il s'agit, dans les faits, des entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés (IS) et à l'impôt sur le revenu (IR) dans les catégories bénéfiques industriels et commerciaux (BIC), bénéfiques non commerciaux (BNC) et bénéfiques agricoles (BA).

³ Décret n° 54-1073 du 4 novembre 1954 portant sur les aménagements et allègements fiscaux.

⁴ Loi n° 55-349 du 2 avril 1955 accordant au Gouvernement des pouvoirs spéciaux en matière économique, sociale et fiscale.

conseil, l'assurance de connaître les motifs et le montant du redressement envisagé afin de pouvoir y répondre.

La vérification de comptabilité doit permettre à l'administration de **comparer les déclarations et les écritures comptables du contribuable**, et de **vérifier la véracité de ces dernières**¹.

L'article L. 47 du LPF dispose qu'une vérification de comptabilité ne peut être engagée sans que le contribuable en ait été informé par l'envoi ou la remise d'un **avis de vérification**. Celui-ci doit mentionner, sous peine de nullité, les années soumises à vérification et le fait que le contribuable a la faculté de se faire **assister par un conseil**. L'avis est généralement envoyé une quinzaine de jours à l'avance. Toutefois, l'administration peut procéder à un contrôle « inopiné » ; dans ce cas, l'avis est remis au début des opérations et l'examen du fonds des documents ne peut commencer qu'à l'issue d'un délai raisonnable permettant au contribuable de se faire assister par un conseil.

En principe, afin de garantir le **caractère oral et contradictoire de la procédure**, la vérification se déroule dans les locaux de l'entreprise². Aussi, de manière à préserver l'effectivité de ce principe, l'emport de documents comptables et autres pièces justificatives est théoriquement proscrit³. De même, bien que **la comptabilité des entreprises soit aujourd'hui informatisée**, la plupart des contrôles s'effectue sur la base d'une documentation papier ou de la consultation des fichiers informatiques à partir des ordinateurs de l'entreprise. La loi du 25 décembre 2007 de finances rectificative pour 2007 a modifié l'article L. 47 A du LPF⁴ de manière à développer et encadrer les possibilités de l'administration de conduire ses investigations à partir d'une **copie informatique des écritures comptables** de l'entreprise⁵.

Pour les petites et moyennes entreprises (PME)⁶, l'article L. 52 du LPF prévoit que la vérification de comptabilité sur place ne peut excéder trois

¹ Il s'agit de l'« examen critique » des pièces soumises à l'administration dont le commissaire du gouvernement Gilles Bachelier a fait mention dans ses conclusions précitées sur la décision du Conseil d'Etat du 6 octobre 2000 « SARL Trace ».

² En cas d'accord entre le vérificateur et le contribuable, le contrôle peut toutefois se dérouler dans les locaux de l'avocat de ce dernier dans ceux de son expert-comptable. Cette situation est la plus courante dans la pratique.

³ Cependant, le Conseil d'Etat admet que, « sur la demande écrite du contribuable, le vérificateur peut emporter certains documents dans les bureaux de l'administration [et] qu'en ce cas, il doit remettre à l'intéressé un reçu détaillé des pièces qui lui sont remises » (cf. la décision de Section du 21 mai 1976 « Sieur X. », n° 94052).

⁴ Cf. article 18 de la loi n° 2007-1824 du 25 décembre 2007 de finances rectificative pour 2007.

⁵ Cf. éléments d'analyse relatifs à l'utilisation de la comptabilité sous une forme dématérialisée dans le cadre d'une vérification de comptabilité développés dans le commentaire sur l'article 11 du présent projet de loi de finances rectificative.

⁶ En application des dispositions de l'article 302 septies A du CGI, il s'agit des entreprises dont le chiffre d'affaires est inférieur à 777 000 euros pour la vente de marchandises et à 234 000 euros pour la fourniture de services.

mois¹, sous peine de nullité de l'imposition ensuite réclamée. Pour les autres entreprises, la loi ne pose pas de limite de durée. Cependant, 89 % des contrôles sur place concernant des grandes entreprises ont une durée inférieure à neuf mois. Ainsi, **la durée moyenne des contrôles externes (vérifications de comptabilité et ESFP) est passée de 255 jours en 2001 à 221 jours en 2011**².

b) L'examen contradictoire de la situation fiscale personnelle

S'agissant des particuliers, ils peuvent faire l'objet d'un **examen contradictoire de la situation fiscale personnelle** (ESFP). Cette procédure a été créée par la loi du 30 décembre 1975 de finances pour 1976³ sous le nom de « vérification approfondie de la situation fiscale d'ensemble » (VASFE) afin de poser un **certain nombre de garanties en faveur des contribuables en matière de contrôle de l'impôt**. Ces garanties ont notamment pour finalité de **protéger la vie privée du contribuable**.

En effet, l'article L. 12 du LPF dispose que l'administration, à l'occasion d'un ESFP, « *peut contrôler la cohérence entre, d'une part les revenus déclarés et, d'autre part, la situation patrimoniale, la situation de trésorerie et les éléments du train de vie des membres du foyer fiscal* » ; aussi cette dernière vérifie-t-elle **la vraisemblance des déclarations avec la réalité des revenus tels qu'ils apparaissent dans les comptes bancaires ou regard de ce que laisse supposer le train de vie**.

Comme pour la vérification de comptabilité, l'article L. 47 du LPF prévoit qu'un ESFP ne peut être engagé sans que le contribuable en ait été informé par l'envoi ou la remise d'un **avis de vérification**, celui-ci précisant les années soumises à vérification et le fait que le contribuable a la faculté de se faire **assister par un conseil**.

Le particulier contrôlé se voit, lui aussi, communiquer la **charte des droits et obligations et contribuables vérifiés** et doit bénéficier d'une **procédure de contrôle contradictoire**.

Le contrôle **ne peut durer, sous peine de nullité, plus d'un an** à compter de la réception de l'avis de vérification⁴. Une fois la procédure terminée, **l'administration ne peut plus procéder à des rectifications pour la même période et le même impôt**, conformément aux dispositions de l'article L. 50 du LPF.

Aussi apparaît-il que les contribuables contrôlés, aussi bien dans le cadre d'une vérification de comptabilité que d'un examen contradictoire de situation fiscale personnelle (ESFP), disposent de nombreuses **garanties procédurales** qui, si elles ne sont pas respectées, font échec au redressement.

¹ En cas de grave irrégularité privant de valeur probante la comptabilité, ce délai est relevé à six mois.

² Tome I du fascicule « Voies et moyens » annexé au projet de loi de finances pour 2013.

³ Loi n° 75-1278 du 30 décembre 1975 de finances pour 1976.

⁴ En cas de découverte d'une activité occulte en cours de contrôle, ce délai est porté à deux ans.

C'est pourquoi, comme cela a été indiqué précédemment, si le juge estime que l'administration a outrepassé les prérogatives rattachées au droit de communication, il **requalifie cette procédure en vérification approfondie**. Une telle démarche n'a donc d'autre finalité que d'assurer « *le respect des garanties légales prévues en faveur du contribuable vérifié* »¹.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. UNE PROCÉDURE DE DEMANDE D'ÉCLAIRCISSEMENTS ET DE JUSTIFICATIONS SPÉCIFIQUE AUX ACTIFS DISSIMULÉS À L'ÉTRANGER

Tout d'abord, le dispositif proposé prévoit d'instituer **une procédure de demande d'éclaircissements et de justifications spécifique au contrôle des comptes bancaires et des contrats d'assurance-vie souscrits à l'étranger**.

A cette fin, le **C du II du présent article (alinéas 9 à 11)** crée au sein du II de la section II du chapitre premier du titre II de la première partie du livre des procédures fiscales (LPF) un D intitulé « Contrôle des comptes financiers et des contrats d'assurance-vie souscrits auprès d'organismes établis hors de France » (**alinéa 9**).

Cette subdivision comprend un **nouvel article L. 23 C** qui permet à l'administration fiscale de demander aux contribuables personnes physiques n'ayant pas respecté, au moins une fois au cours des dix années précédentes, l'obligation de déclarer les comptes bancaires et contrats d'assurance-vie souscrits à l'étranger posée par les articles 1649 A et 1649 AA du CGI, de **fournir toutes informations ou justifications sur l'origine et les modalités des actifs qui y sont inscrits**. Le contribuable interrogé est tenu de **répondre dans un délai de 60 jours**. Le dispositif proposé prévoit que l'engagement de cette demande d'éclaircissements et de justifications se fait **indépendamment d'une procédure d'examen contradictoire de situation fiscale personnelle (ESFP) (alinéa 10)**. Aussi, une telle demande ne pourra être requalifiée en ESFP par le juge.

Si **le contribuable répond de manière insuffisante** à la demande qui lui est adressée, il est prévu que l'administration le mette en demeure de compléter sa réponse dans un délai de 30 jours, en précisant les compléments de réponse qu'elle souhaite (**alinéa 11**).

La **sanction du défaut de réponse** dans les délais précités est précisée dans deux dispositifs dont il est proposé la création. Ainsi, il est prévu l'insertion d'un **nouvel article 755 dans le code général des impôts (CGI) (alinéa 1)**. Par ailleurs, il est également proposé d'insérer un **nouvel article L. 71 dans le livre des procédures fiscales (LPF)** ; celui-ci est accueilli par un C intitulé « En cas de défaut de justifications de l'origine et

¹ Cf. *décision du Conseil d'Etat du 6 octobre 2000 « SARL Trace » précitée*.

des modalités d'acquisition des avoirs à l'étranger », créé à cet effet dans le I de la section V du chapitre premier du titre II de la première partie du LPF (**alinéa 12**).

Le **nouvel article 755 du CGI** précité dispose que les avoirs inscrits sur un compte bancaire ou un contrat d'assurance-vie souscrits à l'étranger et dont l'origine et les modalités d'acquisition n'ont pas été justifiées sont réputés, jusqu'à preuve du contraire, constituer un patrimoine acquis à titre gratuit assujéti aux **droits de mutation à titre gratuit (DMTG) au taux le plus élevé applicable aux mutations entre personnes non parentes**, soit 60 % en application de l'article 777 du CGI (**alinéa 2**). Ces droits seraient calculés sur **la valeur la plus élevée connue par l'administration des avoirs** du compte bancaire ou du contrat d'assurance-vie au cours des dix années précédant l'envoi de la demande d'information, diminuée de la valeur des actifs dont l'origine et les modalités d'acquisition ont été, le cas échéant, justifiées (**alinéa 3**).

Le **nouvel article 71 du LPF**, quant à lui, prévoit que le patrimoine d'origine occulte est **taxé d'office** dans les conditions décrites par l'article 755 du CGI dès lors que le contribuable ne répond pas ou de manière insuffisante aux demandes d'informations ou de justifications prévues à l'article L. 23 du même code (**alinéa 13**). La décision de mettre en œuvre cette taxation d'office ne pourrait être prise que par un agent de catégorie A détenant au moins un grade fixé par décret en Conseil d'Etat (**alinéa 14**).

B. LA COMMUNICATION DES RELEVÉS DES COMPTES BANCAIRES ET CONTRATS D'ASSURANCE-VIE SOUSCRITS À L'ÉTRANGER PAR DES TIERS

Ensuite, le **B du II** du dispositif proposé insère un **nouvel article L. 10-0 A dans le livre des procédures fiscales (LPF) (alinéas 4 à 7)**. Ce dernier dispose que l'administration peut **obtenir auprès de tiers la communication des relevés des comptes bancaires et contrats d'assurance-vie souscrits à l'étranger** pour lesquels le contribuable n'a pas respecté les obligations déclaratives inscrites aux articles 1649 A et 1649 AA du CGI (**alinéa 6**).

Toutefois, il est précisé que l'engagement de cette procédure **ne saurait constituer le début d'une vérification de comptabilité ou d'un examen contradictoire de situation fiscale personnelle (ESFP)**. Ainsi celle-ci s'inscrirait-elle dans le cadre d'un contrôle sur pièces (CSP). En contrepartie, les relevés de compte ainsi obtenus ne pourraient être opposés au contribuable pour l'établissement de l'impôt sur le revenu que dans le cadre d'une des deux procédures de contrôle précitées (**alinéa 7**).

C. UNE MODIFICATION DE LA RÈGLE DU DOUBLE

Enfin, le **C du II** du présent article (**alinéa 8**) propose de **compléter la règle du double** posée par la jurisprudence dans le cadre de l'application de la procédure de demande d'éclaircissements et de justifications par l'administration, prévue à l'article L. 16 du LPF.

Aussi est-il prévu de modifier les dispositions de l'article L. 16 précité afin que celui-ci dispose désormais que l'administration est en droit de formuler une demande d'éclaircissements et de justifications dès lors que le **total des montants crédités sur les comptes bancaires du contribuable représente au moins le double de ses revenus déclarés ou excède ces derniers d'au moins 200 000 euros.**

D. L'ENTRÉE EN VIGUEUR DU DISPOSITIF

Le **III** du présent article (**alinéa 15**) prévoit que le dispositif proposé s'applique aux demandes adressées par l'administration fiscale **à compter du 1^{er} janvier 2013.**

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté, à l'initiative du rapporteur général de la commission des finances et avec l'avis favorable du Gouvernement, trois amendements au présent article.

Le premier propose de modifier les dispositions relatives à la **communication par des tiers des comptes bancaires et contrats d'assurance-vie souscrits à l'étranger et non déclarés** instituée au **nouvel article L. 10-0 A du LPF**. Aussi, il prévoit que les informations obtenues par le biais de cette procédure peuvent être opposables au contribuable pour l'établissement de son impôt sur le revenu en ce qui concerne **les versements faits à l'étranger ou en provenance de l'étranger par l'intermédiaire de ces comptes ou contrats non déclarés (alinéa 7)**. Il s'agit, en effet, de préserver la **présomption d'imposabilité** de ces revenus posée par les articles 1649 A et 1649 AA du CGI.

Le deuxième amendement porte sur **la règle du double** qui conditionne l'**article L. 16 du LPF**. Dans sa version initiale, le dispositif proposé prévoyait que l'administration était en droit de formuler une demande d'éclaircissements et de justifications dès lors que le total des sommes créditées sur les comptes bancaires du contribuable représente au moins le double de ses revenus déclarés ou excède ces derniers d'au moins 200 000 euros. **Cet amendement a abaissé ce dernier montant à 150 000 euros (alinéa 8).**

Le troisième amendement prévoit la création d'un **nouvel article L. 181-0 A du LPF**. Celui-ci **allonge à 10 ans le délai de reprise** dont dispose l'administration en cas de non-respect de l'obligation de déclarer les comptes bancaires et les contrats d'assurance-vie souscrits à l'étranger ainsi que les « *trusts* » pour **rectifier les montants d'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) et de droits d'enregistrement dus**. Ainsi, le délai de reprise applicable à ces impositions est aligné sur celui prévu, en de tels cas, pour l'impôt sur les sociétés (IS) et l'impôt sur le revenu (IR) par l'article L. 169 du LPF (**après l'alinéa 14**).

L'Assemblée nationale a également adopté, à l'initiative du rapporteur général de la commission des finances et avec l'avis favorable du Gouvernement, **deux amendements rédactionnels** au présent article.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. LA TAXATION EFFECTIVE DES ACTIFS DISSIMULÉS À L'ÉTRANGER

Le rapport de la commission d'enquête sénatoriale sur l'évasion des capitaux et des actifs hors de France¹ soulignait, à juste titre, que les « **frontières demeurent le support privilégié de la dissimulation d'actifs**. *En effet, la localisation de ces derniers dans d'autres juridictions limite les investigations de l'administration française. La tâche de cette dernière est complexifiée, voire rendue impossible, par la nécessité de recourir à l'assistance des administrations étrangères pour obtenir les renseignements nécessaires à la reconstitution des bases imposables en France* ».

A cet égard, lors de son audition par cette même commission d'enquête, Thierry Nesa, directeur national des vérifications de situations fiscales (DNVSF), avait souligné que les services de contrôle cherchent désormais à détecter **les actifs qui n'ont jamais transité par le territoire français**, indiquant que ces derniers étaient les plus difficiles à retrouver et à réintégrer à l'assiette taxable dans la mesure où il ne laissent que peu d'indices de leur existence aux autorités françaises.

S'agissant de l'assistance administrative internationale, il faut rappeler que Valérie Pécresse, lorsqu'elle était ministre en charge du budget, avait révélé que sur plus de 230 requêtes formulées par la France en 2011 auprès de 18 Etats, parmi lesquels figuraient le Liechtenstein et Jersey, **le taux de réponse n'avait été que de 30 %**². En outre, l'évaluation préalable annexée au présent article souligne que certains pays « *et notamment la Suisse ont l'obligation, conformément à leur législation interne, d'informer le*

¹ Rapport n° 673 (2011-2012) fait par Eric Bocquet au nom de la commission d'enquête sur l'évasion des capitaux et des actifs hors de France et ses incidences fiscales, 17 juillet 2012.

² Conférence de presse du 24 novembre 2011 portant sur la lutte contre la fraude fiscale de la ministre chargée du budget.

contribuable avant toute transmission des informations demandées, ce qui nuit à l'effectivité des échanges de renseignement ».

Or, **la taxation des revenus et des transmissions dissimulés n'est possible que si l'administration dispose d'informations suffisamment précises quant à leur nature, à la date de leur réalisation et à leur montant.** Aussi, sans une coopération préalable du contribuable lui-même ou des administrations fiscales concernées, l'imposition de ces éléments est-elle compromise.

Par conséquent, afin de permettre une taxation effective des actifs dissimulés à l'étranger, le présent article propose **l'institution d'une procédure spécifique de demande d'éclaircissements et de justifications.** Celle-ci permettrait à l'administration de demander aux contribuables n'ayant pas satisfait, au moins une fois au cours des dix années précédentes, à l'obligation de déclarer les comptes bancaires et les contrats d'assurance-vie souscrits à l'étranger de **justifier l'origine et les modalités d'acquisition des avoirs placés sur ces comptes et contrats.**

A défaut de réponse dans le délai fixé, **ces actifs seraient taxés d'office aux droits de mutation à titre gratuit (DMTG) au taux le plus élevé applicable aux mutations entre personnes non parentes, soit 60 %.** Par ailleurs, **ces droits seraient calculés à partir de la valeur la plus élevée connue de l'administration** du compte bancaire ou du contrat d'assurance-vie au cours des dix dernières années.

Ainsi, un tel dispositif permettrait soit d'**inciter les contribuables à déclarer leurs actifs** jusqu'alors dissimulés à l'étranger, soit d'**imposer effectivement ces derniers sans être tributaire du bon vouloir des contribuables ou des administrations fiscales étrangères.**

B. L'ACCÈS AUX RELEVÉS DES COMPTES BANCAIRES ET CONTRATS D'ASSURANCE-VIE SOUSCRITS À L'ÉTRANGER

Dans la même logique, le dispositif proposé prévoit de **permettre à l'administration fiscale d'obtenir auprès de tiers la communication des relevés des comptes bancaires et contrats d'assurance-vie souscrits à l'étranger et non déclarés par le contribuable.**

En effet, à ce jour, **l'administration ne peut disposer des relevés bancaires des contribuables sans engager une vérification approfondie** (vérifications de comptabilité ou examen contradictoire de situation fiscale personnelle). Cependant, dans de tels cas, cette procédure présente plusieurs inconvénients. Tout d'abord, elle est **particulièrement lourde pour les vérificateurs** dans la mesure où elle implique un examen de l'ensemble de la situation fiscale, et ce dans un délai parfois très court (un an, en principe, pour un particulier). En outre, une fois une telle vérification terminée, **l'administration ne peut plus procéder à des rectifications pour la même période et le même impôt ;** or une telle règle peut se révéler particulièrement

contraignante lorsque les informations sont difficiles à recueillir, notamment parce que les actifs se trouvent à l'étranger.

Aussi la mesure proposée semble-t-elle proportionnée à son objectif : **elle ne concerne que les avoirs placés sur des comptes et contrats d'assurance-vie souscrits à l'étranger qui n'ont pas été déclarés.** Par ailleurs, les redressements opérés, le cas échéant, ne peuvent intervenir que dans le cadre d'une vérification approfondie¹, ce qui paraît de nature à **garantir le respect des droits et libertés du contribuable concerné.**

Enfin, comme l'indique l'évaluation préalable annexée au présent article, une telle procédure permettrait de « *doter l'administration d'un **outil de programmation** efficace afin de cibler plus finement [les] dossiers nécessitant l'engagement d'un contrôle fiscal externe* ».

C. LE CONTRÔLE DES DISCORDANCES ENTRE LES CRÉDITS BANCAIRES ET LES REVENUS DÉCLARÉS

L'article L. 16 du livre des procédures fiscales (LPF) prévoit qu'en vue de l'établissement de l'impôt sur le revenu, **l'administration peut demander au contribuable des éclaircissements et des justifications.** Le refus du contribuable de répondre à ces demandes peut entraîner la **taxation d'office** des revenus dont l'origine est indéterminée.

Cependant, l'administration fiscale ne peut engager une telle procédure que si elle dispose d'**indices suffisants de dissimulation de revenus.** A cet égard, le Conseil d'Etat a posé de manière prétorienne le principe selon lequel, dans le cadre d'une comparaison entre les crédits bancaires d'un contribuable et ses revenus déclarés, **la demande de justifications ne peut être engagée que si les sommes créditées sur les comptes sont au moins égales à deux fois les montants déclarés.** Il s'agit de la **règle du double.** Cette jurisprudence est justifiée par le fait que des discordances entre les crédits bancaires et les déclarations peuvent avoir des origines non frauduleuses : celles-ci peuvent provenir du versement d'une indemnité non imposable, d'un mouvement de compte à compte, de gains du jeu, etc.

Néanmoins, **la règle du double peut s'avérer inappropriée dans le cadre des dossiers les plus importants en termes de montants.** En effet, comme l'a récemment souligné la Cour des comptes², celle-ci « *bénéficie indubitablement aux plus hauts revenus* ». Aussi l'évaluation préalable annexée au présent article donne-t-elle l'exemple suivant : « *pour le contrôle d'un contribuable ayant déclaré des revenus de 2 000 000 d'euros, la règle*

¹ Sauf pour les versements faits à l'étranger ou en provenance de l'étranger par l'intermédiaire de comptes bancaires ou contrats non déclarés. En effet, l'Assemblée nationale a souhaité maintenir la présomption d'imposabilité de ces derniers et a donc adopté un amendement en ce sens.

² Rapport public annuel 2012 de la Cour des comptes, février 2012.

du “double” est remplie si la discordance est égale à au moins 2 000 000 d’euros » ; puis elle ajoute : « une discordance, pourtant significative, de 1 000 000 d’euros serait insuffisante pour la mise en œuvre de la demande de justifications ».

C’est la raison pour laquelle le dispositif proposé prévoit de modifier l’article L. 16 précité afin de permettre à l’administration de **formuler une demande de justifications dès lors que le total des montants crédités sur les comptes bancaires du contribuable représente au moins le double de ses revenus déclarés ou excède ces derniers d’au moins 150 000 euros¹**. De cette manière, l’administration serait en mesure de **contraindre les contribuables concernés à justifier les écarts substantiels qui existent entre les montants dont ils disposent sur leurs comptes bancaires et leurs revenus déclarés**. S’ils n’y parviennent pas, une taxation d’office serait alors possible.

Aussi l’esprit de la règle du double établie par la jurisprudence semble-t-il respecté : **seules les discordances les plus flagrantes autorisent l’administration à engager une demande de justifications** et, le cas échéant, une imposition d’office. Dans le même temps, la procédure prévue à l’article L. 16 du LPF est adaptée afin de permettre une lutte efficace contre les fraudes les plus graves.

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

¹ Le montant de 150 000 euros résulte d’un amendement adopté par l’Assemblée nationale. En effet, dans sa version initiale, le présent article prévoyait un écart de 200 000 euros.

ARTICLE 7 bis (nouveau)
(Art. 1653 B du code général des impôts)

**Commission départementale de conciliation compétente en cas de litige
portant sur l'évaluation d'un bien situé à l'étranger**

Commentaire : le présent article vise à déclarer la commission départementale de conciliation de Paris compétente pour traiter les litiges portant sur l'évaluation des biens situés à l'étranger.

I. LE DROIT EXISTANT

Lorsque l'administration notifie des rectifications pour **insuffisance des prix ou des évaluations ayant servi de base aux droits d'enregistrement, à la taxe de publicité foncière ou à l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) que le contribuable n'accepte pas¹**, elle soumet le litige, de sa propre initiative ou à la demande du contribuable, à l'avis de la commission départementale de conciliation.

Cette saisine entraîne **sursis à l'établissement de l'impôt** jusqu'à ce que la commission rende son avis². Toutefois, ce dernier demeure **consultatif** et l'administration peut le suivre ou non. En tout état de cause, le contribuable conserve la possibilité de contester l'évaluation retenue par l'administration en exerçant un **recours contentieux** devant le tribunal de grande instance.

L'article 1653 A du code général des impôts (CGI) prévoit que la commission est composée de **neuf membres** :

- un magistrat de l'ordre judiciaire, qui assure les fonctions de président ;
- un notaire ;
- trois représentants des contribuables ;
- quatre représentants de l'administration fiscale.

Conformément aux dispositions de l'article 1653 B du CGI, la **« commission départementale de conciliation compétente est celle dans le ressort de laquelle les biens sont situés »**. Il s'agit de celle compétente dans le ressort d'immatriculation pour les navires et bateaux. Lorsque des biens ne formant qu'une seule exploitation sont situés sur plusieurs départements, la commission compétente est celle du département sur le territoire duquel se trouve le siège de l'exploitation.

¹ Cf. Article L. 59 B du livre des procédures fiscales (LPF).

² L'avis de la commission doit être motivé, à défaut de quoi la procédure d'imposition est irrégulière (cf. arrêt de la chambre commerciale de la Cour de cassation du 21 octobre 1997 « DGI c/ Lacroix », n° 2174).

Il faut rappeler, cependant, que **l'ISF peut porter sur des biens situés à l'étranger** ; en effet, les contribuables qui ont leur domicile fiscal en France sont soumis à cette imposition sur la valeur de leur **fortune mondiale**¹. Tel peut également être le cas en matière de **droits d'enregistrement** ; l'article 750 *ter* du CGI prévoit, à cet égard, que **les biens situés hors de France sont soumis aux droits de mutation à titre gratuit (DMTG)** dans le cadre des successions et donations lorsque le défunt ou le donateur a son domicile fiscal en France.

Or, **en cas de désaccord sur l'évaluation d'un bien situé à l'étranger, aucune commission départementale de conciliation n'est, à ce jour, compétente**².

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article a été adopté à l'initiative du rapporteur général de la commission des finances avec l'avis favorable du Gouvernement.

Celui-ci prévoit de compléter l'article 1653 B du CGI (**alinéa 1**) afin que la commission départementale de conciliation de Paris soit compétente pour les biens qui ne sont situés dans le ressort d'aucune autre commission départementale de conciliation (**alinéa 2**). Il précise également que les biens meubles corporels, autres que les bateaux ou navires, sont réputés être situés au lieu du dépôt de l'acte ou de la déclaration de transmission ou encore de la déclaration d'impôt de solidarité sur la fortune (**alinéa 3**).

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

La commission départementale de conciliation intervient en cas de **désaccord entre le contribuable et l'administration quant à l'évaluation des biens** pour le calcul des droits d'enregistrement, de la taxe de publicité foncière ou de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF). En dépit de son caractère consultatif, la commission permet de **favoriser l'établissement d'un compromis** entre le contribuable et l'administration et donc de prévenir les recours contentieux.

¹ Cf. Article 885 A du CGI.

² Toutefois, en principe, l'absence ou l'irrégularité de l'avis de la commission départementale de conciliation n'entraîne pas l'irrégularité de la procédure d'imposition (cf. arrêt de la chambre commerciale de la Cour de cassation du 15 décembre 1986, n° 85-12270).

Néanmoins, à ce jour, aucune commission départementale de conciliation n'est compétente pour les biens situés à l'étranger, alors même que ces derniers peuvent être imposés au titre de l'ISF ou des droits de mutation à titre gratuit (DMTG). Aussi, **le présent article propose-t-il que les biens situés hors de France relèvent de la compétence de la commission départementale de conciliation de Paris.**

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

ARTICLE 7 ter (nouveau)
(Art. L. 170 et L. 188 C [nouveau] du livre des procédures fiscales)

Délai de reprise des omissions et insuffisances révélées par une instance devant les tribunaux ou par une réclamation contentieuse

Commentaire : le présent article vise à étendre à l'ensemble des impôts le dispositif permettant à l'administration fiscale de réparer les omissions ou insuffisances d'imposition révélées par une instance devant les tribunaux ou par une réclamation contentieuse.

I. LE DROIT EXISTANT

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 peut seulement être exercée 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.**

Cependant, lorsque des **omissions ou insuffisances d'imposition sont révélées par une instance devant les tribunaux ou par une réclamation contentieuse**, le droit de reprise s'exerce **jusqu'à la fin de l'année suivant celle de la décision** qui clôt l'instance et, au plus tard, **jusqu'à la fin de la dixième année qui suit celle au titre de laquelle l'imposition est due**, en application de l'article L. 170 du LPF¹. Aussi le délai de reprise est-il prorogé².

En vertu de ce délai spécial, l'administration peut rectifier l'ensemble des erreurs et omissions révélées par un tribunal, et non pas seulement celles du contribuable partie à l'instance³.

Le dispositif prévu à l'article L. 170 précité ne concerne que l'impôt sur le revenu et l'impôt sur les sociétés. Ainsi, à titre d'exemple,

¹ La rédaction actuelle de l'article L. 170 du LPF résulte de l'article 104 de la loi n° 89-935 du 29 décembre 1989 de finances pour 1990.

² Toutefois, l'administration ne peut se prévaloir de cette prorogation du délai de reprise si elle a eu connaissance des irrégularités en d'autres circonstances, comme dans le cadre d'une vérification approfondie, etc. (cf. décision du Conseil d'Etat du 13 juillet 1966, n° 61296).

³ Ainsi, dans une décision du 5 mai 2008 « SA Ets Gérard Le Clainche » (n° 280496), le Conseil d'Etat a jugé que l'administration pouvait se prévaloir de ce délai spécial pour procéder à un redressement des résultats d'une société anonyme résultant d'informations révélées par le jugement du tribunal correctionnel concernant le dirigeant de cette société.

une fois le délai de prescription échu en matière de droits d'enregistrement, c'est-à-dire au bout de trois ou six ans selon les cas (article L. 180 du LPF), **l'administration n'est plus en mesure de réparer les éventuelles omissions et insuffisances d'imposition**, même si elles sont révélées par une instance devant les tribunaux.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article a été adopté à l'initiative du rapporteur général de la commission des finances avec l'avis favorable du Gouvernement.

Celui-ci prévoit d'insérer un **nouvel article L. 188 C** à la section VII du chapitre IV du titre II de la première partie du livre des procédures fiscales (**alinéas 1 et 3**). Ainsi, il est proposé d'**étendre à l'ensemble des impôts le dispositif permettant à l'administration fiscale de réparer les omissions ou insuffisances d'imposition révélées par une instance devant les tribunaux ou par une réclamation contentieuse**. Ce droit peut s'exercer jusqu'à la fin de l'année suivant celle de la décision qui a clos l'instance et, au plus tard, jusqu'à la fin de la dixième année qui suit celle au titre de laquelle l'imposition est due (**alinéa 4**).

Par voie de conséquence, il est également prévu de supprimer l'article L. 170 du LPF (**alinéa 2**).

Enfin, pour les impositions autres que l'impôt sur le revenu et l'impôt sur les sociétés, le dispositif proposé s'appliquerait aux délais de reprise venant à expiration à compter de l'entrée en vigueur de la loi de finances rectificative (**alinéa 5**).

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article propose de **permettre à l'administration fiscale de rectifier les omissions et insuffisances d'imposition qui ont été révélées par les tribunaux**, et ce pour l'ensemble des impôts. En effet, cette possibilité n'existe à ce jour que pour l'impôt sur le revenu et l'impôt sur les sociétés. Toutefois, cette prérogative ne pourrait être exercée que pendant un certain délai : un an après la décision du tribunal et, au plus tard, dix années après celle au titre de laquelle l'imposition est due.

Cette initiative permet tout à la fois de procéder à une **harmonisation des procédures fiscales** et de permettre une **sanction effective des fraudes révélées par les tribunaux**.

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

ARTICLE 8

(Art. L. 16 B, L. 16-0 BA, L. 74, L. 188 B, L. 228, L. 252 B du livre des procédures fiscale, art. 1735 quater [nouveau], 1740 B du code général des impôts et art. 28-2 du code de procédure pénale)

Adaptation des procédures de lutte contre les fraudes les plus graves

Commentaire : le présent article vise à moderniser la procédure de visite et de saisie par la création de dispositions spécifiques aux perquisitions informatiques, à élargir la procédure de flagrance fiscale et à étendre le champ de la procédure judiciaire d'enquête fiscale.

I. MODERNISATION DU DROIT DE VISITE ET DE SAISIE

A. LE DROIT EXISTANT

L'article L. 16 B du livre des procédures fiscales (LPF) prévoit que l'administration fiscale peut se voir reconnaître un **droit de visite et de saisie** « *en tous lieux, même privés* » lorsqu'il existe des présomptions qu'un contribuable s'est frauduleusement soustrait au paiement d'impôts directs ou de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA).

Eu égard aux pouvoirs que cette procédure confère aux agents de l'administration, et notamment la possibilité d'opérer des investigations dans des lieux privés, son usage est placé sous le contrôle de l'autorité judiciaire à tous les stades de son déroulement. Aussi obéit-elle à des règles strictes afin de concilier les nécessités de l'action fiscale et le respect de la liberté individuelle.

En particulier, son engagement doit **obligatoirement et préalablement être autorisé par l'autorité judiciaire**¹. A cette fin, il appartient à l'administration de justifier les présomptions lui permettant de demander une visite domiciliaire. Par ailleurs, les vérificateurs de l'administration fiscale doivent être accompagnés d'un officier de police judiciaire (OPJ) qui assiste à la visite et a pour fonction d'informer le magistrat de son déroulement.

Ces différents éléments expliquent pourquoi **il n'en est fait qu'un usage modéré**. Dans son rapport sur le projet de loi de finances rectificative pour 2008², notre collègue Philippe Marini, alors rapporteur général, avait indiqué qu'en 2007 avaient eu lieu 240 visites domiciliaires, concernant 425

¹ Les visites au sens de l'article L. 16 B du LPF doivent être autorisées par une ordonnance du juge des libertés et de la détention du tribunal de grande instance dans le ressort sont situés les lieux à visiter.

² Rapport n° 135 (2008-2009) sur le projet de loi de finances rectificative pour 2008, fait par Philippe Marini au nom de la commission des finances, 16 décembre 2008.

personnes pour 810 lieux visités ; ces chiffres sont à comparer aux 44 606 contrôles sur place qui ont été menés la même année¹.

Dans le cadre de son droit de visite, **l'administration recherche les pièces et documents se rapportant aux comportements frauduleux et peut procéder à leur saisie**, quel qu'en soit le support (I de l'article L. 16 B du LPF). Aussi le juge a-t-il considéré que **la prise en copie de documents informatiques était régulière**, qu'elle se fasse à partir du **disque dur** de l'ordinateur du contribuable visité², ou encore de **serveurs distants** même situés à l'étranger et appartenant à des tiers, dès lors que l'administration y accède à partir d'ordinateurs présents dans les lieux visités³. En effet, la Cour de cassation avait déjà jugé que la visite pouvait concerner un tiers susceptible de détenir des « *pièces et documents se rapportant aux agissements* » imputés aux contribuables⁴.

La procédure du droit de visite et de saisie a été réformée en 2008 sous l'impulsion de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH). Cette dernière avait déclaré la procédure, dans sa version antérieure, contraire à l'article 6 § 1 de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme dans la mesure où les contribuables concernés étaient **privés d'un recours effectif** en l'absence de redressement consécutif à la visite⁵. En effet, l'ordonnance autorisant la visite ne pouvait faire l'objet que d'un recours devant le juge de cassation, ce qui **ne permettait pas un examen des éléments de fait** fondant l'autorisation litigieuse. La loi du 4 août 2008 de modernisation de l'économie (LME)⁶ a donc aménagé le régime de l'article L. 16 B du LPF, instituant notamment la **possibilité de faire appel** contre l'ordonnance d'autorisation et les opérations de visite et de saisie. Cette nouvelle rédaction de l'article L. 16 B a été reconnue conforme à la Constitution⁷.

B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Tout d'abord, le présent article propose de **moderniser la procédure de droit de visite et de saisie par la création de dispositions spécifiques aux perquisitions informatiques (alinéa 1)**. A cet effet, il prévoit de modifier l'article L. 16 B du LPF (**alinéa 2**).

Tout d'abord, le **1° du I du dispositif proposé** adapte la rédaction de cet article afin de permettre explicitement un **accès aux données figurant sur**

¹ Cf. tome I du fascicule « *Voies et moyens* » annexé au projet de loi de finances pour 2013.

² Cf. arrêt de la chambre commerciale de la Cour de cassation du 12 octobre 2010 « Clémence » (n° 09-70591).

³ Cf. ordonnance de la cour d'appel de Paris du 31 août 2012 (n° 11/13233).

⁴ Cf. arrêt de la chambre commerciale de la Cour de cassation du 18 juillet 1989 « Sprint » (n° 89-10895).

⁵ Cf. décision de la Cour européenne des droits de l'homme du 21 février 2008 « Ravon et a. c/ France » (n° 18497/03).

⁶ Cf. article 124 de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie.

⁷ Cf. décision du Conseil constitutionnel du 30 juillet 2010 « X et a. » (n° 2010-19/27 QPC).

des serveurs informatiques distants dans le cadre de l'exercice du droit de visite et de saisie par l'administration (**alinéas 3 et 5**). En outre, le champ d'application de la procédure de flagrance fiscale est élargi à l'ensemble des taxes sur le chiffre d'affaires (**alinéa 4**).

Ensuite, le **2° du I du présent article** prévoit l'ajout d'un IV *bis* à l'article L. 16 B précité (**alinéa 6**) afin d'**instituer un dispositif sanctionnant l'obstacle à la saisie de pièces ou documents sur support informatique**.

Ainsi, dans le cadre d'une visite domiciliaire, lorsque le contribuable ou son représentant **fait obstacle à l'accès aux pièces ou aux documents sur support informatique**, il en est fait mention sur le **procès-verbal** (**alinéa 7**). Les vérificateurs peuvent alors **procéder à la copie de ce support et le saisir**. Ce dernier est alors placé sous scellés.

A la suite de la visite, les agents **de l'administration disposent d'un délai de quinze jours pour décoder les pièces et documents sur le support informatique**. Ce délai peut être prorogé sur autorisation du juge des libertés et de la détention (**alinéa 8**). Ces opérations sont réalisées **sur la copie du support** (**alinéa 9**).

A l'issue du délai précité et une fois le décodage réalisé, le contribuable est avisé qu'il peut assister à l'ouverture des scellés, à la lecture et à la saisie des pièces et documents présents sur le support informatique, qui ont lieu en présence d'un officier de police judiciaire (**alinéa 10**). Les démarches de lecture et de saisie des pièces et documents sont décrites dans un **procès-verbal** et il est fait un **inventaire** des éléments ainsi saisis (**alinéa 11**). Le procès-verbal et l'inventaire sont signés par les vérificateurs, l'officier de police judiciaire et par le contribuable ou son représentant ; l'absence ou le refus de signer du contribuable est consigné dans le procès-verbal (**alinéa 12**). A cette même occasion, **le support informatique et sa copie sont restitués au contribuable** (**alinéa 13**).

Le **II du présent article** propose de modifier l'article L. 74 du LPF (**alinéa 18**) afin de permettre à l'administration fiscale, lorsqu'il est fait obstacle à la saisie de pièces ou documents sur support informatique dans le cadre d'une visite domiciliaire, de procéder à une **taxation d'office** (**alinéa 19**).

Par ailleurs, le **III du dispositif proposé** insère un **nouvel article 1735 quater du code général des impôts (CGI)** (**alinéa 20**) prévoyant que l'obstacle à l'accès aux pièces ou documents sur support informatique est passible d'une amende égale à (**alinéa 21**) :

- **10 000 euros ou 5 % des droits rappelés**, si ce dernier montant est plus élevé, lorsque cet obstacle est constaté dans les locaux occupés par le contribuable (**alinéa 22**) ;

- **1 500 euros** dans les autres cas, portée à 10 000 euros lorsque cet obstacle est constaté dans les locaux occupés par le représentant en droit ou en fait du contribuable (**alinéa 23**).

Enfin, le **3° du I du présent article** propose une modification du VI de l'article L. 16 B du LPF (**alinéa 14**) afin de permettre à l'administration **d'opposer au contribuable, dans le cadre d'une vérification de comptabilité ultérieure, les traitements effectués sur les données informatiques saisies** à l'occasion d'une visite domiciliaire (**alinéas 15 à 17**). Le contribuable est alors informé, au plus tard lors de l'envoi de la proposition de rectification du montant de son imposition, de la nature et du résultat des traitements informatiques réalisés sur ces supports qui contribuent aux rehaussements proposés, sans que ces traitements ne constituent en tant que tels le début d'une procédure de vérification approfondie. Sont également notifiés au contribuable les noms et adresses des vérificateurs qui ont réalisé ces opérations.

C. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté, à l'initiative du rapporteur général de la commission des finances et avec l'avis favorable du Gouvernement, **cinq amendements rédactionnels** au dispositif proposé.

D. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

La procédure de visite et de saisie permet à l'administration fiscale de procéder à des visites domiciliaires afin de rechercher et, le cas échéant, de saisir **les preuves d'agissements frauduleux**. Ce droit de visite peut s'exercer « *en tous lieux, même privés* », raison pour laquelle il est placé sous le **contrôle de l'autorité judiciaire**.

Dans ce cadre, l'administration peut saisir les pièces et documents se rapportant aux fraudes éventuelles, et ce quel qu'en soit le support. Aussi, eu égard au développement de l'informatique, **le juge a-t-il considéré que les documents informatiques faisaient bien partie des éléments susceptibles d'être saisis**. Les documents ainsi appréhendés peuvent être issus aussi bien du disque dur de l'ordinateur du contribuable vérifié que d'un serveur distant, c'est-à-dire d'un espace de stockage externe, quand bien même celui-ci appartiendrait à des tiers.

Une telle jurisprudence paraît opportune alors qu'apparaissent de nouveaux supports à la fraude fiscale. Le rapport de la commission d'enquête sénatoriale sur l'évasion des capitaux et des actifs hors de France¹ avait mis en évidence les progrès de ce qu'elle avait désigné comme l'« **e-évasion** ». A cet égard, lors de son audition par cette même commission d'enquête, le directeur national des enquêtes fiscales Bernard Salvat avait admis l'inquiétude croissante des services de contrôle face à **la sophistication des techniques informatiques utilisées** par les fraudeurs. Il avait alors donné l'exemple du

¹ Rapport n° 673 (2011-2012) fait par Eric Bocquet au nom de la commission d'enquête sur l'évasion des capitaux et des actifs hors de France et ses incidences fiscales, 17 juillet 2012.

« *cloud computing* », soit le stockage de données sur des serveurs distants, dont l'accès est particulièrement difficile pour les vérificateurs. Enfin, le directeur avait souligné **le dénuement de l'administration fiscale face à des fraudeurs refusant de communiquer les codes d'accès à leurs données informatiques.**

En dépit des latitudes d'action laissées par le juge, **les perquisitions de données informatiques en matière fiscale devaient être précisées par la loi.** C'est ce que s'attache à faire le présent article. Ainsi, il est proposé de modifier l'article L. 16 B du livre des procédures fiscales (LPF) afin de prévoir explicitement que le droit de visite et de saisie peut porter sur des **données figurant sur des serveurs distants.** Par ailleurs, la procédure de saisie de documents informatiques est précisément définie. Il est prévu un délai de quinze jours prorogeable au cours duquel les contrôleurs peuvent procéder aux opérations permettant d'accéder aux documents et pièces présentes sur les supports informatiques saisis. Afin de garantir la **protection de la vie privée**, la lecture de ces pièces se fait en présence d'un officier de police judiciaire et, s'il le souhaite, du contribuable ou de son représentant, comme pour les visites domiciliaires.

Enfin, le dispositif proposé prévoit la mise en place d'**un dispositif de sanction s'il est fait obstacle à l'accès aux documents informatiques**, comme lorsque le contribuable refuse de divulguer le code d'accès à ces données. Dans un tel cas, l'administration peut appliquer la procédure d'**évaluation d'office pour opposition au contrôle fiscal** et prononcer une **amende** pouvant aller jusqu'à 10 000 euros ou, si cette somme est supérieure, à 5 % des droits rappelés.

II. ÉLARGISSEMENT DE LA PROCÉDURE DE FLAGRANCE FISCALE

A. LE DROIT EXISTANT

Afin de sanctionner efficacement les fraudeurs et de sécuriser le recouvrement de l'impôt, une procédure a été mise en place permettant à l'administration d'opérer **avant même la date à laquelle intervient l'obligation déclarative** dès lors qu'une fraude fiscale est en train de se produire. Il s'agit de la **flagrance fiscale**, créée par la loi du 25 décembre 2007 de finances rectificative pour 2007¹ et codifiée à l'article L. 16-0 BA du LPF.

Avant cela, l'administration devait attendre que le contribuable remette sa déclaration (ou omette de le faire dans les délais légaux) pour procéder à des investigations². Toutefois, ce délai est susceptible de profiter au

¹ Cf. *article 15 de la loi n° 2007-1824 du 25 décembre 2007 de finances rectificative pour 2007.*

² *Le Conseil d'Etat a, en effet, jugé qu'un contrôle fiscal engagé au titre d'une année pour laquelle le délai de déclaration n'est pas expiré est irrégulier (cf. décision du 28 juillet 1993 « M. Dokhan », n° 66743).*

contribuable qui peut faire disparaître des éléments de preuve, organiser son insolvabilité, etc.

La flagrance fiscale peut être déclenchée dans le cadre d'un contrôle ponctuel (droit de visite de saisie ou droit d'enquête) ou d'une vérification approfondie (vérification de comptabilité ou examen contradictoire de situation fiscale personnelle) portant sur des exercices fiscaux échus. A cet effet, les vérificateurs doivent constater la commission, par un contribuable se livrant à une activité professionnelle, de certains **faits frauduleux** et faire état de « ***circonstances susceptibles de menacer le recouvrement d'une créance fiscale*** » (I de l'article L. 16-0 BA du LPF).

Les **faits frauduleux** justifiant l'usage de la flagrance fiscale sont précisés par l'article L. 16-0 BA précité ; ainsi peut-il s'agir de l'**exercice d'une activité occulte**, de la **délivrance de fausses factures**, de la **réitération d'opérations commerciales sans facture ou non comptabilisées** ou encore du **recours au travail dissimulé**.

L'instruction fiscale portant sur ce dispositif¹ a précisé, quant à elle, le contenu des « *circonstance susceptibles de menacer le recouvrement d'une créance fiscale* ». Ces circonstances ont trait au comportement ou à la situation du débiteur (entreprise éphémère, par exemple), ou encore à des circonstances susceptibles de menacer le recouvrement de la dette (multiplication des créanciers, existence de biens grevés de plusieurs hypothèques pour des sommes importantes, etc.).

Lorsque ces conditions sont remplies, les agents sont habilités à dresser un **procès-verbal** constatant la situation de flagrance. Les faits ainsi établis pourront être **opposés au contribuable**. L'administration peut aussi effectuer des **saisies conservatoires**, afin de préserver le recouvrement des impôts, dont le montant dépend de plafonds² précisés par l'article L. 252 B du LPF. Ces mesures conservatoires sont prises par le service du comptable public sans intervention judiciaire : le procès-verbal de flagrance constitue un **titre exécutoire**. Elles peuvent conduire à saisir une partie du stock de l'entreprise, ses meubles, etc. Enfin, en cas de constat de flagrance, **l'administration est fondée à faire application d'une amende** de 5 000 euros, montant qui peut être relevé à 10 000 ou 20 000 euros selon le chiffre d'affaires de l'entreprise, conformément aux dispositions de l'article 1740 B du code général des impôts (CGI).

Les contribuables concernés par une procédure de flagrance peuvent contester la procédure, dans un délai de huit jours à compter de la réception du

¹ Cf. *instruction fiscale 13 L 12-08 du 31 décembre 2008 relative à la procédure de flagrance fiscale*.

² Les plafonds fixés par l'article L. 252 B du LPF varient selon l'imposition concernée : impôt sur le revenu (IR), impôt sur les sociétés (IS) ou taxe sur la valeur ajoutée (TVA).

procès-verbal¹, devant le **juge administratif des référés**. Ce dernier se prononce dans un délai de quinze jours².

B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article propose d'**élargir la procédure de flagrance fiscale (alinéa 24)**. C'est pourquoi le **IV du dispositif proposé** prévoit de modifier l'article L. 16-0 BA du LPF (**alinéa 25**).

1. L'allongement de la période d'application de la flagrance fiscale

Tout d'abord, il est prévu d'**allonger la période sur laquelle peut porter la flagrance fiscale**. Le **a) du 1° du IV du présent article (alinéas 26 et 27)** propose d'étendre la flagrance fiscale à l'ensemble des périodes d'imposition achevées mais pour lesquelles aucune obligation déclarative n'est encore arrivée à échéance. En effet, en l'état actuel du droit, la flagrance fiscale ne peut porter que sur la période en cours. Aussi les dispositions de l'article L. 252 B du LPF sont-elles modifiées en conséquence (**alinéas 40 à 42 et 45 à 47**).

2. Le champ de la flagrance fiscale

Le **b) du 1° du IV du dispositif proposé** prévoit de **préciser le champ des faits frauduleux** justifiant l'usage de la flagrance fiscale. Ainsi, dans le cadre de la réitération d'opérations sciemment non comptabilisées et de nature à priver la comptabilité de valeur probante, la nature, commerciale ou non, des opérations n'est pas prise en compte (**alinéa 28**).

Le **c) du 1° du IV du présent article (alinéas 29 et 30)** ajoute aux faits frauduleux justifiant l'usage de la flagrance la violation réitérée de l'obligation déclarative mentionnée au 2 de l'article 287 du CGI concernant les redevables de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) soumis au régime réel normal d'imposition.

Le **d) du 1° du IV du dispositif proposé (alinéa 31)** prévoit de modifier les dispositions de l'article L. 16-0 BA relatives à la **signature du procès-verbal de flagrance fiscale** afin de préciser que celui-ci n'a pas être signé par le contribuable lorsqu'est constituée l'infraction consistant à mettre les vérificateurs dans l'impossibilité d'accomplir leurs fonctions définie par l'article 1746 du CGI.

¹ Le recours en référé peut concerner soit le procès-verbal de flagrance fiscale, soit le procès-verbal de mise en œuvre des saisies conservatoires.

² Lorsque le juge des référés estime que la procédure de flagrance fiscale est irrégulière, l'ensemble des effets attachés à la mise en œuvre de la procédure est annulé et l'administration procède à la mainlevée des saisies conservatoires éventuellement effectuées.

3. L'extension de la flagrance fiscale aux autres administrations en cas de travail dissimulé

Par ailleurs, le **2° du IV du présent article** insère un nouveau paragraphe à l'article L. 16-0 BA du LPF de manière à **permettre à des agents autres que de l'administration fiscale de recourir à la procédure de flagrance fiscale** dès lors qu'une infraction relative au recours au travail dissimulé mentionnée à l'article L. 8221-1 du code du travail est constatée (**alinéas 32 et 33**). Toutefois, dans un tel cas, le procès-verbal de flagrance fiscale est signé par les agents de l'administration fiscale et, en principe, par le contribuable (**alinéa 34**). L'original du procès-verbal est conservé par l'administration des impôts et copie est notifiée au contribuable (**alinéa 35**).

4. L'extension du champ des mesures conservatoires

Ensuite, le dispositif proposé prévoit de modifier le champ des **mesures conservatoires** pouvant être utilisées par l'administration dans le cadre de la flagrance fiscale. Ainsi le **V du présent article** modifie la rédaction de l'article L. 252 B du LPF afin d'**intégrer aux mesures conservatoires les sûretés judiciaires (alinéas 38 et 39)**, alors qu'en l'état actuel du droit celui-ci ne vise que les saisies conservatoires. Cette modification justifie la coordination rédactionnelle proposée par les **3° et 4° du IV du présent article (alinéas 36 et 37)** ; en effet, l'article L. 16-0 BA du LPF doit désormais mentionner les « mesures conservatoires » et non plus les seules « saisies conservatoires ».

5. Le relèvement du montant de l'amende

Enfin, le **VI du dispositif proposé** prévoit de modifier l'article 1740 B du CGI (**alinéa 48**) afin de **relever le montant de l'amende applicable** dans le cadre de la procédure de flagrance fiscale.

Lorsque la flagrance trouve à s'appliquer dans le cadre d'**activités illicites**¹, l'amende est portée à 10 000 euros lorsque le revenu reconstitué est supérieur à la quatrième tranche du barème de l'impôt sur le revenu (soit 26 420 euros) ou à 20 000 euros lorsque celui-ci excède la cinquième tranche du barème (soit 70 830 euros)² (**alinéas 50 à 53**).

L'article 1740 B précité est modifié afin de tenir compte des changements apportés à l'article L. 16-0 BA du LPF par le dispositif proposé (**alinéas 49 et 54**). Enfin, il est prévu que le montant de l'amende prononcée entre désormais dans le champ des saisies conservatoires (**alinéas 43 et 44**).

¹ Le dispositif proposé vise l'article 1649-0 B bis du CGI. Par conséquent, les activités illicites désignent le trafic de stupéfiants, le faux-monnayage, etc.

² Cf. article 197 du CGI.

C. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté, à l'initiative du rapporteur général de la commission des finances et avec l'avis favorable du Gouvernement, un amendement au présent article portant sur la procédure de flagrance fiscale.

Cet amendement propose de **porter à 30 000 euros le montant de l'amende applicable dans le cadre de la flagrance** lorsque le revenu reconstitué excède la sixième tranche du barème de l'impôt sur le revenu (soit 150 000 euros) (**après l'alinéa 53**).

Par ailleurs, l'Assemblée nationale a adopté, à l'initiative du rapporteur général de la commission des finances et avec l'avis favorable du Gouvernement, **quatre amendements rédactionnels** au dispositif proposé.

D. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

De manière à sanctionner plus efficacement les fraudes et à sécuriser le recouvrement de l'impôt, la loi du 25 décembre 2007 de finances rectificative pour 2007 a institué la procédure de **flagrance fiscale**. Aussi, en présence de faits frauduleux et de circonstances susceptibles de menacer le recouvrement d'une créance fiscale, l'administration peut-elle dresser un **procès-verbal de flagrance**, effectuer des **saisies conservatoires** et prononcer une **amende à l'encontre du contribuable**.

Bien qu'elle présente une utilité indéniable, **cette procédure fait l'objet d'une utilisation limitée**. Comme l'a récemment montré la Cour des comptes¹, entre sa création et le premier semestre 2011, **celle-ci n'a été engagée qu'à 19 reprises et porté sur un montant total de près d'1 million d'euros**.

Malgré tout, les saisies conservatoires réalisées par la direction nationale des enquêtes fiscales (DNEF), qui dispose du monopole de cette procédure, portent sur des montants de plus en plus importants, ce qui semble **souligner l'intérêt de cet instrument**. C'est pourquoi, le rapport de la commission d'enquête sénatoriale sur l'évasion des capitaux et des actifs hors de France précité avait recommandé d'« **assouplir la procédure de flagrance fiscale pour la rendre efficace et faciliter le contrôle fiscal** » (proposition n° 32).

Cette préconisation paraît avoir été suivie puisque **le présent article propose de modifier le régime de la procédure de flagrance fiscale**. Tout d'abord, la commission d'enquête sénatoriale a mis en évidence la limite inhérente au fait que cette procédure ne peut porter que sur la période d'imposition en cours. Aussi, le dispositif proposé prévoit d'allonger la période sur laquelle est susceptible de porter la flagrance ; ainsi celle-ci

¹ *Rapport public annuel 2012 de la Cour des comptes, février 2012.*

concernerait **l'ensemble des périodes d'imposition achevées mais pour lesquelles aucune obligation déclarative n'est encore arrivée à échéance.**

Ensuite, il est proposé d'**élargir le champ de la flagrance fiscale**, en y intégrant notamment la violation répétée de l'obligation déclarative concernant les redevables de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) soumis au régime réel normal d'imposition.

Par ailleurs, la procédure de flagrance fiscale devrait être **étendue aux autres administrations que l'administration fiscale dans les cas de travail dissimulé.** En effet, à ce jour, les agents des impôts ne peuvent utiliser les faits frauduleux découverts par d'autres administrations, comme l'inspection du travail ou les services de contrôle de l'Union de recouvrement des cotisations de sécurité sociale et d'allocations familiales (URSSAF). Par conséquent, une telle extension permettrait d'améliorer l'efficacité de la procédure.

L'effectivité de la flagrance fiscale serait également renforcée par **l'élargissement du champ des mesures conservatoires auxquelles l'administration peut recourir.** Actuellement, la procédure ne permet que des saisies conservatoires, portant exclusivement sur les biens mobiliers, corporels ou incorporels, du contribuable. Il est donc proposé d'étendre le périmètre des mesures conservatoires aux **sûretés judiciaires** afin de constituer des garanties de recouvrement sur les immeubles, les fonds de commerce, les actions et les parts sociales appartenant au débiteur.

Enfin, il est prévu d'**alourdir les amendes applicables dans le cadre de la flagrance fiscale.** Ainsi, en cas d'activités illicites, l'amende serait portée à 10 000 euros lorsque le revenu reconstitué est supérieur à la quatrième tranche du barème de l'impôt sur le revenu (soit 26 420 euros) ou à 20 000 euros lorsque celui-ci excède la cinquième tranche du barème (soit 70 830 euros). L'Assemblée nationale a pris acte de la création d'une tranche supplémentaire du barème de l'impôt sur le revenu en adoptant un amendement prévoyant que le montant de l'amende s'élève à 30 000 euros lorsque le revenu reconstitué excède la sixième tranche du barème (soit 150 000 euros).

III. ÉLARGISSEMENT DU CHAMP DE LA PROCÉDURE D'ENQUÊTE JUDICIAIRE FISCALE

A. LE DROIT EXISTANT

L'article 23 de la loi du 30 décembre 2009 de finances rectificative pour 2009¹ a créé une **procédure d'enquête judiciaire menée par des agents**

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

agents des services fiscaux spécialement habilités et une **procédure accélérée auprès de la commission des infractions fiscales (CIF)**¹.

La commission des infractions fiscales

La commission des infractions fiscales est composée de **douze membres titulaires** et de douze membres suppléants, conseillers d'Etat ou conseillers maîtres à la Cour des comptes². Le président est choisi parmi les conseillers d'Etat membres de la commission. Le président et les membres sont nommés par décret pour une durée de trois ans.

La commission est composée de **quatre sections**, comprenant chacune trois membres. Ainsi, cette dernière peut siéger en formation plénière ou en section.

Pour chaque affaire, le président de la commission désigne un **rapporteur** parmi les fonctionnaires et magistrats figurant sur une liste arrêtée par le ministre du budget. Ces derniers, qui ont une voix consultative, formulent des propositions devant la commission en formation plénière ou les sections.

La commission examine les affaires qui lui sont soumises par le ministre en charge du budget ou, sur délégation, par le directeur général, l'adjoint au directeur général chargé de la fiscalité, le chef du service du contrôle fiscal et le chef du bureau des affaires fiscales et pénales de la direction générale des finances publiques (DGFIP)³. Elle n'a pas de pouvoir d'autosaisine.

Lorsque la commission est saisie, **le contribuable en est informé** par une lettre qui lui indique l'essentiel des griefs motivant cette saisine et l'invite à fournir, dans un délai de trente jours, les informations qu'il estime nécessaires.

La commission rend un **avis qui lie le ministre**⁴.

Alors que les contribuables concernés doivent, en principe, être avisés de la saisine de la commission, une dérogation est désormais prévue. Dans certains cas, **la commission peut examiner l'affaire dont elle est saisie sans que le contribuable soit informé ni de la saisine ni de l'avis de celle-ci**. L'article L. 228 du LPF précise que la procédure accélérée ne peut être engagée que 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 Etats ou territoires non coopératifs** (ETNC). Ce dernier cas vise expressément :

¹ L'article L. 228 du livre des procédures fiscales (LPF) précise que, sous peine d'irrecevabilité, les plaintes tendant à l'application de sanctions pénales en matière fiscales sont déposées par l'administration sur avis conforme de la commission des infractions fiscales (CIF).

² La composition de la commission des infractions fiscales est définie à l'article 1741 A du CGI et précisée, de même que son fonctionnement, par les articles 384 septies-0 B et suivants de l'annexe 2 au CGI.

³ Cf. arrêté du 10 octobre 2011 modifiant l'arrêté du 29 juillet 2008 fixant la liste des autorités pouvant saisir la commission des infractions fiscales.

⁴ Art. L. 228 du LPF.

- la non-déclaration d'un compte bancaire ou d'un contrat souscrit dans un paradis fiscal (1°) ;

- l'interposition, dans un Etat 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, l'article 28-2 du code de procédure pénale prévoit que des agents des services fiscaux, spécialement désignés par arrêté du ministre chargé de la justice et du ministre 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 Etats 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**.

La création de cette **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* ».

B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article propose d'**élargir le champ de la procédure judiciaire d'enquête fiscale (alinéa 55)**. A cet effet, il prévoit de modifier le livre des procédures fiscales (**alinéa 56**). Ainsi, est tout d'abord concerné l'article L. 228 de ce livre afin d'ajouter deux conditions dans lesquelles la procédure accélérée auprès de la commission des infractions fiscales (CIF) peut être engagée (**alinéa 58**) :

- la **domiciliation fiscale fictive ou artificielle** du contribuable à l'étranger ;

- la constatation de toute **manœuvre destinée à égarer l'administration**.

Ces ajouts donnent lieu à des **coordinations rédactionnelles** au sein de l'article L. 188 B du LPF (alinéa 57) et de l'article 28-2 du code de procédure pénale (CPP) (**alinéa 61**).

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.*

C. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Faisant suite à une proposition d'une mission d'information de l'Assemblée nationale, il a été institué une **procédure d'enquête judiciaire fiscale** dans le cadre de la loi du 30 décembre 2009 de finances rectificative pour 2009. Cette procédure est mise en œuvre par la brigade de répression de la délinquance fiscale (BNRDF), aussi appelée « police fiscale », qui a été créée à cet effet en 2010.

La procédure d'enquête judiciaire fiscale permet de lutter contre les pratiques frauduleuses les plus sophistiquées, permettant que soient réalisées des investigations sous la forme d'auditions, d'écoutes, de perquisitions, etc. Les travaux de commission d'enquête sénatoriale sur l'évasion des capitaux et des actifs hors de France ont permis de mettre en évidence l'**intérêt de cette innovation procédurale**. Depuis sa création, elle a déjà été appliquée à **77 cas de grande fraude**, conduisant à la saisie de 5,6 millions d'euros ; **l'enjeu fiscal total des dossiers concernés est évalué à 240 millions d'euros**.

Par conséquent, le présent article propose d'élargir le champ de la procédure d'enquête fiscale ; aussi celle-ci pourrait-elle être engagée si est constatée :

- la **domiciliation fiscale fictive ou artificielle** du contribuable à l'étranger ;
- une **manœuvre destinée à égarer l'administration**.

Cette dernière condition, par la généralité de sa formulation, permet en quelque sorte de **normaliser cette procédure** qui était initialement pensée pour lutter contre les fraudes faisant intervenir un Etat ou territoire non coopératif (ETNC). Ainsi, les comportements frauduleux pourront être plus généralement poursuivis sur le fondement de la procédure d'enquête fiscale, et donc par la BNRDF.

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

ARTICLE 9

(Art. 283 du code général des impôts)

Lutte contre la fraude TVA sur la vente de véhicules d'occasion

Commentaire : Le présent article vise à lutter contre les fraudes reposant sur une application abusive du régime de TVA sur marge dans le cadre du commerce de véhicules d'occasion.

I. LE DROIT EXISTANT

Le commerce intra-communautaire de véhicules d'occasion connaît une fraude importante qui repose sur une utilisation abusive du régime de la TVA sur marge, prévu à l'article 297 A du code général des impôts (CGI).

Ce régime prévoit que, dans certains cas parmi lesquels la vente de biens d'occasion ayant été délivrés « *par un non redevable de la TVA ou par une personne non autorisée à facturer la TVA* », la base d'imposition est constituée par la marge et non par le chiffre d'affaires.

Le schéma de fraude est le suivant : un fournisseur acquiert un véhicule auprès d'un autre négociant, établi dans un autre pays de l'Union européenne, selon le régime général de TVA. Il acquitte donc, et récupère, la TVA sur la totalité du prix. Ce fournisseur revend ensuite le véhicule à un négociant français, en indiquant sur la facture, de façon abusive, l'application du régime de TVA sur marge. Ce schéma de fraude peut être rendu plus complexe par l'interposition de plusieurs structures écrans, destinées à protéger le négociant final, principal bénéficiaire de la fraude.

Ce système permet de céder à des particuliers un véhicule à un prix largement minoré, dès lors que la TVA acquittée a eu pour base, à tort, la marge et non le chiffre d'affaires.

Le droit en vigueur et la jurisprudence du Conseil d'Etat¹ ne permettent de remettre en cause l'utilisation du régime de la TVA sur marge qu'au niveau du premier acquéreur français du véhicule. En effet, les dispositions du 4 *bis* de l'article 283 du CGI, qui prévoient une solidarité entre les différents acteurs de la chaîne de déduction en cas de schémas carrouselistes, ne sont pas applicables, car elles supposent le non reversement d'une TVA facturée par le fournisseur. Or, dans le schéma ici en cause, le premier acquéreur a bien acquitté la TVA, mais uniquement sur la marge.

Ainsi, les services de contrôle n'ont d'autres choix que de se retourner contre le premier acquéreur, qui se trouve en fait le plus souvent être une « coquille vide », insolvable.

¹ Décisions n° 278274 du 4 août 2006 et n° 292894 et 292895 du 29 octobre 2008.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article vise à créer une solidarité de paiement entre les différents intermédiaires, comme cela existe pour les schémas carrouselistes.

A cette fin, il introduit un 4 *ter* à l'article 283 du CGI, prévoyant que l'assujetti est « *solidairement tenu d'acquitter la taxe frauduleusement éludée* » avec tout assujetti partie à cette livraison, ou à toute livraison antérieure.

Ce dispositif, qui s'inspire du 4 *bis* du même article prévoyant une solidarité de paiement entre les intermédiaires des fraudes de type carrouseliste, reprend également l'obligation, issue de la jurisprudence du Conseil d'Etat, pour les services de contrôle, de prouver que l'assujetti « *savait ou ne pouvait ignorer que tout ou partie de cette livraison ou de toute livraison antérieure des mêmes véhicules ne pouvait pas bénéficier* » du régime de la TVA sur marge.

*

L'Assemblée nationale a adopté un amendement rédactionnel et un amendement de précision, à l'initiative de son rapporteur général.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article permettra de lutter plus efficacement contre ce type de fraude. En 2011, dans le cadre des contrôles fiscaux qu'elle a effectués dans le secteur automobile, l'administration fiscale a été amenée à déposer 54 plaintes au pénal, tous motifs confondus.

Le dispositif est compatible avec le droit européen, qui prévoit¹ qu'une personne autre que le redevable peut être solidairement tenue d'acquitter la taxe.

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

¹ Article 205 de la directive 2006/112/CE du Conseil du 28 novembre 2006.

ARTICLE 10

(Art. 1825 du code général des impôts, Art. 67 bis-1 du code des douanes)

**Marquage obligatoire et traçabilité des produits du tabac
Fermeture administrative
Consolidation du dispositif des « coups d'achat » sur internet.**

Commentaire : le présent article propose de mettre en place un système de repérage et de traçabilité pour les produits du tabac, d'allonger la durée de fermeture administrative en cas de vente frauduleuse de tabac et de renforcer les moyens d'action de la douane dans le cadre des « coups d'achat » sur internet.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LES MENTIONS OBLIGATOIRES SUR LES EMBALLAGES DE PRODUITS DU TABAC

L'article 575 D du code général des impôts (CGI) prévoit « *une marque fiscale représentative du droit de consommation* » sur chaque unité de conditionnement pour la vente au détail des produits du tabac.

L'article 56 AQ de l'annexe IV du CGI précise que l'unité de conditionnement doit porter de façon apparente les **indications** suivantes :

- l'appellation du produit telle qu'elle figure dans l'arrêté fixant son prix de vente au détail ;
- le pays de fabrication, pour les produits fabriqués dans un pays tiers ;
- le pays de fabrication, ou la mention « fabriqué en Union européenne » pour les produits fabriqués dans un Etat membre de l'Union européenne (UE) ;
- la désignation du fournisseur ;
- le nombre de pièces pour les cigares ou cigarillos et cigarettes ou le poids net en grammes pour les tabacs à fumer, à priser ou à mâcher ;
- la mention « vente en France » pour les produits vendus dans les départements continentaux, « vente en France (Corse) » pour les produits vendus dans les départements de la Corse, la mention « vente en France (DOM) » pour les produits vendus dans les départements d'outre-mer ;
- l'exportation ou la désignation du pays de destination pour les produits destinés à l'exportation ;

- le numéro du lot ou un équivalent permettant d'identifier le lieu et le moment de la fabrication.

B. LA TRAÇABILITÉ POUR LUTTER CONTRE LE COMMERCE ILLICITE DES PRODUITS DU TABAC : UNE PRÉOCCUPATION RÉCENTE

Dans le domaine de la lutte contre le commerce illicite des produits du tabac, la traçabilité de ces produits constitue une **préoccupation relativement récente**. Jusqu'à présent, cette préoccupation a surtout trouvé ses développements en droit public international.

La première étape a été constituée, en **2005**, par l'entrée en vigueur d'une convention-cadre de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) pour la lutte anti-tabac. L'article 15 de cette convention prévoit des dispositions destinées à lutter contre le commerce illicite des produits du tabac *via* « *la mise en place d'un régime pratique permettant de suivre et de retrouver la trace des produits de manière à rendre le système de distribution plus sûr et de contribuer aux enquêtes sur le commerce illicite* ».

En juillet **2007**, la Conférence des parties (COP)¹ a décidé d'instituer un organe intergouvernemental de négociation (INB) pour rédiger et négocier un protocole sur le commerce illicite des produits du tabac. Ce protocole avait vocation à s'appuyer sur les dispositions de l'article précité de la convention-cadre et à les compléter.

En avril **2012**, à l'issue de la cinquième réunion de l'INB, un projet de texte a été arrêté et adopté le 12 novembre 2012.

C. LA SANCTION DE LA FERMETURE ADMINISTRATIVE

L'article 1825 du CGI permet au préfet, sur proposition du directeur régional des douanes², de prononcer la fermeture administrative pour **huit jours** de tout établissement dans lequel aura été constatée l'une des infractions prévues à l'article 1817 du CGI.

Cette dernière disposition renvoie elle-même aux infractions prévues aux articles 1810 et 1812 du CGI. En particulier, le 10° de l'article 1810 vise la « ***fabrication de tabacs, détention frauduleuse en vue de la vente, vente ou transport en fraude de tabacs fabriqués, quelles que soient l'espèce et la provenance de ces tabacs*** ».

¹ La Conférence des parties (en anglais « Conference of the parties ») est l'organe suprême de la convention internationale précitée.

² Décret n° 93-266 du 26 février 1993 pris pour l'application du décret n° 92-1431 du 30 décembre 1992 et relatif aux attributions de la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI) et de la direction générale des impôts (DGI).

D. LE « COUP D'ACHAT » DANS L'ARSENAL OPÉRATIONNEL DES DOUANES

Dans le cadre de la consolidation des capacités opérationnelles des services douaniers, l'article 67 *bis*-1 du code des douanes permet aux **agents des douanes**, à l'instar de l'article 706-32 du code de procédure pénale, sur autorisation du procureur de la République, de procéder à une opération dite de « coup d'achat ». Ce dispositif a été introduit dans le code des douanes par la loi n° 2011-267 du 14 mars 2011 d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure (LOPPSI 2).

L'opération dite de « coup d'achat » a pour fin de **constater une infraction douanière** relative à la détention de produits stupéfiants ou contrefaisants, d'en identifier les auteurs et complices et d'effectuer les saisies prévues par le code des douanes.

Concrètement, la procédure relève de « l'infiltration » et consiste, pour les agents des douanes (spécialement habilités) à pouvoir, avec l'autorisation du parquet et sans être pénalement responsables de ces actes, **acquérir des produits** stupéfiants et des contrefaçons. Les douaniers peuvent, par ailleurs, **mettre à la disposition des personnes se livrant à ces infractions** des moyens de caractère juridique ou financier ainsi que des moyens de transport, de dépôt, d'hébergement, de conservation et de télécommunication, en vue de l'acquisition de ces produits. Les actes autorisés ne peuvent cependant pas constituer une incitation à commettre une infraction.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. UN SYSTÈME DE MARQUAGE

Le **A du I** de l'article instaure un **système de marquage** des produits du tabac.

Sont concernés « *les paquets, cartouches et tous conditionnements de cigarettes* ».

La marque d'identification doit être « *unique, sécurisée et indélébile* ». Elle doit permettre de garantir l'authentification des produits et leur traçabilité, ainsi que d'accéder à des informations relatives aux mouvements de ces cigarettes.

Dans ce cadre, les traitements automatisés de données à caractère personnel mis en œuvre le sont « *par et aux frais des personnes se livrant aux activités* » d'importation, d'introduction, d'exportation, d'expédition ou de commercialisation des produits. Ces personnes doivent en outre s'assurer de la fiabilité des informations « *afin d'établir le lien entre le produit revêtu de la marque et lesdites informations* ».

Ces traitements, lorsqu'ils sont établis en France, sont soumis aux dispositions de la **loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés**. Les personnes responsables de ces traitements ont l'obligation d'informer les personnes concernées par lesdits traitements.

Les informations sont conservées pendant un délai de **trois ans**.

Un décret en Conseil d'Etat, pris après avis de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL), fixe les conditions d'apposition de la marque d'identification unique et détermine les catégories de données faisant l'objet du traitement informatique.

Le II de l'article **encadre les conditions de consultation** des traitements automatisés de données concernant le marquage des produits du tabac.

Ce sont **les agents de l'administration des douanes** de catégorie A et B qui ont accès aux informations contenues dans les traitements pour rechercher et constater les infractions.

Un décret en Conseil d'Etat, pris après avis de la CNIL, fixe les modalités d'accès aux données par les agents de l'administration des douanes.

Les **frais** occasionnés par l'accès à ces traitements sont à la charge des personnes responsables de ces traitements.

En cas de constatation d'une infraction, **le résultat de la consultation** « *est indiqué sur tout document, quel qu'en soit le support, annexé au procès-verbal constatant l'infraction* ».

B. UNE FERMETURE ADMINISTRATIVE ALLONGÉE

Le B du I de l'article fixe à **moins de trois mois la durée de la fermeture administrative** mentionnée *supra* (contre une sanction de huit jours actuellement).

C. LE « COUP D'ACHAT »

Le A du III de l'article **élargit le recours à la procédure du « coup d'achat »**. D'une part, il sera désormais possible de constater une infraction en matière non seulement de détention mais aussi d'importation ou d'exportation de produits stupéfiants. D'autre part, ces mêmes constats d'infraction seront aussi autorisés dans le cas des produits du tabac manufacturés.

Lorsque l'infraction est commise par un **moyen de communication électronique**, les agents pourront faire usage d'une **identité d'emprunt** en vue de l'acquisition des produits incriminés (stupéfiants, contrefaçons, tabacs). Dans ce cadre, les agents des douanes habilités pourront également :

- participer sous un **pseudonyme** à des échanges électroniques ;

- être en contact par ce moyen avec les personnes susceptibles d'être les auteurs de l'infraction ;

- **extraire, acquérir ou conserver** par ce moyen des données sur les personnes susceptibles d'être les auteurs de l'infraction ainsi que les comptes bancaires utilisés.

Les personnes requises par les agents des douanes pour permettre la réalisation de cette opération verront leur responsabilité exonérée, pour les actes commis à seule fin de procéder à l'opération d'acquisition.

La révélation de l'identité d'emprunt des agents des douanes ayant effectué l'acquisition est passible des peines prévues au V de l'article 67 *bis*¹.

Le B du III de l'article **encadre les conditions de consultation** des traitements automatisés de données aux fins de contrôles douaniers.

Pour rechercher et constater les infractions en matière de tabac, les agents de l'administration des douanes ont **accès aux informations** contenues dans les traitements relatifs au marquage des produits du tabac, dans les conditions prévues *supra*.

*

L'Assemblée nationale a adopté treize amendements **réactionnels** de la commission des finances.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. LA FRAUDE SUR LES PRODUITS DU TABAC : UN PHÉNOMÈNE D'AMPLEUR CROISSANTE

La contrebande et la contrefaçon de produits du tabac, ainsi que leur vente à la sauvette ou leur commercialisation sur Internet, notamment en ce qui concerne les cigarettes, relèvent de la **criminalité organisée** et constituent une menace pour la politique de **santé publique**, les **finances publiques**,

¹ La révélation de l'identité de ces agents est punie de cinq ans d'emprisonnement et de 75 000 euros d'amende.

Lorsque cette révélation a causé des violences, coups et blessures à l'encontre de ces personnes ou de leurs conjoints, enfants et ascendants directs, les peines sont portées à sept ans d'emprisonnement et à 100 000 euros d'amende.

Lorsque cette révélation a causé la mort de ces personnes ou de leurs conjoints, enfants et ascendants directs, les peines sont portées à dix ans d'emprisonnement et à 150 000 euros d'amende, sans préjudice, le cas échéant, de l'application des dispositions du chapitre Ier du titre II du livre II du code pénal.

l'économie légale et le monopole de vente au détail exercé par l'Etat par l'intermédiaire du réseau des buralistes.

En 2011, les services douaniers ont saisi 462 tonnes de tabac (dont 87 % de cigarettes) d'une valeur de **109 millions d'euros**. Ils ont procédé à la constatation de 13 258 infractions en matière de cigarettes et de tabac.

En 2010, la douane avait intercepté 346,7 tonnes de produits du tabac (contre 264 tonnes en 2009) pour une valeur totale de 81 millions d'euros. En valeur et en quantité, les saisies ont donc augmenté respectivement de **34,5 %** et **33,2 %** entre 2010 et 2011.

Par ailleurs, les saisies réalisées sur **le fret express et le fret postal**, principal mode d'acheminement des cigarettes achetées sur internet, ont aussi fortement augmenté, passant de 23,9 tonnes en 2008, à 36 tonnes pour l'année 2011 (+ **50,6 %**).

Selon l'Office européen de lutte anti-fraude (OLAF), les pertes fiscales mondiales étaient de 31 milliards de dollars en 2009, dont 10 milliards de dollars au niveau de l'Union européenne (UE).

B. LA TRAÇABILITÉ : UN OUTIL POUR AMÉLIORER LA LUTTE CONTRE LE COMMERCE ILLICITE DE TABAC

1. La mise en œuvre des engagements internationaux de la France

Les dispositions prévues en matière de marquage et de traçabilité des produits du tabac (soit les I et II, ainsi que le B du III du présent article) permettent la mise en œuvre de la **convention-cadre de 2005** et du **protocole du 12 novembre 2012** qui doit être ratifié par la France.

2. Les avantages attendus de ce système

Il est attendu d'un système de repérage et de traçabilité pour les produits du tabac une **aide efficace** dans la lutte contre le commerce illicite des produits du tabac.

Un tel système offre en effet aux autorités la possibilité de **surveiller les mouvements** des produits du tabac fabriqués légalement et d'avoir accès aux informations afin de retracer les mouvements des produits dans la chaîne d'approvisionnement. Il permet également de repérer les produits contrefaits.

Pour être efficient, le dispositif de marquage et de traçabilité doit être organisé afin que l'administration des douanes soit à même de l'utiliser dans de bonnes conditions dans la lutte contre les trafics, l'identification des sources de contrebande et de contrefaçon et le **démantèlement des réseaux** en amont.

3. L'implication des opérateurs du secteur

Dans le schéma proposé, le traitement informatisé des données sera tenu par **les professionnels du secteur**. Il contiendra les informations pertinentes qui seront accessibles grâce au lien avec la marque figurant sur le conditionnement des cigarettes. Il incombera au responsable du traitement d'assurer la fiabilité des informations, grâce à un système de contrôle interne.

Concrètement, **le pilote de ce projet est la DGDDI** qui a, selon les informations recueillies par votre rapporteur général, d'ores et déjà travaillé à un projet de décret sur ce sujet¹. Le processus est donc le suivant : la douane définit ses besoins, la loi l'impose et les opérateurs doivent s'y conformer à leurs frais.

Selon la DGDDI, plusieurs réunions ont déjà impliqué les opérateurs. Actuellement **ces derniers disposent déjà de systèmes assurant un marquage**, mais pour certaines de leurs installations de production uniquement. En effet, les usines des cigarettiers peuvent se révéler poreuses à la fraude et à la contrebande. C'est pourquoi, des accords ont donc été conclus entre l'UE (*via* l'OLAF), les Etats membres et les cigarettiers Philip Morris International (PMI), Japan Tobacco International (JTI), Imperial Tobacco International (ITL) et British American Tobacco (BAT). Ils ont pour objet la lutte contre la contrebande et la contrefaçon des produits du tabac en établissant un ensemble de règles dont une obligation de suivi et de traçabilité des cigarettes (« *tracking and tracing* »). Dans ce cadre, le service anti-fraude de la Commission européenne (l'OLAF) a validé le déploiement des systèmes proposés par PMI.

Selon les informations à la disposition de la DGDDI, les quatre opérateurs (qui totalisent plus de 99 % du marché national de la cigarette en France) **vont tous utiliser le même processus industriel**. Il s'agit d'une décision qui leur est propre et qui anticipe l'évolution législative.

A ce stade, il paraît **difficile d'évaluer le coût** d'investissement comme de fonctionnement de ce processus à la charge des opérateurs.

4. Une marque unique, sécurisée et indélébile

Le système prévu exige que tous les conditionnements des cigarettes importées, introduites, fabriquées, commercialisées, exportées ou expédiées, soient revêtus d'une marque d'identification **unique, sécurisée et indélébile** dont les modalités sont fixées par décret en Conseil d'Etat.

Dans cette perspective, votre rapporteur général a été amené à s'interroger sur les sujets suivants :

¹ Ce projet doit être conforme aux accords OMS et aux accords OLAF-Etats membres et cigarettiers.

- que faut-il précisément entendre par une **marque « unique »** ?
En pratique, cette notion suppose-t-elle que les fabricants et distributeurs de tabacs s'accordent sur une marque absolument identique, ou auront-ils des marges de manœuvre ?

- que recouvre la notion de **marque « sécurisée »** ?

S'agissant du caractère « unique » de la marque, il convient de comprendre, selon les réponses apportées par la DGDDI à votre rapporteur général, que la dite marque est à la charge des personnes qui effectuent les opérations relatives aux cigarettes dans le cadre d'une activité d'importation, d'introduction, d'exportation, d'expédition ou de commercialisation. La démarche de l'administration des douanes se limite à faire peser sur les seuls industriels du tabac **le choix du dispositif de marquage et de traçabilité**, externalisé ou non, et à faire en sorte que ce dernier soit conforme aux exigences. Il revient ensuite aux opérateurs de déterminer leur stratégie, c'est-à-dire de s'entendre ou pas.

La marque est dite « sécurisée » en ce sens quelle est unique et que **cette vérification peut être réalisée par les services douaniers à n'importe quel moment**, selon l'éclairage fourni par la DGDDI. Elle permet de garantir leur authentification et leur traçabilité, ainsi que d'accéder à des informations relatives aux mouvements de ces cigarettes, par le lien avec les bases des données des opérateurs.

5. Le calendrier prévisionnel

Selon les informations recueillies par votre rapporteur général auprès de la DGDDI, le calendrier de mise en œuvre de ce système de marquage et de traçabilité sera précisé par le **décret** d'ores et déjà en préparation.

A ce stade, il semblerait que le délai soit de :

- **deux ans** à compter de la publication du présent projet de loi de finances rectificatif s'agissant de l'authentification des cigarettes ;

- **cinq ans** à compter de la publication du présent projet de loi de finances rectificatif concernant la traçabilité.

C. UNE FERMETURE ADMINISTRATIVE DAVANTAGE DISSUASIVE

D'après les informations communiquées par le Gouvernement, la mise en œuvre du dispositif prévu à l'article 1825 du CGI en cas de constatation de la vente frauduleuse de tabac manufacturé par un commerçant a mis en lumière le caractère **insuffisamment dissuasif** de la durée actuelle de fermeture, fixée à huit jours.

A titre indicatif, **en 2011**, un seul cas de fermeture administrative a été signalé (dans le département du Gard).

L'allongement et la gradation possible de la durée de fermeture administrative pouvant être prononcée en cas de constat de vente frauduleuse de tabac (désormais jusqu'à trois mois) vise à renforcer l'efficacité de la lutte contre le commerce illicite du tabac. La sanction pourra être mieux adaptée aux faits constatés.

L'amélioration de ce dispositif apparaît aussi de nature à **mieux protéger le monopole de vente au détail** du tabac institué par l'article 568 du CGI, en luttant plus efficacement contre la revente illicite. A ce titre, il contribue à assurer la correcte perception des droits portant sur les produits du tabac (le droit de consommation et la taxe sur la valeur ajoutée).

Il convient enfin de rappeler que la mesure de fermeture par l'autorité préfectorale reste soumise au **principe du contradictoire** et doit satisfaire aux obligations d'information préalable de l'intéressé, prévues par l'article 24 de la loi n° 2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.

D. L'EXTENSION DES POUVOIRS DE « CYBER-ENQUÊTE » POUR LUTTER CONTRE LA FRAUDE

Dans le cadre de la mise en œuvre d'un « **coup d'achat** » sur **Internet**, la réalisation d'une opération en ligne nécessite la fourniture, notamment pour l'ouverture d'un compte client, d'éléments tels qu'un pseudonyme, une identité et une date de naissance, une adresse de livraison et l'utilisation de moyens de paiement non traçables permettant de préserver tout à la fois l'anonymat des agents au moment de l'acquisition et l'efficacité de la procédure sans éveiller la suspicion des organisateurs de la fraude.

Or, le dispositif actuel ne prévoit pas expressément la possibilité, pour les agents des douanes, d'utiliser dans le cadre des « coups d'achat » **une identité d'emprunt comme en matière d'infiltrations douanières** (article 67 *bis* du code des douanes) ou de droit commun (article 706-81 du code de procédure pénale) ou encore pour les services spécialisés de renseignement (article L. 2371-1 du code de la défense). Il ne prévoit pas non plus un pseudonyme à l'instar de dispositifs analogues pour la lutte contre les jeux d'argent en ligne (article 59 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), les infractions en matière de mise en péril de mineurs (pédopornographie, provocation à l'usage de stupéfiants, à la consommation d'alcool, à la commission de crimes ou de délits, en application des articles 706-35-1 et 706-47-3 du code de procédure pénale) ou de lutte contre la provocation au terrorisme (article 706-25-2 du code de procédure pénale).

Afin d'améliorer l'efficacité opérationnelle des services douaniers spécialisés comme **Cyberdouane** dans le cadre de la lutte contre la fraude sur internet, le présent article propose donc d'adapter le dispositif des

« coups d'achat ». Il s'agit de permettre la réalisation d'opérations d'acquisition sous un dispositif d'anonymisation sécurisé et complet. Cette évolution implique ainsi de doter les agents spécialement habilités de la possibilité d'utiliser un dispositif d'identité d'emprunt. Ce dispositif sera assorti de sanctions identiques à celles prévues pour l'infiltration douanière en cas de révélation de l'identité d'emprunt des agents des douanes.

Enfin, dans le cadre de l'infiltration, les articles 67 *bis* du code des douanes et 706-82 du code de procédure pénale prévoient que **l'exonération de responsabilité** prévue pour les agents infiltrés est également applicable, pour les actes commis à seule fin de procéder à l'opération d'infiltration, « *aux personnes requises pour permettre la réalisation de cette opération* ». Le présent article vise à instituer un régime d'irresponsabilité pénale analogue pour les personnes tierces qui pourraient être impliquées dans un « coup d'achat ». Il s'agit, par exemple, des banques ou des services postaux qui, par leur concours, permettent aux agents habilités de procéder aux opérations de « coup d'achat ».

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

ARTICLE 11

(Art. L. 47 A, L. 52 et L. 74 du livre des procédures fiscales et art. L. 1729 D [nouveau] du code général des impôts)

Présentation obligatoire de la comptabilité sous forme dématérialisée dans le cadre d'une vérification de comptabilité

Commentaire : le présent article vise à obliger les entreprises à présenter sous forme dématérialisée les documents comptables mis à la disposition de l'administration dans le cadre d'une vérification de comptabilité.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LA VÉRIFICATION DE COMPTABILITÉ

Le caractère essentiellement déclaratif du système fiscal français et la nature des bases d'imposition des entreprises, établies à partir de documents comptables obligatoires, conduisent l'administration fiscale à recourir à la vérification de comptabilité sur pièces et sur place, à la fois pour contrôler **la sincérité des déclarations** (par confrontation avec les écritures comptables) et pour vérifier **la régularité et le caractère probant de ces écritures comptables** elles-mêmes.

Cette procédure est applicable pour l'ensemble des impositions pouvant être supportées par les entreprises, à savoir l'impôt sur le revenu (bénéfices industriels et commerciaux, non commerciaux, et agricoles réels), l'impôt sur les sociétés et les taxes sur le chiffre d'affaires.

La vérification de comptabilité, qui commence par l'envoi, par l'administration fiscale, d'un **avis de vérification** au contribuable, comprend en réalité deux étapes, distinguées par l'article L. 47 A du livre des procédures fiscales (LPF).

La première est **l'obligation de représentation des documents comptables**. En effet, afin de permettre cette vérification de comptabilité, les contribuables concernés sont, aux termes de l'article 54 du code général des impôts (CGI), « *tenus de représenter à toute réquisition de l'administration tous documents comptables, inventaires, copies de lettres, pièces de recettes et de dépenses de nature à justifier l'exactitude des résultats indiqués dans leur déclaration* ».

Les **traitements opérés par l'administration aux fins de contrôle** constituent la seconde étape. Dans ce cadre, la procédure de vérification de comptabilité est, en principe, effectuée par l'administration fiscale sur place, dans les locaux de l'entreprise ; il s'agit par là d'en garantir le caractère oral et contradictoire. Elle peut également se dérouler, sur demande de l'entreprise

contribuable, dans les locaux de l'avocat ou de l'expert-comptable de cette dernière.

Cependant, il est admis que le vérificateur procède à un **emport de documents** (copies et non originaux), qu'il s'agisse des pièces comptables elles-mêmes ou de documents permettant d'éclairer les modalités de l'activité professionnelle du contribuable. Cet emport de documents est fréquent, car il arrange aussi bien le vérificateur que le contribuable. Il convient de **ne pas confondre cette possibilité d'emport de documents, au cours du contrôle, avec la représentation et la transmission des documents comptables, concernés par le présent article, au début du contrôle.**

A l'issue du contrôle, dont **la durée est illimitée pour les grandes entreprises mais ne peut excéder trois mois pour les petites entreprises**¹, le vérificateur expose à l'entreprise les éléments qu'il estime problématiques et qu'il envisage de rectifier. Il s'agit d'un espace ultime de négociation entre l'administration fiscale et le contribuable, avant la rédaction de la proposition écrite de rectification.

Même si la vérification de comptabilité peut couvrir théoriquement l'ensemble des impôts dus par l'entreprise sur la période non prescrite, le vérificateur procède généralement par « sondage » en **sélectionnant quelques points sensibles de la comptabilité de l'entreprise**, qui varient selon le secteur d'activité de l'entreprise. D'un point de vue général, une part importante des redressements notifiés porte sur les amortissements et les provisions réalisées par les entreprises, ainsi que sur l'inscription, en tant que charge, de l'acquisition de certains biens incorporels.

B. LE CONTRÔLE DES COMPTABILITÉS INFORMATISÉES

Aujourd'hui, la très grande majorité des entreprises tiennent leur comptabilité sous forme informatique. Dans ce cadre, la loi a prévu non seulement les modalités de traitement, par l'administration, des données comptables informatiques au cours d'une vérification de comptabilité (seconde étape), mais a également introduit, plus récemment, une possibilité de représentation des écritures comptables sous forme informatique (première étape).

¹ L'article 52 du LPF précise que le délai de trois mois s'applique aux entreprises dont le chiffre d'affaires ou le montant annuel des recettes brutes est inférieur à :

- 777 000 euros pour les entreprises industrielles et commerciales dont l'activité principale est de vendre des marchandises, objets, fournitures et denrées à emporter ou à consommer sur place ou de fournir le logement ;
- 234 000 euros pour les autres entreprises industrielles et commerciales et pour les contribuables se livrant à une activité non commerciale ;
- 350 000 euros pour les entreprises agricoles.

1. Le traitement des données informatiques par l'administration

Lorsque la comptabilité de l'entreprise est tenue au moyen de systèmes informatisés, le II de l'article L. 47A du LPF permet aux agents vérificateurs d'effectuer leur contrôle en **recourant directement à des traitements informatiques sur les données**. Le contribuable a, dans ce cadre, le **choix entre trois modalités** :

- l'administration fiscale effectue la vérification et les traitements **sur le matériel utilisé par le contribuable** ;

- **le contribuable effectue lui-même tout ou partie des traitements** informatiques nécessaires, tels que demandés par l'administration ;

- **le traitement des données est effectué sur un autre matériel que celui de l'entreprise** ; le contribuable met alors à disposition une copie des documents comptables sur support informatique.

2. L'introduction en 2007 d'une possibilité de représentation des données comptables sous forme dématérialisée

La loi de finances rectificative pour 2007¹ a, dans son article 18, introduit la **possibilité de représentation des données comptables sous forme dématérialisée**. Il s'agit là d'une faculté offerte aux contribuables visés par l'article 54 du code général des impôts, à savoir les entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés ou au régime réel des bénéficiaires industriels et commerciaux. Ainsi, en sus et en amont de la possibilité de procéder à la vérification elle-même directement sur support informatique, le contribuable peut fournir à l'administration une copie de ses documents comptables par cédérom ou clé USB notamment.

Les documents concernés sont ceux mentionnés aux **articles 420-1 et suivants du plan comptable général, relatifs à l'enregistrement des écritures comptables** (voir encadré ci-dessous) : il s'agit, pour l'essentiel, des mouvements comptables et de leurs références (origine, contenu, imputation, pièces justificatives).

¹ Loi n° 2007-1824 du 25 décembre 2007 de finances rectificative pour 2007.

Articles 420-1 et suivants du plan comptable général

420-1. – Les écritures sont passées selon le système dit « en partie double ». Dans ce système, tout mouvement ou variation enregistré dans la comptabilité est représenté par une écriture qui établit une équivalence entre ce qui est porté au débit et ce qui est porté au crédit des différents comptes affectés par cette écriture.

420-2. – Tout enregistrement comptable précise l'origine, le contenu et l'imputation de chaque donnée, ainsi que les références de la pièce justificative qui l'appuie.

420-3. – Chaque écriture s'appuie sur une pièce justificative datée, établie sur papier ou sur un support assurant la fiabilité, la conservation et la restitution en clair de son contenu pendant les délais requis. Les opérations de même nature, réalisées en un même lieu et au cours d'une même journée, peuvent être récapitulées sur une pièce justificative unique. Les pièces justificatives sont classées dans un ordre défini dans la documentation prévue à l'article 410-2 décrivant les procédures et l'organisation comptables.

420-4. – Les mouvements affectant le patrimoine de l'entité sont enregistrés sur le livre-journal :

- soit jour par jour, opération par opération ;
- soit par récapitulation au moins mensuelle des totaux des opérations, à la condition de conserver tous les documents permettant de vérifier ces opérations jour par jour, opération par opération.

420-5. – Le caractère définitif des enregistrements du livre-journal et du livre d'inventaire est assuré:

1 – pour les comptabilités tenues au moyen de systèmes informatisés, par une procédure de validation, qui interdit toute modification ou suppression de l'enregistrement ;

2 – pour les autres comptabilités, par l'absence de tout blanc ou altération.

420-6. – Une procédure de clôture destinée à figer la chronologie et à garantir l'intangibilité des enregistrements est mise en œuvre au plus tard avant l'expiration de la période suivante. La procédure de clôture est appliquée au total des mouvements enregistrés conformément à l'article 420-4. Pour les comptabilités informatisées lorsque la date de l'opération correspond à une période déjà figée par la clôture, l'opération concernée est enregistrée à la date du premier jour de la période non encore clôturée, avec mention expresse de sa date de survenance.

La possibilité offerte par le I de l'article L. 47 A du LPF ne saurait remettre en cause le caractère contradictoire et le déroulement « sur place » de la vérification de comptabilité. Aussi est-elle limitée aux « *tri, classement ainsi que tous calculs* » permettant de confronter les données aux déclarations fiscales, soit un **travail de « défrichage »**, pour cibler les investigations à mener, ensuite, dans les locaux de l'entreprise. Par ailleurs, l'administration ne peut établir sa proposition de rectification uniquement sur la base des données informatiques ainsi transmises : la représentation des données sous forme dématérialisée, qui permet de préparer et de simplifier le travail de l'administration en amont de la vérification elle-même, ne remplace pas cette dernière.

En tout état de cause, l'article L. 47 A précité prévoit que **l'administration restitue au contribuable, à l'issue du contrôle et avant la mise en recouvrement, les copies des fichiers informatiques**, dont elle ne conserve aucun double.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. UNE OBLIGATION DE REPRÉSENTATION DES DOCUMENTS COMPTABLES SOUS FORME DÉMATÉRIALISÉE

Le présent article modifie en profondeur le régime de la représentation des documents comptables sous forme dématérialisée, réorganisant à cette occasion le I de l'article L. 47 A en trois alinéas.

Tout d'abord, il transforme la possibilité en **obligation** : ainsi, **les contribuables qui tiennent leur comptabilité au moyen de systèmes informatisés devront représenter leurs documents comptables sous forme dématérialisée (alinéa 4)**.

Ensuite, il élargit le champ des entreprises concernées **en y incluant toutes les entreprises soumises par le code général des impôts à une obligation de présentation des documents comptables (alinéas 6 et 7)**. Ne seront plus exclues que les micro-entreprises, ainsi que les bénéfices agricoles imposés sous le régime du forfait, qui ne sont pas soumis à une obligation de présentation des comptes.

En tout état de cause, ne sont concernées que les entreprises « *dont la comptabilité est tenue au moyen de systèmes informatisés* ». En d'autres termes, **le dispositif ne s'applique pas aux entreprises potentiellement incluses mais qui tiennent leur comptabilité manuellement** – ce qui est désormais très rare.

Les obligations de présentation des documents mentionnés aux articles 420-1 et suivants du plan comptable général ne s'appliquant pas aux entreprises nouvellement incluses dans le régime, le présent article précise que **l'obligation de représentation s'applique « aux fichiers des écritures comptables »**. En pratique, l'administration fiscale devra préciser par arrêté les documents comptables dont la présentation sous forme dématérialisée sera rendue obligatoire. Le même arrêté détaillera les normes techniques auxquelles devront répondre les fichiers transmis, pour en assurer la lecture par l'administration.

Par ailleurs, le présent article précise que la remise des documents comptables s'effectue « *au début des opérations de contrôle* », ce qui conforte l'idée qu'il s'agit d'une première étape dans la procédure de vérification de comptabilité (alinéa 5).

Enfin, il modifie le régime de restitution des documents comptables au terme de la vérification de comptabilité, en prévoyant que l'administration n'est tenue de restituer les copies des fichiers transmis que « *si le contribuable en fait la demande* » (alinéa 9).

B. DEUX COORDINATIONS AU SEIN DU LIVRE DES PROCÉDURES FISCALES

Par ailleurs, cette modification du régime de représentation des documents comptables impose **deux coordinations**.

Dans le cas d'opérations de contrôle sur les systèmes informatiques (II de l'article L. 47 du LPF), **l'article L. 52 du LPF** prévoit, à l'heure actuelle, une prorogation du délai de trois mois applicable aux opérations de vérification de comptabilité dans les petites entreprises, dans l'attente du début effectif des traitements. Dans un souci de coordination et afin que ce délai ne soit pas amputé du temps nécessaire à l'entreprise pour rassembler et fournir les documents comptables sous forme informatique, l'alinéa 11 du présent article modifie l'article L. 52, afin de prévoir également que **le délai de trois mois « est suspendu jusqu'à la remise de la copie des fichiers des écritures comptables à l'administration »**.

Par ailleurs, **l'article L. 74 du LPF** dispose actuellement que « *les bases d'imposition sont évaluées d'office lorsque le contrôle fiscal ne peut avoir lieu du fait du contribuable ou de tiers* ». Cela vaut en cas d'opposition, par le contribuable, à la mise en œuvre du contrôle au moyen de systèmes informatiques conformément au II de l'article L. 47 A. La représentation des données comptables sous forme dématérialisée devenant obligatoire, l'alinéa 12 du présent article vise à ajouter que **l'opposition à la transmission des données sous forme dématérialisée conformément au I de l'article L. 47 A justifie également une évaluation d'office des bases fiscales dans le cadre d'un contrôle fiscal**.

C. UN DISPOSITIF DE SANCTION

Enfin, le présent article instaure un **mécanisme de sanction** pour les entreprises ne satisfaisant pas à leur obligation de représentation sous forme dématérialisée (**alinéas 14 et 15**). Il crée une division au sein du code général des impôts, intitulée « *2 bis. Infraction à l'obligation de présenter la comptabilité sous forme dématérialisée* », et constituée d'un seul article 1729 D (nouveau).

Cet article dispose que le défaut de présentation de la comptabilité sous forme dématérialisée est passible d'une amende de **1 500 euros par exercice** ou par année soumis au contrôle.

Si le montant correspondant est supérieur ou égal à 1 500 euros et « *compte tenu de la gravité des manquements* », l'amende est fixée à **5 ‰ du chiffre d'affaires** par exercice soumis au contrôle, ou à **5 ‰ du montant des recettes brutes** par année soumise au contrôle. En cas de rehaussement, c'est-à-dire de rectification par l'administration, ce sont les **montants rehaussés** qui doivent être pris en compte pour le calcul de la sanction.

D. UNE ENTRÉE EN VIGUEUR EN 2014

L'ensemble des dispositions du présent article s'applique « *aux contrôles pour lesquels l'avis de vérification est adressé après le 1^{er} janvier 2014* ». L'avis de vérification constituant le tout premier acte de lancement d'une procédure de vérification de comptabilité, l'obligation de représentation sous forme dématérialisée et les modifications correspondantes ne seront donc effectives qu'à partir de 2014.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A l'initiative de notre collègue député Christian Eckert, rapporteur général du budget, avec avis favorable du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté un amendement qui améliore la **lisibilité du dispositif de sanction** et qui **supprime la modulation de l'amende en fonction de la gravité du manquement**.

Par ailleurs, l'Assemblée nationale a adopté un autre amendement du rapporteur général Christian Eckert, ayant également reçu un avis favorable du Gouvernement, visant à préciser que **les copies des fichiers transmis par les entreprises sont détruites par l'administration** avant la mise en recouvrement de l'impôt.

Enfin, l'Assemblée nationale a adopté des amendements rédactionnels.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. UNE MODERNISATION UTILE DE LA REPRÉSENTATION DES COMPTES

Première étape d'une procédure de vérification de comptabilité, la présentation des documents comptables permet à l'administration de procéder à un premier défrichage des comptes de l'entreprise, afin d'avoir une vue d'ensemble de ces derniers et d'y repérer les premières anomalies.

Dans ce cadre, et dans le prolongement de l'introduction du I de l'article L. 47 A du LPF en 2007, le présent article poursuit une logique de **modernisation du contrôle fiscal et des relations entre l'administration et les entreprises**. En rendant obligatoire la transmission sous forme dématérialisée, il permet un **gain de temps et d'efficacité** pour le contrôle. En effet, comme le souligne l'évaluation préalable annexée au présent article, « *le volume des documents présentés sous format papier peut empêcher de fait la réalisation du contrôle de manière efficace dans les délais légaux par l'administration* ».

D'après les informations recueillies par votre rapporteur général, 21,5 % des 47 408 vérifications sur place se sont opérées, en 2011, sur support informatique s'agissant des traitements et des opérations de contrôle (II de l'article 47 A), contre 14 % en 2009. Au sein de ces contrôles informatisés, 83 % ont fait appel à la procédure dématérialisée pour la présentation des documents comptables (I de l'article 47 A). Porter cette part à 100 % des contrôles nécessitera deux évolutions.

D'une part, l'administration elle-même devra s'y préparer. Il a été indiqué à votre rapporteur général que les services sont d'ores et déjà équipés et formés pour la procédure dématérialisée. Cependant, au-delà des formations complémentaires éventuellement nécessaires, c'est un **changement de pratique professionnelle** qui est en jeu. De plus, si les agents sont formés à la lecture et au traitement des données informatiques, ils ne le sont pas à l'harmonisation ou à la conversion des fichiers, ce qui rend d'autant plus nécessaire la publication d'un arrêté fixant les **normes techniques** auxquelles devront répondre les fichiers des contribuables.

D'autre part, il apparaît que certains contribuables, qui en ont aujourd'hui la faculté, seraient réticents à fournir leur comptabilité sous forme dématérialisée. Il s'agirait notamment de certaines **grandes entreprises**, qui redoutent qu'il soit plus facile et rapide de défricher leurs liasses, particulièrement volumineuses, dans le cadre d'une présentation dématérialisée. Cette crainte est notamment liée à **l'assimilation de la présentation des comptes aux opérations de contrôle elles-mêmes**. La transmission des documents comptables n'en est pourtant que le préalable, l'administration ne pouvant faire que des tris, des classements et des calculs, à l'exclusion de tout autre traitement (en particulier des croisements de fichiers). Le présent article ne revient pas sur ce principe et ne remet donc pas en cause l'existence d'un dialogue oral et contradictoire entre l'agent vérificateur et l'entreprise. Au contraire, l'évaluation préalable du présent article souligne que cette évolution permettra des « *investigations plus approfondies, et au profit d'une meilleure qualité du débat oral et contradictoire* », puisque l'agent vérificateur ne sera plus « noyé » sous les fichiers papiers envoyés par le contribuable.

Enfin, s'agissant de l'extension du champ des entreprises, elle se justifie par le **recours désormais généralisé à la comptabilité informatique**, en raison de l'accessibilité croissante des logiciels comptables et du recours à des services comptables externes.

B. LA RESTITUTION OU LA DESTRUCTION DES FICHIERS : UN ALLÈGEMENT DES TÂCHES DE L'ADMINISTRATION A PRÉCISER

Le présent article précise que la copie des fichiers informatiques, qui est aujourd'hui systématiquement remise au contribuable à l'issue du contrôle, ne lui soit plus restituée que si ce dernier en fait la demande. Dans la mesure où l'interdiction pour l'administration d'en conserver un double n'est pas modifiée, l'administration serait donc, sauf demande de restitution, tenue de détruire les fichiers informatiques. Par souci de lisibilité et de clarification des dispositions pour le contribuable, l'Assemblée nationale a, à l'initiative de notre collègue député Christian Eckert, rapporteur général, procédé à une nouvelle rédaction de la phrase concernée, qui **pose en principe général la destruction des fichiers**. Ce principe est bienvenu, car il constitue à la fois un **allègement pour l'administration** et une **garantie pour le contribuable** que les fichiers ne sont ni conservés ni réutilisés.

C. UN DISPOSITIF DE SANCTION APPROPRIÉ

Le **dispositif de sanction**, dont la lisibilité et le caractère opérant ont été améliorés par l'Assemblée nationale, est le pendant du caractère désormais obligatoire de la présentation sous forme dématérialisée. Au-dessus de 1 500 euros, la proportionnalité en fonction du chiffre d'affaires ou du résultat en assure le caractère dissuasif, d'autant plus que, comme mentionné précédemment, les entreprises les plus réticentes à la transmission dématérialisée sont les grandes entreprises.

Certaines entreprises s'inquiètent de ce que le texte actuel prévoit que tout défaut de présentation selon les modalités prévues au I de l'article L. 47 A semble automatiquement entraîner l'application de l'amende, même s'il s'agit seulement du non respect de certaines normes techniques, ou de l'oubli de quelques feuillets de comptabilité. Cependant, il y a toutes raisons de penser que l'administration et, le cas échéant, le juge administratif, auront une approche pragmatique sur cette question, et n'appliqueront pas la sanction à un contribuable de bonne foi.

D. UNE ENTRÉE EN VIGUEUR GÉNÉRALE EN 2014 BIENVENUE

S'agissant de la date d'entrée en vigueur, le délai d'un an prévu par le projet de loi est bienvenu, car il laisse le temps à l'administration de préparer la **liste des documents** auxquels s'appliquera l'obligation de présentation (principalement les mouvements, leurs montants, leur date, le renvoi aux

pièces justificatives, etc.), ainsi que les **normes techniques** auxquelles la présentation devra répondre. Il conviendra, à cet égard, que ces normes, qui devraient correspondre aux caractéristiques usuelles des logiciels couramment utilisés, soient cependant élaborées en concertation avec les entreprises, et publiées suffisamment en amont de l'entrée en vigueur, afin de **laisser aux entreprises concernées le temps d'y conformer, le cas échéant, leurs propres systèmes informatiques.**

En tout état de cause, un **délai unique de mise en application à tous les exercices dès 2014** est plus simple à gérer, pour l'administration comme pour les contribuables, qu'une application aux seuls exercices ouverts à compter de 2014, qui imposerait au vérificateur le suivi de deux procédures différentes pour une même entreprise, selon l'exercice contrôlé.

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

ARTICLE 12

(Art. 13 du code général des impôts)

Modification des modalités d'imposition à l'impôt sur le revenu et aux prélèvements sociaux de la cession à titre onéreux d'usufruit temporaire

Commentaire : le présent article propose d'assujettir le produit de la cession onéreuse d'usufruit non plus aux règles d'imposition des plus-values, mais à celles applicables à l'impôt sur le revenu dans les catégories de revenus auxquelles se rattachent les revenus procurés par le bien cédé.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LE RÉGIME D'IMPOSITION DE LA CESSION À TITRE ONÉREUX D'USUFRUIT TEMPORAIRE

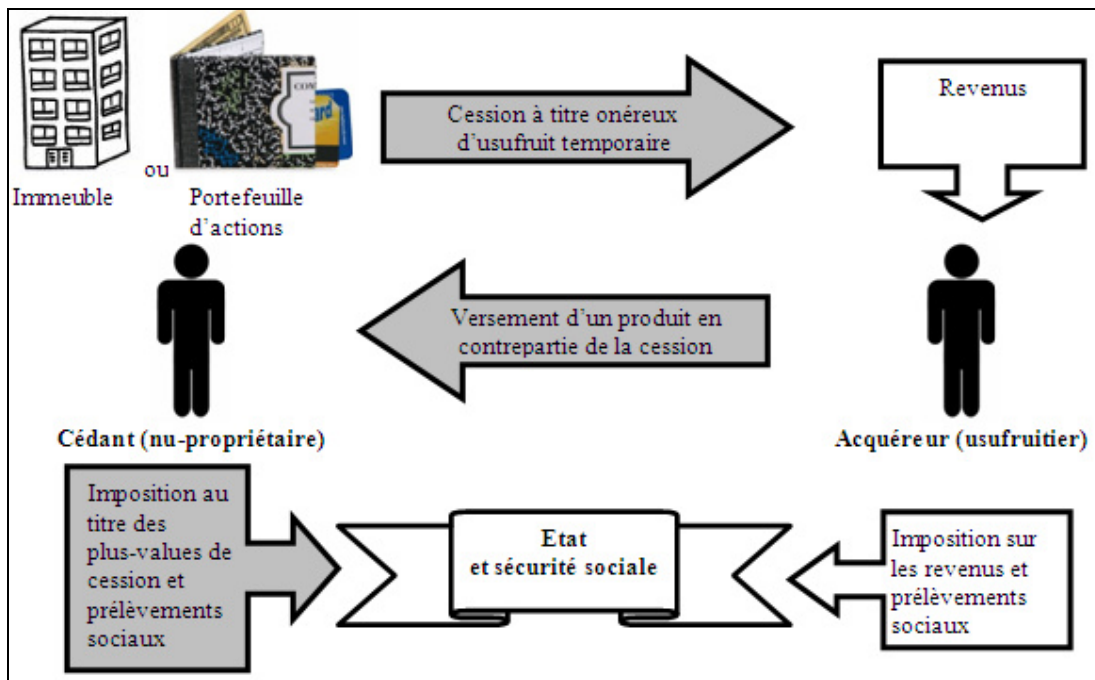
Une cession onéreuse d'usufruit temporaire est une opération qui consiste, pour le cédant ou « nu-propiétaire », à céder, pour une durée déterminée, un bien (le plus souvent un immeuble) ou des droits (un portefeuille d'actions ou d'obligations) à un tiers, dit l'acquéreur ou l'usufruitier, en contrepartie de la perception, en une seule fois (le produit de la cession), de plusieurs années de revenus correspondant au bien ou aux droits sur lesquels le cédant conserve un droit de propriété¹. Le produit de la cession perçu par le cédant est imposé à l'impôt sur le revenu, selon le régime des plus-values défini aux articles 150-0 A et 150 U du code général des impôts, et soumis aux prélèvements sociaux. La cession à titre onéreux d'usufruit temporaire ne fait donc pas l'objet de dispositions spécifiques d'imposition. Elle est taxée selon les régimes des plus-values mobilières, immobilières ou professionnelles selon la nature du bien cédé en usufruit.

Aussi, en l'état actuel de la discussion du projet de loi de finances pour 2013, les plus-values en résultant font l'objet d'une réforme, en matière immobilière et mobilière, tendant à l'imposition, au barème de l'impôt sur le revenu, selon des modalités diverses.

Le schéma ci-dessous illustre, d'une part, la relation contractuelle qui unit le cédant et l'acquéreur autour de la cession onéreuse et, d'autre part, les principes d'imposition des revenus revenant à chacune des parties.

¹ L'article 578 du code civil définit l'usufruit comme « le droit de jouir des choses dont un autre a la propriété, comme le propriétaire lui-même, mais à la charge d'en conserver la substance ». L'usufruitier dispose d'un droit d'usage du bien (l'« usus ») et perçoit les bénéfices produits par le bien (le « fructus »).

Principes d'imposition des cessions à titre onéreux d'usufruit temporaire



Source : commission des finances

L'intérêt de l'opération pour le nu-propiétaire, qu'il s'agisse d'un immeuble produisant des loyers ou un portefeuille de valeurs mobilières produisant des dividendes ou des intérêts, réside dans le fait qu'il est plus avantageux d'être imposé en une seule fois sur la plus-value de cession de l'usufruit que tous les ans sur les revenus engendrés par le bien sur la même période. En effet, la valeur de l'usufruit cédé est inférieure à celle du bien en pleine propriété¹. Il en résulte, d'une part, que la plus-value imposable est très inférieure à celle qui aurait résulté de la vente du bien en pleine propriété et, d'autre part, par le jeu des abattements pour durée de détention, voire d'exonération totale de plus-value immobilière après 30 ans de détention, que le nu-propiétaire qui aura, au terme de cette période, récupéré la pleine propriété du bien, pourra en disposer dans des conditions fiscales avantageuses tout en ayant entre temps perçu des plus-values.

Ce montage d'optimisation fiscale, qui constitue un cas classique de cession onéreuse d'usufruit temporaire, permet de minimiser l'impôt sans l'annuler complètement. Il implique cependant la perte de jouissance de l'*usus* et du *fructus* pour le cédant.

¹ L'article 669 du code général des impôts prévoit que « l'usufruit constitué pour une durée fixe est estimé à 23 % de la valeur de la propriété entière pour chaque période de dix ans de la durée de l'usufruit, sans fraction et sans égard à l'âge de l'usufruitier ».

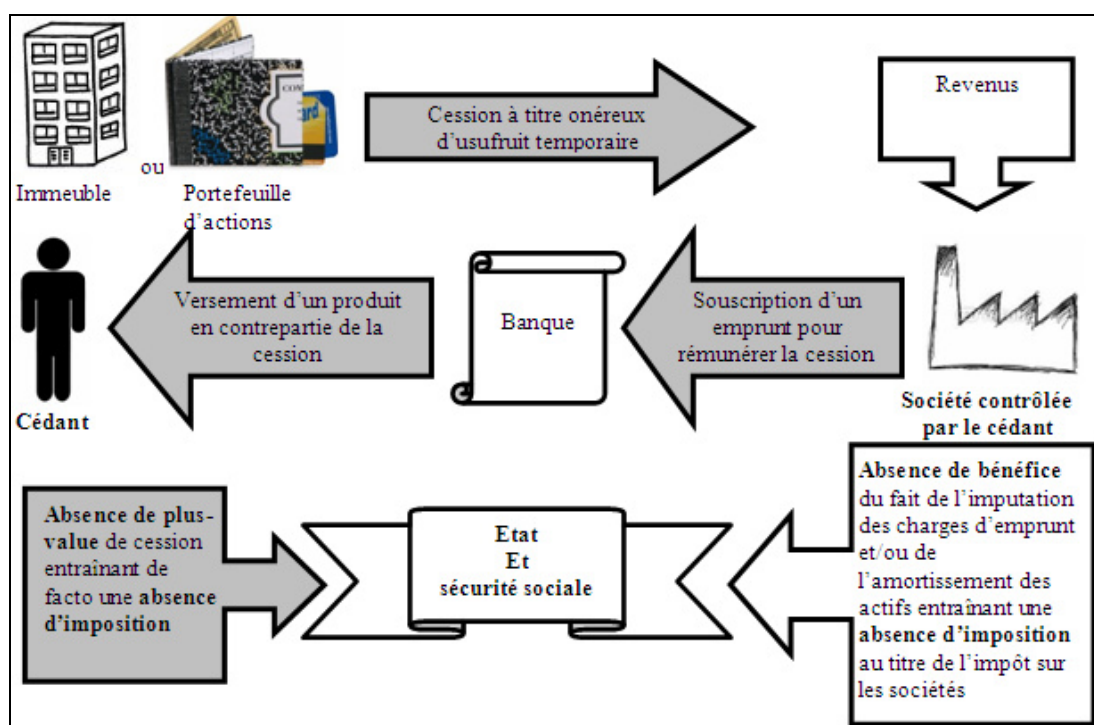
B. DES MONTAGES VISANT À ÉLUDER L'IMPOSITION DES PLUS-VALUES

Certains montages conduisent purement et simplement à éluder toute imposition sur les plus-values tout en permettant au cédant de continuer, de fait, de jouir du bien cédé en usufruit.

Ainsi, le cas présenté par l'administration fiscale à l'appui de la réforme proposée par le présent article met en présence un nu-propiétaire cédant l'usufruit d'un bien (immeuble ou valeurs mobilières) à une société dont il a le contrôle. En fixant un prix de cession inférieur à la valeur de l'usufruit pour une durée déterminée, le cédant ne réalise pas de plus-value et n'est donc pas imposable. Pour sa part, la société, qui a eu recours à l'emprunt pour s'acquitter du prix de la cession, devient détentrice des droits de jouissance et des revenus procurés par le bien tout en annulant, au regard de l'impôt sur les sociétés, le bénéfice réalisé en y imputant les charges liées aux intérêts d'emprunt auxquelles s'ajoute l'amortissement de l'actif.

Le schéma présenté ci-dessous met en évidence les circuits utilisés par le cédant pour annuler son impôt tout en se donnant la possibilité de jouir, par exemple, du bien immobilier qu'il est censé avoir cédé, puisque la société détentrice de l'usufruit relève de son contrôle.

Schéma d'optimisation fiscale conduisant à éluder l'imposition des cessions à titre onéreux d'usufruit temporaire



Source : commission des finances

C. DES SITUATIONS QUI ÉCHAPPENT À LA PROCÉDURE D'ABUS DE DROIT

L'article L. 64 du livre des procédures fiscales définit l'abus de droit comme suit : « *afin d'en restituer le véritable caractère, l'administration est en droit d'écarter, comme ne lui étant pas opposables, les actes constitutifs d'un abus de droit, soit que ces actes ont un caractère fictif, soit que, recherchant le bénéfice d'une application littérale des textes ou de décisions à l'encontre des objectifs poursuivis par leurs auteurs, ils n'ont pu être inspirés par aucun autre motif que celui d'é luder ou d'atténuer les charges fiscales que l'intéressé, si ces actes n'avaient pas été passés ou réalisés, aurait normalement supportées, eu égard à sa situation ou à ses activités réelles* ».

Comme le précise le bulletin officiel des finances publiques, la procédure de l'abus de droit fiscal concerne tous les impôts et peut être mise en œuvre indifféremment lorsque la situation constitutive de l'abus porte sur l'assiette, la liquidation de l'impôt ou son paiement.

Toutefois, cette définition couvre des situations de « fictivité » juridique et de fraude à la loi qui doivent être démontrées selon une procédure exceptionnelle. Elle est en pratique peu utilisée par l'administration, qui doit apporter la preuve de l'abus de droit. En pratique, la fictivité juridique est constituée par la différence objective existant entre l'apparence juridique créée par l'acte en cause et la réalité, en particulier économique, sous-jacente à cet acte. En d'autres termes, elle permet à l'administration de sanctionner les « manœuvres » de certains contribuables dont la seule motivation est de diminuer ou annuler l'impôt.

Deux cas peuvent justifier un redressement au titre de l'abus de droit :

- lorsque le contrat, la convention ou la structure mise en œuvre sont en fait fictifs (une donation déguisée en vente, une sous-location ou une cession fictive, un achat qui n'a pas été financé par l'acquéreur, une société qui n'a pas d'existence réelle, une opération de prête-nom, etc.) ;

- lorsque le contrat élaboré ou la structure mise en place ont pour objectif unique et exclusif la réduction du montant de l'impôt (impôt sur le revenu, sur les bénéfiques, TVA, droits d'enregistrement, ISF).

En revanche, il n'y a pas abus de droit si, au-delà de l'aspect fiscal, le contribuable met en avant des motifs économiques, patrimoniaux ou familiaux.

Aussi, pour que l'abus de droit puisse s'appliquer au schéma d'optimisation fiscale présenté ci-dessus, il faudrait que l'administration démontre le caractère fictif de l'opération ou son objectif purement fiscal.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LE PRINCIPE D'IMPOSITION : LE PRODUIT DES CESSIONS À TITRE ONÉREUX D'USUFRUIT TEMPORAIRE RELÈVE DU RÉGIME D'IMPOSITION DES REVENUS ET NON PLUS DE CELUI DES PLUS-VALUES

Pour mettre fin aux montages financiers conduisant à annuler toute imposition, sans pouvoir être remis en cause par la procédure de l'abus de droit, le présent article propose d'assujettir le produit de la cession onéreuse d'usufruit non plus aux règles d'imposition des plus-values, mais à celles applicables à l'impôt sur le revenu dans les catégories de revenus auxquelles se rattachent les revenus procurés par le bien cédé ; qu'il s'agisse de revenus fonciers, de revenus de capitaux mobiliers ou de bénéfices non commerciaux.

Aussi, le 1° du I du présent article insère à l'article 13 du code général des impôts, qui fixe les catégories de revenus soumis à l'impôt sur le revenu, une nouvelle assiette d'imposition prenant pour référence le produit (le prix) résultant de la cession à titre onéreux d'un usufruit. Si ce prix est inférieur à la valeur vénale de l'usufruit, c'est cette dernière qui est retenue. Le cédant est imposé dans la catégorie de revenu à laquelle se rattache, au jour de la cession, le revenu procuré. Si ce revenu relève de différentes catégories, chacune d'entre elles est imposable au prorata de la valeur qu'elle représente par rapport à la valeur totale du bien ou des droits cédés.

Le dispositif proposé a pour objet de supprimer toute situation d'annulation de la plus-value de cession pour le cédant.

Dans la mesure où seuls sont visés les usufruitiers temporaires, c'est-à-dire qui comportent un terme fixe, sont exclus les viagers dont l'extinction a pour cause le décès de l'usufruitier.

B. LES MODALITÉS D'IMPOSITION : UN RATTACHEMENT À LA DÉFINITION DU REVENU GLOBAL ET AUX DIFFÉRENTES CATÉGORIES D'IMPOSITION AFFÉRENTES

Si la répartition entre les différentes catégories du revenu global ne peut être déterminée au jour de la cession, le 2° du I du présent article instaure par défaut un rattachement aux règles d'imposition de l'une des trois catégories suivantes :

- la catégorie des revenus fonciers lorsque l'usufruit cédé a trait à un bien immobilier ou à des parts de sociétés non soumises à l'IS et à prépondérance immobilière ;

- la catégorie des revenus de capitaux mobiliers pour ce qui concerne la cession d'usufruit de valeurs mobilières, de droits sociaux et de titres ;

- la catégorie des bénéfices non commerciaux dans tous les autres cas.

Ces modalités d'imposition ont pour objet de requalifier en revenu le produit des cessions onéreuses d'usufruit temporaire par parallélisme avec le fait qu'il s'agit de percevoir en une seule fois les revenus qui auraient été perçus en plusieurs années et imposés comme tels chaque année.

C. UNE MESURE APPLICABLE À COMPTER DU 14 NOVEMBRE 2012

Afin de mettre fin aux opérations abusives qui n'ont d'autre but que l'annulation de l'impôt et d'éviter tout effet d'aubaine, le II du présent article prévoit une application rétroactive du dispositif au 14 novembre 2012, date de présentation du présent projet de loi de finances rectificatives en Conseil des ministres.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A l'initiative de notre collègue Christian Eckert, rapporteur général, l'Assemblée nationale a adopté, avec l'avis favorable du Gouvernement, un amendement tendant à limiter la taxation au titre de l'impôt sur le revenu à la seule première cession d'usufruit temporaire, à l'exclusion des cessions ultérieures du même usufruit temporaire. Cette mesure correctrice a pour objet d'éviter une double imposition sur le revenu en cas de cessions successives.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

La modification des modalités d'imposition des cessions d'usufruit temporaires, en substituant au régime de taxation des plus-values celui de l'imposition propre à chaque catégorie de revenus, poursuit un double objectif : celui de la lutte contre la fraude fiscale et l'abus de droit qui constitue une des priorités du Gouvernement en matière fiscale et celui du renforcement de la progressivité de l'impôt par l'intégration, dans l'assiette de l'imposition des revenus, du produit des plus-values.

En ce sens, le présent article s'inscrit dans la réforme de l'impôt sur le revenu engagée par le Gouvernement en limitant l'intérêt fiscal à recourir à ce type de cession. Même en l'absence de fraude ou d'abus de droit, le régime actuel d'imposition au titre des plus-values constitue d'ores et déjà une forme admise d'optimisation fiscale puisqu'elle permet non seulement de réduire la cotisation d'impôt due mais aussi de minimiser l'assiette d'imposition de l'impôt de solidarité sur la fortune.

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

*ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 12
(Art. 150 U et 210 E du code général des impôts)*

Mesures en faveur de l'offre foncière et du logement locatif social

Commentaire : le présent article additionnel propose deux mesures incitatives, portant sur la taxation des plus-values de cession, en faveur de la vente d'immeubles en vue de la réalisation de logements locatifs sociaux.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LES MESURES D'INCITATION EXISTANTES

Le code général des impôts (CGI) comporte trois mesures visant à atténuer la taxation des plus-values de cession dans le cas où les immeubles sont destinés à produire du logement locatif social. Celles codifiées à l'article 150 U concernent les plus-values soumises à l'impôt sur le revenu. Les autres figurent à l'article 210 E et concernent les plus-values soumises à l'impôt sur les sociétés. Le tableau suivant en fait la présentation.

Dispositifs incitatifs à la cession d'immeubles pour le logement locatif social

(en millions d'euros)

	Fin du fait générateur	Coût 2012	Coût 2013
Exonération des plus-values immobilières réalisées à l'occasion des cessions d'immeubles au profit des collectivités territoriales en vue de leur cession par celles-ci à des organismes de logements sociaux (art. 150 U-II-8°)	2011	€	-
Exonération des plus-values immobilières réalisées à l'occasion des cessions d'immeubles au profit des organismes concourant au logement social (art. 150 U-II-7°)	2011	10	-
Imposition au taux de 19 % des plus-values de cessions de biens immobiliers ou de titres de sociétés à prépondérance immobilière à des bailleurs sociaux réalisées avant le 31 décembre 2011 (art. 210 E-III et V)	2011	160	-

Source : projet annuel de performances 2013 « Egalité des territoires, logement et ville » et commission des finances

En plus de ces dispositions propres au logement locatif social, on notera que la quatrième loi de finances rectificative pour 2011 a prévu **l'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**, pour les **cessions à titre onéreux réalisées du 1^{er} janvier 2012 au 31 décembre 2014**, 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).

B. LES DÉBATS DU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2013

Plusieurs dispositions renforçant ces mesures incitatives ont été débattues, et certaines adoptées, à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2013, afin de favoriser la construction de logements locatifs sociaux, et de contribuer à atteindre l'objectif de 150 000 nouveaux logements sociaux par an.

En premier lieu, l'Assemblée nationale a rétabli, jusqu'au 31 décembre 2014, le dispositif d'exonération d'impôt sur le revenu (IR) applicable aux plus-values réalisées lors de la vente d'immeubles, de parties d'immeubles ou de droits relatifs à ces biens, à un organisme HLM ou une société d'économie mixte (SEM) gérant des logements sociaux. Cette disposition, entrée en vigueur avec la loi n° 2005-841 du 26 juillet 2005 et prorogée par la loi du 29 décembre 2010, avait pris fin au 31 décembre 2011.

Au Sénat, plusieurs amendements ont été déposés dans le même objectif. Ils visaient notamment à réactiver des incitations fiscales (amendements déposés par les groupes socialiste, ainsi que communiste républicain et citoyen, et par plusieurs collègues du groupe UDI-UC) et à créer de nouvelles exonérations, calculées en fonction de la proportion de logements sociaux, en cas de cession d'immeubles destinés à des programmes mixtes réalisés y compris par des opérateurs privés (amendement du groupe RDSE et de notre collègue Eric Doligé).

En raison d'une incertitude quant au coût de ces dispositifs, le ministre chargé du budget a souhaité le retrait de ces amendements jusqu'à l'examen du présent projet de loi de finances rectificative pour 2012.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Votre rapporteur général vous propose, par amendement, de reprendre deux des **initiatives présentées lors du débat sur la première partie** du projet de loi de finances pour 2013.

Ces mesures visent ainsi :

- à rétablir, jusqu'au 31 décembre 2015, la disposition de l'article 210 E du CGI qui a pris fin le 31 décembre 2010. Elle faisait bénéficier d'un **taux réduit d'impôt sur les sociétés** (19 % au lieu de 33,33 %) les **plus-values réalisées par les bailleurs sociaux** sur les ventes d'immeubles qui ne constituent pas des logements sociaux dès lors qu'ils **s'engagent à réinvestir ces sommes dans le logement social sous un délai de 3 ans**. Il se confirme que le coût de ce dispositif fiscal est négligeable ;

- à prévoir un **abattement**, dont le montant serait **fonction de la part de logements sociaux prévus**, sur les **cessions effectuées au profit d'opérateurs** liés avec les collectivités ou les EPCI par un traité de concession prévoyant la réalisation de logements sociaux, ou titulaires d'une autorisation d'urbanisme prescrivant la réalisation de logements sociaux. Le dispositif prévoit, afin de déconnecter la situation du redevable initial de la taxation, à savoir le propriétaire, et celle de l'opérateur, qu'en cas de non réalisation du programme, l'opérateur devra reverser à l'Etat le montant de l'impôt sur les plus-values initialement dû, diminué, le cas échéant, du taux de logement sociaux effectivement réalisé.

Décision de la commission : votre commission vous demande d'adopter cet article additionnel.

ARTICLE 12 bis (nouveau)
(Art. L. 31-10-2, L. 31-10-3, L. 31-10-9, L. 31-10-11 et L. 31-10-12 du code de la construction et de l'habitation)

Recentrage du prêt à taux zéro (PTZ+)

Commentaire : le présent article propose d'améliorer les conditions du PTZ+ pour les ménages les plus modestes.

I. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A. LE DROIT EXISTANT ET LE RECENTRAGE DE 2012

Le PTZ+, créé par la loi de finances pour 2011, a été révisé et recentré par la loi de finances pour 2012, pour les offres de prêt émises à compter du 1^{er} janvier 2012.

Alors que dans sa version initiale, ce dispositif était ouvert à tous, la loi de finances (LFI) pour 2012 a prévu sa mise sous plafonds de ressources et fait intervenir plusieurs critères dans la définition des **ménages bénéficiaires**.

En application de l'article L. 31-10-2 du code de la construction et de l'habitation, le bénéfice de ce prêt est réservé aux **personnes physiques primo accédantes, sous condition de ressources**.

L'article L. 31-10-3 précise cette condition qui fait intervenir **trois facteurs** :

- le « **montant total des ressources** » qui est la somme des revenus fiscaux de référence ou, s'il est plus élevé, le coût total de l'opération, divisé par dix ;

- un **coefficient familial**, qui sert de multiplicateur pour le calcul des ressources et également pour déterminer le montant maximum de l'opération. Il est déterminé en fonction du nombre de personnes destinées à occuper à titre de résidence principale le logement, selon le tableau suivant :

Nombre de personnes	1	2	3	4	5 et plus
Coefficient familial	1,0	1,4	1,7	2,0	2,3

- la **localisation du logement** selon la traditionnelle catégorisation du territoire au regard de la tension du marché immobilier (zones A, B1, B2 et C).

La loi se limite à préciser les bornes inférieures et supérieures de ce montant de ressources qui « *ne peut être supérieur à 43 500 euros* (en zone A), *ni inférieur à 26 500 euros* (en zone C) » et renvoie au décret la fixation des paliers intermédiaires qui entraînent l'application de conditions de montant, de quotité et de durée des prêts.

Le classement par tranches ainsi défini est présenté dans le tableau suivant.

Plafonds de ressources pour l'éligibilité au PTZ+ (pour un célibataire)

Tranche	NEUF			
	Zone A	Zone B1	Zone B2	Zone C
1	≤ 23 000€	≤ 18 000€	≤ 14 000€	≤ 11 500€
2	> 23 000€ et ≤ 25 500€	> 18 000€ et ≤ 19 500€	> 14 000€ et ≤ 15 000€	> 11 500€ et ≤ 13 000€
3	> 25 500€ et ≤ 28 500€	> 19 500€ et ≤ 21 500 €	> 15 000€ et ≤ 16 500€	> 13 000€ et ≤ 14 000€
4	> 28 500€ et ≤ 31 000€	> 21 500€ et ≤ 23 500€	> 16 500€ et ≤ 18 000€	> 14 000€ et ≤ 15 000€
5	> 31 000€ et ≤ 36 000€	> 23 500€ et ≤ 26 000€	> 18 000€ et ≤ 20 000€	> 15 000€ et ≤ 18 500€
6	> 36 000€ et ≤ 43 500€	> 26 000€ et ≤ 30 500€	> 20 000€ et ≤ 26 500€	> 18 500€ et ≤ 26 500€

Tranche	ANCIEN (VENTE DU PARC SOCIAL À SES OCCUPANTS)			
	Zone A	Zone B1	Zone B2	Zone C
1	≤ 20 500€	≤ 16 000€	≤ 12 500€	≤ 11 500€
2	> 20 500€ et ≤ 23 000€	> 16 000€ et ≤ 18 000€	> 12 500€ et ≤ 14 000€	> 11 500€ et ≤ 13 000€
3	> 23 000€ et ≤ 25 500€	> 18 000€ et ≤ 19 500€	> 14 000€ et ≤ 15 000€	> 13 000€ et ≤ 14 000€
4	> 25 500€ et ≤ 28 500€	> 19 500€ et ≤ 21 500€	> 15 000€ et ≤ 16 500€	> 14 000€ et ≤ 15 000€
5	> 28 500€ et ≤ 31 000€	> 21 500€ et ≤ 23 500€	> 16 500€ et ≤ 18 000€	> 15 000€ et ≤ 16 500€
6	> 31 000€ et ≤ 43 500€	> 23 500€ et ≤ 30 500€	> 18 000€ et ≤ 26 500€	> 16 500€ et ≤ 26 500€

Source : ministère de l'égalité des territoires et du logement, réponses au questionnaire budgétaire 2013

La LFI pour 2012 a procédé à **trois autres modifications** du régime initial du PTZ :

- les **quotités** (montant du prêt par rapport au montant de l'opération) ont été réduites de 5 % (soit de 1 à 2 points de réduction selon les cas) ;
- la **durée de remboursement** du PTZ+, qui pouvait atteindre 30 ans pour les prêts émis en 2011, a été plafonnée à 25 ans ;
- le bénéfice du PTZ a été réservé aux **logements neufs**.

B. LE RECENTRAGE PROPOSÉ

Le présent article, qui résulte d'un amendement du Gouvernement, propose plusieurs mesures en vue de « *renforcer l'aide accordée aux ménages les plus modestes* ».

Le dispositif prévoit d'**abaisser les plafonds de ressources** au niveau de la cinquième tranche, sur la base des tranches définies en 2012, soit aux montants respectifs de **36 000 euros (pour la zone A) et 16 500 euros (pour la zone C)**.

Il propose également de **réduire de 40 % à 35 % la quotité maximum** du prêt, sauf pour les logements neufs dont le niveau de performance énergétique globale est supérieur à un ou plusieurs niveaux fixés par décret.

Il précise aussi que, pour les logements destinés à être occupés par des titulaires de contrats de location-accession, la règle antérieure qui situe la quotité entre 30 % et 5 % est maintenue.

Il assouplit les conditions du **différé de remboursement**, qui pourrait porter sur la **totalité du montant** du prêt alors qu'il est actuellement limité à 45 %. Selon l'exposé des motifs, cette faculté ne serait toutefois accordée qu'aux « *emprunteurs relevant des deux premières tranches de revenus* », donc les plus modestes.

Enfin, il **simplifie les règles de durée du prêt** en maintenant toutefois la limite à 25 ans.

C. LE PTZ + DANS L'ANCIEN

Le régime du nouveau PTZ (PTZ +), en vigueur depuis la loi de finances pour 2011, a succédé à trois dispositifs antérieurs : l'ancien prêt à 0 % ; le Pass-foncier et la déduction des intérêts d'emprunt de l'impôt sur le revenu (issue de la loi TEPA).

Dans sa première version, le dispositif permettait l'acquisition de logements neufs et de logements anciens. Il favorisait toutefois les logements neufs titulaires du label Bâtiment basse consommation « BBC » et les logements anciens performants énergétiquement, appartenant à une catégorie énergétique E, F ou G du diagnostic de performance énergétique (DPE).

Pour ramener le coût fiscal du PTZ+ à une dépense générationnelle totale de 800 millions d'euros, alors qu'il était initialement plafonné par la loi à 2,6 milliards d'euros annuels, le projet de loi de finances pour 2012 a proposé d'une part, de limiter le bénéfice du PTZ pour les logements anciens à ceux dans lesquels des travaux sont réalisés et, d'autre part, pour les logements neufs, à ceux qui sont situés dans les zones les plus tendues, soit les zones A et B1.

Ce schéma a été modifié par l'Assemblée nationale et, malgré l'opposition du Sénat, confirmé par le texte définitif, afin :

- de réserver le PTZ+ aux seuls logements neufs qui justifient d'un niveau élevé de performance énergétique et donc de supprimer le PTZ+ dans l'ancien avec travaux ;
- d'élargir à l'ensemble du territoire l'éligibilité au PTZ+.

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

On ne saurait exclure, par principe, un aménagement des conditions du PTZ+ au profit des ménages les plus modestes, même si des mesures de ce type ne pourront certainement pas, à elles seules, compenser les conséquences de la disparition de l'acteur majeur de l'accession très sociale à la propriété, qu'est le Crédit immobilier de France (CIF). Il reste qu'il n'est pas satisfaisant non plus de modifier une nouvelle fois les règles applicables au PTZ+ qui sont très instables puisque le présent article constitue la **troisième version d'un mécanisme entré en application le 1^{er} janvier 2011**.

Un certain nombre de questions se posent aussi quant au **sens des mesures proposées**, dont on pourrait craindre qu'elles ne soient **contre-performantes** du point de vue du maintien d'un dispositif efficace et sécurisé pour l'accession sociale à la propriété.

Certaines des **mesures** sont, en effet, **particulièrement défavorables à l'accession à la propriété dans la zone C**, qui - faut-il le rappeler - ne bénéficie plus d'aide fiscale à l'investissement immobilier. On peut donc s'étonner du choix de **réduire le montant du plafond de ressources**, ouvrant droit au PTZ+, **en zone C, dans une proportion bien plus élevée (- 38%) que celle que subit la zone A (-17%)**. Ce traitement plus sévère **renforce le caractère déjà très discriminant des plafonds de ressources** actuels qui se situent à des niveaux très différents. Le plafond en zone C était inférieur de 39 % au plafond de zone A, il deviendrait inférieur de 54 %. Dans ces conditions, **le PTZ+ devient incontestablement un « PTZ moins » en zone C**, où le CIF était le plus présent.

En outre, si l'on doit **favoriser l'accession très sociale**, on peut se **demander s'il est utile de le faire en défaveur de l'accession sociale**. Les bénéficiaires de l'actuel PTZ+ entrant dans les plafonds de la sixième tranche de revenus pourraient-ils mener à bien leur projet d'accession sans l'appui de ce dispositif, qui permet souvent aux primo accédants d'atteindre le niveau requis d'apport personnel ? On peut en douter compte tenu des réticences actuelles sur le marché des crédits à l'habitat pour les ménages à revenus modestes. Or, dans une période conjoncturelle défavorable au secteur de la construction, cette clientèle constitue un apport très utile.

On rappellera aussi que le PTZ+ est encore l'unique **niche fiscale** dont le **coût total est plafonné**. Or, le Gouvernement n'apporte **pas d'élément**

chiffré convaincant qui justifierait que les conséquences financières éventuelles des avantages relatifs accordés aux tranches « inférieures » sont telles qu'elles imposeraient des restrictions pour la tranche « supérieure ».

Votre rapporteur général vous propose donc, par **amendement**,

- de **ne pas modifier les plafonds de ressources actuels**, les nouveaux plafonds proposés par le présent article étant particulièrement défavorables à la zone C et peu opportuns dans la conjoncture actuelle du secteur du bâtiment ;

- et à titre accessoire, de **supprimer**, par coordination, une **référence** inopérante compte tenu de la nouvelle rédaction de l'article L. 31-10-12 du code de la construction et de l'habitation.

Il vous propose également, par **amendement**, de revenir à ce qui était la position du Sénat lors du débat sur la loi de finances pour 2012 et d'autoriser, à nouveau le bénéfice du PTZ dans l'ancien sous condition de travaux.

Cette mesure a deux justifications.

La première est sociale. Le fait de restreindre le bénéfice du PTZ+ aux seuls logements neufs a pour conséquence d'exclure nombre de jeunes ménages qui ne disposent pas des revenus suffisants pour acquérir dans le neuf, et surtout le neuf à haut niveau de performance énergétique, dont les coûts d'acquisition sont supérieurs d'environ 20 % à l'ancien.

La seconde est économique. Le marché du logement connaît une crise profonde qui se manifeste par un blocage sévère des achats, une baisse de l'activité de l'ensemble du secteur (construction neuve et rénovation) et, par contrecoup, un effet négatif sur les recettes des collectivités territoriales. Les mesures proposées par le Gouvernement en faveur de l'offre de foncier et, en conséquence, de la construction, pourraient être complétées pour permettre à l'activité du bâtiment de s'appuyer également sur les travaux de remise en état et d'amélioration des logements. Faciliter l'acquisition de logements anciens avec travaux peut participer à cette relance.

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

ARTICLE 12 ter (nouveau)
(Art. 163 quatervicies du code général des impôts)

**Prorogation du régime de déduction des cotisations excédentaires
correspondant à des rachats de droits
aux régimes PREFON, COREM et CRH**

Commentaire : le présent article, adopté à l'initiative du Gouvernement, vise à proroger d'une année le régime dérogatoire permettant aux adhérents du régime PREFON et assimilés de déduire leurs cotisations de rachat au-delà du plafond fiscal autorisé.

I. LE DROIT EXISTANT : UNE DÉDUCTION DES COTISATIONS DE RACHAT « PREFON ET ASSIMILÉS » HORS PLAFOND QUI PREND FIN EN 2013

La loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites¹ a ouvert à toute personne la faculté de se constituer, à titre individuel et facultatif, en complément des régimes obligatoires de retraite par répartition, une épargne retraite supplémentaire dans des conditions de sécurité financière et d'égalité devant l'impôt.

Le plan d'épargne pour la retraite populaire (PERP) a spécifiquement été créé à cet effet. Afin d'encourager son développement, la loi précitée a rendu déductibles, sous condition de plafond, les cotisations versées sur ce plan.

Parallèlement à la création du PERP, **a été supprimée la déduction sans limitation fiscale des cotisations et des rachats de cotisations versées aux régimes de retraite complémentaire PREFON et assimilés²**, à compter du 1^{er} janvier 2004. Elle a été remplacée par une simple déduction plafonnée, la même que pour le PERP.

En conséquence, **les cotisations versées depuis le 1^{er} janvier 2004 à la PREFON, au COREM ou à la CRH relèvent désormais du dispositif fiscal général** établi pour l'épargne-retraite et sont déductibles du revenu net global dans la limite du plafond prévu à l'article 163 *quatervicies* du code général des impôts (CGI).

¹ Loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites.

² Régimes complément retraite mutualiste COREM et Complémentaire Retraite des Hospitaliers (CRH).

Aux termes de cet article, **la limite totale de déduction est égale à la différence entre :**

- d'une part, **10 % des revenus professionnels de l'année précédente**, retenus dans la limite de huit fois le plafond annuel de la sécurité sociale de l'année en cause¹ **ou 10 % du plafond annuel de la sécurité sociale** de l'année précédente si ce montant est supérieur ;

- d'autre part, **le montant cumulé des cotisations ou primes déductibles versées aux régimes de retraite « supplémentaires » de l'article 83**, aux contrats Madelin pour une fraction de leur montant, aux régimes complémentaires facultatifs des professions libérales et des avocats, aux contrats d'assurance groupe des exploitants agricoles auquel s'ajoute, le cas échéant, l'abondement éventuel de l'employeur au Plan d'épargne pour la retraite collectif (**PERCO**).

Si le montant total de déduction ainsi autorisée n'est pas utilisé, le solde peut être reporté l'année suivante ainsi que dans les trois années qui suivent.

Toutefois, une possibilité de déduction hors-plafond a été maintenue entre 2005 et 2012 au profit des adhérents des régimes PREFON, COREM et CRH, lorsque :

- **ils ont été affiliés avant le 1^{er} janvier 2005 ;**

- **ce sont de nouveaux affiliés**, à la condition qu'ils soient, au moment de leur affiliation, fonctionnaires ou agents publics en activité.

Cette dérogation consiste à **permettre de déduire les éventuelles cotisations de rachat au-delà du plafond** annuel de versements :

- en totalité en 2004 ;

- jusqu'à six années par an, en 2005 et 2006 ;

- jusqu'à quatre années par an, en 2007, 2008 et 2009 ;

- **jusqu'à deux années par an, en 2010, 2011 et 2012.**

En effet, l'affilié du régime PREFON peut racheter les années antérieures à son affiliation (« cotisations de rachat ») afin d'augmenter le nombre de points acquis par les cotisations annuelles. Ce rachat concerne toutes les années jusqu'à son seizième anniversaire, quelle qu'ait été sa situation professionnelle.

Les rachats s'effectuent selon une des treize classes de cotisation déterminées en fonction du niveau de versement et récapitulées dans le tableau ci-dessous.

¹ Ainsi, pour les cotisations versées en 2012, les revenus d'activité professionnelle mentionnés sont ceux de l'année 2011. Ils sont retenus dans la limite de huit fois le plafond de la sécurité sociale en vigueur en 2011, soit 282 816 euros (35 352 euros x 8). La déduction maximale au titre des cotisations de l'épargne retraite placée en 2012 s'établit donc à 10 % de ce montant, soit 28 282 euros.

Classes de cotisations PREFON

(en euros)

Classe de cotisation	Modalités de versement			
	Versement mensuel	Versement trimestriel	Versement semestriel	Versement annuel ¹
01	18,62	55,86	111,72	223,44
03	37,24	111,72	223,44	446,88
05	55,86	167,58	335,16	670,32
06	74,48	223,44	446,88	893,76
07	93,10	279,30	558,60	1 117,20
08	111,72	335,16	670,32	1 340,64
09	148,96	446,88	893,76	1 787,52
10	186,20	558,60	1 117,20	2 234,40
12	223,44	670,32	1 340,64	2 681,28
15	279,30	837,90	1 675,80	3 351,60
18	335,16	1 005,48	2 010,96	4 021,92
24	446,88	1 340,64	2 681,28	5 362,56
30	558,60	1 675,80	3 351,60	6 703,20

Source : Préfon

Si ces rachats de points peuvent encore être déduits dans la limite de deux années en 2012, **le 1^{er} janvier 2013 marque la fin de cette possibilité de déduction au-delà du plafond.**

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE : LA PROROGATION DU RÉGIME DÉROGATOIRE EN 2013

Le présent article, adopté à l'initiative du Gouvernement, vise à **proroger d'une année le régime dérogatoire de déduction hors plafond** prévu à l'article 163 *quatervicies* du code général des impôts, en faveur des régimes PREFON et assimilés.

En conséquence, le présent article tend à substituer au premier alinéa et au 3^o du c du 2 du I de l'article, l'année « 2013 » à l'année « 2012 ».

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Il est préférable, avant de mettre fin à une niche fiscale, d'avoir procédé auparavant à son évaluation. Or tel n'a pas été le cas s'agissant du régime dérogatoire de déduction de cotisations hors plafond, en faveur des adhérents du régime PREFON et assimilés.

¹ La colonne du versement annuel correspond au montant du rachat.

En revanche, une « remise à plat » des différents dispositifs d'épargne retraite sera engagée en 2013 avec comme objectif l'amélioration de la justice sociale¹ et de la cohérence économique.

La loi de 2010² portant réforme des retraites prévoit l'organisation d'une réflexion nationale par le comité de pilotage des régimes de retraite. Ce débat devrait se dérouler au premier semestre 2013. Dans cette perspective, le Conseil d'orientation des retraites (COR) doit publier un rapport en toute fin d'année ou début d'année prochaine.

Ce rendez-vous a, par ailleurs, été rappelé lors du discours de clôture de la Grande Conférence sociale qui s'est tenue les 9 et 10 juillet 2012. Le Président de la République a alors précisé que, dans le cadre de cet état des lieux, « *un point précis sera en particulier élaboré sur la question de l'équité du système, sur les déterminants du niveau des pensions et sur la transition emploi-retraite.*

« À partir des travaux du COR, une commission ad hoc formulera, au début de l'année 2013, différentes pistes de réforme. L'une d'entre elles concernera l'évolution de notre système de retraite à long terme en répondant notamment aux questions suivantes : quelle solidarité mettre en œuvre ? Comment simplifier le système ? [...]

« Sur la base des conclusions de cette commission, une phase de concertation sur les évolutions souhaitables de notre système de retraite sera engagée à partir du printemps 2013. »

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

¹ Ainsi, les régimes de retraite obligatoires de la fonction publique tels que le régime complémentaire obligatoire de la fonction publique (RAFP) en vigueur depuis 2005 ne prennent en compte que de manière partielle les primes qui tendent à constituer une part importante de la rémunération des agents publics. Il convient de souligner que la rente moyenne servie dans le cadre du RAFP est inférieure à 40 euros. En outre, une communication du Conseil d'Orientation des Retraites de juin 2009 a montré que le taux de remplacement (c'est-à-dire le rapport entre la pension à la liquidation et le dernier salaire) est inférieur au secteur privé pour nombre de fonctionnaires. Pour la génération étudiée (1948), il est de 58.2% pour un cadre administratif ou technique de la fonction publique.

² Cf. article 16 de la loi n° 2010-1330 du 9 novembre 2010 portant réforme des retraites.

ARTICLE 13

(Art. 150-0 B, 167 bis et 170 du code général des impôts, création d'un article 150-0 B ter dans le CGI)

Application aux plus-values d'apport de titres réalisées par les personnes physiques d'un report d'imposition optionnel en lieu et place du sursis d'imposition en cas d'apport à une société contrôlée par l'apporteur

Commentaire : le présent article vise à mettre un terme aux schémas d'apport-cessions abusifs, qui s'éloignent de l'intention du législateur consistant à faciliter les restructurations d'entreprises.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LE SURSIS D'IMPOSITION SUR LES PLUS-VALUES EN CAS D'ÉCHANGE DE TITRES

1. Un régime de sursis d'imposition qui n'exonère pas définitivement les plus-values d'échange de titres

Aux termes de l'article 150-0 B du code général des impôts (CGI), **les dispositions de l'article 150-0 A** du même code, qui régissent la taxation des plus-values mobilières réalisées par les particuliers, notamment en cas de cession de titres, **ne s'appliquent pas aux plus-values d'échange réalisées :**

- **dans le cadre d'une offre publique de fusion**, de scission, d'absorption d'un fonds commun de placement par une société d'investissement à capital variable, de conversion, de division ou de regroupement, effectuée selon la réglementation en vigueur ;

- **ou dans le cadre d'un apport de titres à une société soumis à l'impôt sur les sociétés**, lorsque le montant de la soulte reçue par le contribuable n'excède pas 10 % de la valeur nominale des titres reçus.

L'article 150-0 B institue un **régime de sursis d'imposition¹ qui s'applique de plein droit, créé pour favoriser les restructurations d'entreprises. Dans ce cas, les opérations d'échange de titres précitées sont considérées comme une opération intercalaire²** qui, au titre de l'année d'échange, n'est pas prise en compte pour l'établissement de l'impôt sur le revenu. Autrement dit, lors de l'année de l'échange, la plus-value d'échange n'est pas constatée et ne fait l'objet d'aucune déclaration. Des dispositions

¹ Ce dispositif de sursis d'imposition résulte de la réforme du régime des plus-values opérée par l'article 94 de la loi n° 99-1172 du 30 décembre 1999 de finances pour 2000, qui avait substitué au régime du report d'imposition alors en vigueur un régime de sursis d'imposition automatique.

² Une opération intercalaire se traduit par l'absence de plus-value au moment de l'échange.

similaires s'appliquent en cas d'échanges successifs dans le cadre de l'article 150-0 B du CGI.

Toutefois, **ce sursis d'imposition n'exonère pas définitivement la plus-value d'échange**. En effet, au moment de la cession à titre onéreux ultérieure des titres reçus en échange, le gain net est calculé sur le fondement du prix ou de la valeur d'acquisition des titres remis à l'échange, si nécessaire réduit de la soulte reçue, ou augmenté de la soulte versée. Une règle similaire s'applique lorsque les titres reçus en échange sont ultérieurement rachetés, remboursés ou annulés.

2. Une application qui fait l'objet d'abus dans le cadre de schémas d'optimisation fiscale : « l'apport-cession » de titres

L'application du sursis d'imposition donne lieu, dans la pratique, à des **comportements abusifs de la part de contribuables**. Le schéma d'optimisation fiscale « d'apport-cession » de titres consiste ainsi, pour un redevable, à **apporter à une société soumise à l'impôt sur les sociétés des titres dont la plus-value d'échange bénéficie du sursis d'imposition automatique prévu par l'article 150-0 B du CGI**. Ensuite, la société les cède dans un délai très bref à un tiers. Le contribuable contrôlant la société bénéficiaire de l'apport dispose au total des liquidités obtenues lors de la cession, l'imposition de la plus-value d'échange étant différée à la cession ultérieure des titres reçus par le contribuable lors de l'apport.

Au total, ce montage permet à des contribuables de céder des titres de sociétés en franchise d'imposition.

B. LA THÉORIE DE L'ABUS DE DROIT

Comme le relève l'évaluation préalable du présent article, *« le sursis d'imposition de l'article 150-0 B du code général des impôts étant d'application automatique, les schémas dits « d'apport-cession » ne peuvent être aujourd'hui remis en cause que sur le fondement de l'abus de droit fiscal »*.

Aux termes du premier alinéa de l'article L. 64 du livre des procédures fiscales relatif à la procédure de l'abus de droit fiscal, *« afin d'en restituer le véritable caractère, l'administration est en droit d'écarter, comme ne lui étant pas opposables, les actes constitutifs d'un abus de droit, soit que ces actes ont un caractère fictif, soit que, recherchant le bénéfice d'une application littérale des textes ou de décisions à l'encontre des objectifs poursuivis par leurs auteurs, ils n'ont pu être inspirés par aucun autre motif que celui d'éluder ou d'atténuer les charges fiscales que l'intéressé, si ces actes n'avaient pas été passés ou réalisés, aurait normalement supportées eu égard à la situation ou à ses activités réelles »*.

La **procédure d'abus de droit** permet donc à l'administration d'écarter les actes juridiques :

- soit qui ont un **caractère fictif** ;
- soit qui ont pour **but exclusif d'éluider ou d'atténuer les charges fiscales** en s'appuyant sur une application littérale des textes, mais contraire à l'intention de leurs auteurs¹.

Dans la pratique, l'administration rencontre souvent des difficultés pour démontrer l'abus de droit.

C. LA JURISPRUDENCE RÉCENTE SUR « L'APPORT-CESSION »

Le comité de l'abus de droit fiscal comme le Conseil d'Etat statuant au contentieux se prononcent régulièrement sur la notion d'abus de droit. Ils ont récemment rendu des décisions qui éclairent leur position sur l'apport-cession dans le cadre du régime du sursis d'imposition.

S'agissant du Conseil d'Etat², celui-ci a admis que l'apport de titres à une société, suivi de leur cession, constitue un abus de droit, s'il s'agit d'un montage dont la seule finalité est de permettre au contribuable, en interposant une société, de disposer effectivement des liquidités acquises lors de la cession de ces titres, tout en restant détenteur des titres de la société reçus en échange de l'apport. En revanche, il a estimé que ne constitue pas un abus de droit l'apport de titres à une société, s'il apparaît, au regard de l'ensemble de l'opération, que celle-ci a, conformément à son objet, effectivement réinvesti le produit de ces cessions dans une activité économique et dans un délai raisonnable.

S'agissant du Comité de l'abus de droit fiscal, il a estimé que le caractère automatique du sursis d'imposition ne s'opposait pas à l'application de la procédure d'abus de droit.

¹ *Sur cette notion juridique qui fait l'objet d'une abondante jurisprudence, votre rapporteur général vous renvoie au rapport d'information n° 673, 2011-2012 de la commission d'enquête sur l'évasion des capitaux et des actifs hors de France et ses incidences fiscales (p. 161 et suivantes).*

² *CE 8 octobre 2010, n° 313139 Min c/ M. et Mme Bauchart, n° 301934 M. Bazire ; CE 3 février 2011, n° 329839 Min c/ Conseil ; CE 11 février 2011, n° 314950, M. et Mme Picoux ; CE 27 juillet 2012, n° 327295, Berjot.*

II. LE DISPOSITIF INITIALEMENT PROPOSÉ : UN REPORT D'IMPOSITION OPTIONNEL À LA PLACE DU SURSIS D'IMPOSITION DANS LE SEUL CAS D'UN APPORT À UNE SOCIÉTÉ CONTRÔLÉE PAR L'APPORTEUR

A. LE PRINCIPE GÉNÉRAL

Le présent article vise à **mettre un terme au détournement du dispositif de sursis d'imposition prévu par l'article 150-0 B du code général des impôts**. Il entend traduire dans la loi la jurisprudence du Conseil d'Etat sur l'apport-cession, dans un but de sécurité juridique qui offrirait davantage de lisibilité et de visibilité aux contribuables.

Le présent article tend ainsi à **créer un régime de report optionnel d'imposition au champ restreint**, qui ne s'appliquerait qu'aux seules plus-values d'apport de titres effectuées à des sociétés contrôlées par l'apporteur. Ce régime fiscal spécifique serait régi par un **nouvel article 150-0 B ter du code général des impôts (B du I** du présent article).

Aux termes du I de ce nouvel article 150-0 B *ter*, dans sa rédaction initiale, le report d'imposition concernerait l'imposition de la plus-value réalisée **directement ou par personne interposée** (par exemple *via* une holding), dans le cadre d'un **apport, à une société soumise à l'impôt sur les sociétés** ou à un impôt étranger équivalent, de valeurs mobilières, de droits sociaux, de titres ou de droits s'y rapportant tels que définis à l'article 150-0 A, sous réserve que le contribuable en fasse « *expressément* » la demande, mentionne le montant de la plus-value concernée dans la déclaration prévue à l'article 170 et respecte un certain nombre de conditions (*cf. infra*).

Dans le cas contraire, c'est-à-dire en **l'absence d'option pour le report, la plus-value serait imposée dans les conditions prévues à l'article 150-0 A** relatif à l'imposition des plus-values de cession, telle que résultant de la rédaction de l'article 6 du projet de loi de finances pour 2013.

Par ailleurs, **les apports avec soulte demeureront immédiatement imposables**, et soumis aux dispositions de l'article 150-0 A précité, si le montant de la soulte reçue excédait 10 % de la valeur nominale des titres reçus. Cette disposition est logique puisque, dans ce cas, le contribuable disposerait de liquidités pour acquitter son impôt.

Enfin, aux termes du premier alinéa du III de l'article 150-0 B *ter* relatif à l'enchaînement des reports en cas d'apports de titres successifs, l'imposition de la plus-value réalisée à cette occasion pourrait elle-même être reportée dans des conditions identiques.

B. LES CONDITIONS D'APPLICATION DU REPORT

Le bénéfice du report optionnel d'imposition serait subordonné à plusieurs conditions, certaines concernant l'apport lui-même, d'autres l'apporteur de titres.

1. Les conditions relatives à l'apport

S'agissant des conditions relatives à l'apport des titres, ce dernier devrait être réalisé en France, dans un Etat membre de l'Union européenne ou un Etat territoire ayant conclu avec la France une convention fiscale d'assistance administrative (1° du II de l'article 150-0 B *ter*).

De plus, dans la rédaction initiale, ne devaient pas être concernés par ce dispositif les titres apportés ayant fait l'objet d'un engagement de conservation dans le cadre d'un « pacte Dutreil », régi par les articles 787 B et 787 C du CGI¹. Ceux-ci devaient donc rester éligibles de droit au sursis d'imposition prévu par l'article 150-0 B du CGI (3° du II de l'article 150-0 B *ter*).

2. Les conditions relatives à l'apporteur

Aux termes du 2° du II de l'article 150-0 B *ter*, le nouveau régime ne s'appliquerait que si la société bénéficiaire de l'apport est contrôlée par le contribuable. Dans le cas contraire, l'apport resterait soumis au régime du sursis. Cette condition serait appréciée à la date de l'apport, **en tenant compte des droits détenus par le contribuable à l'issue de celui-ci.**

Un contribuable serait considéré comme contrôlant une société :

- lorsqu'il possède, **directement ou indirectement**, ou par l'intermédiaire de son groupe familial (conjoint, ascendants ou descendants, frères et sœurs), la majorité des droits de vote ou des droits dans les bénéfices sociaux de la société (*a* du 2° du II de l'article 150-0 B *ter*) ;

- **ou** lorsqu'il dispose seul de la majorité des droits de vote ou des droits dans les bénéfices sociaux de cette société, en vertu d'un pacte d'actionnaires ou d'associés (*b* du 2° du II de l'article 150-0 B *ter*) ;

- **ou bien lorsqu'il y exerce effectivement le pouvoir de décision.** Le contribuable est présumé exercer ce contrôle lorsqu'il **dispose directement ou indirectement d'au moins 33,33 % des droits de vote ou des droits dans les bénéfices sociaux, et qu'aucun autre associé ou actionnaire ne détient directement ou indirectement une fraction supérieure à la sienne.** De plus, le contribuable et une ou plusieurs personnes agissant de concert sont

¹ Pour mémoire, ces articles prévoient une exonération de 75 % des droits de mutation à titre gratuit (DMTG) pour ces titres.

considérés comme contrôlant conjointement une société lorsqu'ils déterminent en fait les décisions prises en assemblée générale (c du 2° du II de l'article 150-0 B *ter*).

Ces conditions reprennent les critères de l'article L. 233-3 du code de commerce sur le contrôle d'une société par une autre, excepté le seuil des droits de vote. En effet, alors que le code de commerce retient un seuil de 40 %, le présent article propose un seuil de 33,33 %, qui correspond à la minorité de blocage¹.

C. LA FIN DU REPORT ET SES CONSÉQUENCES

Le présent article prévoit également les évènements susceptibles de rendre caduc le report d'imposition (I du nouvel article 150-0 B *ter* du CGI). Y mettraient ainsi fin la transmission, le rachat, le remboursement ou l'annulation :

- des **titres reçus par le contribuable** en rémunération de l'apport ;
- des **titres apportés à la société bénéficiaire**, à moins, dans la rédaction initiale, que cette dernière ne **réinvestisse au moins 50 %² du produit de leur cession**, dans un **délai de cinq ans** à partir de la date de l'apport, dans le **financement d'une activité commerciale, artisanale, libérale, agricole ou financière**, à l'exception de la gestion d'un patrimoine mobilier ou immobilier. De surcroît, **le réinvestissement pourrait passer par un apport à une société** (*via* la souscription en numéraire au capital initial ou à l'augmentation de capital) répondant aux conditions définies au *b* du 3° du II de l'article 150-0 D *bis* du CGI³.
- des parts ou droits de vote dans les sociétés ou groupements interposés.

Par ailleurs, le transfert du domicile fiscal hors de France dans les conditions prévues à l'article 167 *bis* du CGI (*exit tax*) engendrerait également la fin du report d'imposition.

Enfin, par cohérence, lorsque les titres reçus en rémunération de l'apport ou les titres des groupements ou sociétés interposées feraient eux-mêmes l'objet d'un apport ultérieur, placé sous le régime du sursis d'imposition ou sous le nouveau régime de report optionnel, **le report initial prendrait fin dans les mêmes conditions** (deuxième alinéa du III du nouvel article 150-0 B *ter* du CGI).

Dans tous les cas, la fin du report d'imposition ne s'appliquerait qu'à proportion des titres cédés, transmis, rachetés, remboursés ou annulés (IV du nouvel article 150-0 B *ter* du CGI).

¹ C'est également le seuil retenu dans la jurisprudence du Conseil d'Etat.

² Ce seuil est cohérent avec celui qui figure dans l'article 150-0 D *bis*.

³ Société susceptible de bénéficier d'un apport dans le cadre du régime de report sous condition de emploi.

En conséquence de la fin du report, la plus-value d'échange deviendrait imposable dans les conditions prévues à l'article 150-0 A du CGI, au titre de l'année de réalisation de l'évènement impliquant la fin du report. Comme prévu par l'article 1727 du CGI, un intérêt de retard s'appliquerait, à partir de la date de l'apport des titres.

D. LES DISPOSITIONS DE COORDINATION ET L'ENTRÉE EN VIGUEUR DU DISPOSITIF

1. Les dispositions de coordination

Le présent article procède, en outre, à plusieurs coordinations :

- le **A du I** articule les deux dispositifs de sursis et de report d'imposition, en précisant, au premier alinéa de l'article 150-0 B, que le sursis ne s'applique que « *sous réserve* » de l'application du report ;

- le **C du I** adapte l'article 167 *bis* relatif à l'*exit tax* en tenant compte de ce nouveau régime fiscal spécifique ;

- le **D du I** complète l'article 170 du CGI relatif aux obligations déclaratives des contribuables en mentionnant le nouvel article 150-0 B *ter*.

2. Les nouvelles dispositions s'appliqueraient aux apports réalisés à compter du 14 novembre afin d'éviter les contournements

Il reviendrait à un décret en Conseil d'Etat de fixer les conditions d'application de ce dispositif, notamment les obligations déclaratives des contribuables.

Enfin, le **II du présent article** prévoit que **le nouvel article 150-0 B *ter* s'appliquerait aux apports réalisés à compter du 14 novembre 2012**, qui correspond à la date d'adoption du texte par le Conseil des ministres. Si cette mesure n'a pas de caractère rétroactif, elle permettra d'éviter les contournements de la loi que l'on aurait inévitablement constatés en cas d'application du dispositif à compter du 1^{er} janvier 2013.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté **quatorze amendements** à ce dispositif, à l'initiative de notre collègue député Christian Eckert, avec l'accord du Gouvernement. Outre un amendement rédactionnel, **quatre amendements** sont essentiellement de précision :

- le premier vise à prévoir que **le réinvestissement permettant d'échapper à la fin du report puisse également être effectué dans une**

activité industrielle. En effet, ce type d'activité fait partie intégrante de la notion « d'activité opérationnelle » visée par le Gouvernement dans son texte. Il s'agit ici de réparer un oubli ;

- le second vise à prévoir que le **réinvestissement puisse se faire dans plusieurs sociétés** le cas échéant, et pas seulement dans une société. Cet amendement assouplit donc le dispositif prévu par le Gouvernement¹ ;

- le troisième amendement introduit une **coordination de clarification** avec l'article 150-0 D *bis* concernant la condition de remploi consistant à avoir organisé une activité opérationnelle ;

- le quatrième propose de compléter l'alinéa 24 de façon à prévoir que le décret en Conseil d'Etat qui fixera les conditions d'application de cet article précisera les obligations déclaratives des sociétés bénéficiaires de l'apport de titres, au même titre que celles des contribuables.

Huit autres amendements ont une portée plus substantielle :

- **l'un rend automatique et non plus optionnel le report d'imposition** en cas d'apport à une société contrôlée, dans un souci de simplification et de clarification du dispositif. Surtout, **le caractère optionnel du nouveau dispositif présentait un risque de non-conformité à la directive 90/434/CEE du Conseil, du 23 juillet 1990**, concernant le régime fiscal commun applicable aux fusions, scissions, apports d'actifs et échanges d'actions intéressant des sociétés d'Etats membres différents (et plus précisément article 8). **Cet amendement renforce donc la sécurité juridique du report ;**

- un autre remplace le mot « transmission » par les mots « cession à titre onéreux » en ce qui concerne la fin du report d'imposition, afin de **sortir les successions des événements susceptibles de mettre fin au report**. En effet, cet événement est indépendant de la volonté du contribuable. Ce même amendement a, par ailleurs, inséré de nouveaux alinéas destinés à **préciser les conditions de fin du report en cas de donation**. Ainsi, **la société bénéficiaire de l'apport devrait respecter la condition de réinvestissement, et le donataire ne devra pas céder les titres dans un délai de dix-huit mois**, sous peine de payer l'impôt sur la plus-value en report, selon des modalités similaires à celles prévues par l'article 14 du présent projet de loi de finances rectificative (*cf. infra*) ;

- quatre autres amendements visent à **améliorer les dispositions relatives à la condition de réinvestissement :**

* le premier propose de **décomposer en deux périodes de délai de cinq ans prévu pour le réinvestissement : une première période de trois ans pendant laquelle**, en cas de cession, le report prendrait fin en l'absence de réinvestissement, et une seconde période de deux ans pour

¹ A noter qu'une disposition similaire a été adoptée à l'article 6 du projet de loi de finances pour 2013.

réinvestir le produit de la cession. Cet amendement semble pertinent pour plusieurs raisons. D'une part, la durée de deux ans pour le emploi a été retenue par l'article 6 du projet de loi de finances pour 2013. D'autre part, la rédaction initiale du Gouvernement prévoit que le report d'imposition cesserait même si la cession intervient plus de cinq ans après l'apport, alors qu'il ne s'agit plus d'un montage abusif passé un tel délai. Enfin, il permet de mieux cibler les montages abusifs. **Cet amendement permet donc de rendre le dispositif plus cohérent et efficace** : si la cession intervient après trois ans, il n'y aura plus d'obligation de réinvestissement. A l'inverse, si elle intervient moins de trois ans après l'apport, et que le produit de la cession n'est pas réinvesti dans les deux ans suivants, il sera mis fin au report d'imposition ;

* le deuxième vise à renforcer le pouvoir de contrôle de l'administration, en **instaurant un délai de reprise** lorsque la condition de réinvestissement de 50 % n'a pas été respectée par la société bénéficiaire de l'apport. Dans ce cas, le report d'imposition prendrait fin à l'issue du délai de réinvestissement, soit deux ans à compter de la date de cession des titres par la société bénéficiaire de l'apport ;

* le troisième propose de fixer à une **durée de trois ans, au lieu de cinq ans** dans le texte initial, **la durée minimale de détention pour continuer à bénéficier du report d'imposition après l'apport de titres**. L'obligation de réinvestissement par la société bénéficiaire de l'apport ne vaudra donc que pour cette durée ;

* le quatrième tend à ce que le réinvestissement puisse concerner, outre la création d'une entreprise ou l'augmentation de capital, l'acquisition d'une société déjà existante. A cette fin, **il vise, plutôt que l'acquisition d'une société complète, la prise de contrôle d'une société** ;

- un autre amendement propose de **restreindre l'application de l'intérêt de retard au seul cas où l'expiration du report d'imposition résulterait du non-respect par la société bénéficiaire de l'apport du emploi de 50 %** au moins du produit de la cession dans une activité économique. En effet, dans ce cas, c'est bien l'action (ou plutôt l'absence d'action) du contribuable qui serait à l'origine du déclenchement de l'imposition avec retard, ce qui justifie l'application des intérêts correspondants ;

- un **amendement relatif aux modalités déclaratives** propose d'instaurer l'obligation, pour le contribuable, de mentionner sur la déclaration d'ensemble des revenus les plus-values antérieurement reportées lorsque les titres reçus en rémunération de l'apport font à leur tour l'objet d'un apport et que le contribuable demande le report d'imposition au titre de la plus-value d'apport correspondante.

Enfin, un dernier amendement a **réintégré dans le dispositif** les titres des sociétés sur lesquels porte un engagement de conservation dit « **pacte Dutreil** ». De fait, si ces pactes permettent de bénéficier d'avantages en

matière d'ISF ou de droits de mutation à titre gratuit, il n'en est pas de même pour ce qui concerne les plus-values, qui font l'objet du présent article.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Cet article, qui s'inscrit dans le cadre du plan global de renforcement de lutte contre la fraude et l'optimisation fiscale, **mérite d'être soutenu**.

En effet, il précise, sur des bases claires, dans quelles conditions une opération d'apport-cession, qui peut parfois réellement servir dans le cadre de restructurations de groupes, doit être concernée par le report d'imposition qu'il est proposé de créer.

De plus, l'Assemblée nationale a fait œuvre utile en adoptant des amendements substantiels, qui ont à la fois **renforcé la solidité juridique de dispositif proposé** (en particulier au regard du droit communautaire) et assuré que ce sont bien les actuels montages à finalité fiscale qui entreront dans le nouveau régime.

Il convient donc d'adopter le présent article tel que l'ont voté les députés.

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

ARTICLE 14

(Art. 150-0 D et art. 167 bis du code général des impôts)

**Prévention des schémas d'optimisation fiscale dits de « donation-cession »
de titres de sociétés**

**Commentaire : le présent article vise à mettre un terme aux montages
d'optimisation fiscale de donation-cession.**

I. LE DROIT EXISTANT

***A. LA TAXATION DES PLUS-VALUES DES TITRES TRANSMIS À TITRE
GRATUIT***

L'imposition des plus-values mobilières est régie par l'article 150-0 A du code général des impôts. Ces modalités d'imposition devraient d'ailleurs évoluer prochainement puisque l'article 6 du projet de loi de finances pour 2013, en cours d'examen par le Parlement, prévoit que les plus-values mobilières, actuellement frappées par un impôt forfaitaire de 19 %¹, seront soumises au barème de l'impôt sur le revenu à compter du 1^{er} janvier 2013. Le fait générateur de cette imposition résulte du transfert de propriété, **à titre onéreux**, des valeurs mobilières, droits sociaux ou droits assimilés. Par ailleurs, le nouveau régime d'imposition des plus-values mobilières devrait prévoir l'application d'un abattement pour durée de détention augmentant de façon progressive et pouvant atteindre 40 % au-delà de six ans.

Par ailleurs, lorsque ces titres cédés ont, préalablement à la cession, fait l'objet d'une donation, le prix de revient des titres pour le calcul de la plus-value est actuellement leur valeur au jour de la donation, en application de l'article 150-0 D du code général des impôts. Le transfert de propriété **à titre gratuit**, *via* une donation ou un don manuel², ne constitue pas un fait générateur de taxation à l'impôt sur le revenu ou aux prélèvements sociaux. La taxation des titres transmis dans le cadre d'une donation ou d'une succession relève des seuls droits de mutation à titre gratuit (DMTG). Elle est **assise sur la valeur vénale des titres au jour de la mutation, réduite des abattements applicables en matière de DMTG** (art. 750 *ter* et suivants du code général des impôts).

¹ Auquel s'ajoutent des contributions sociales de 15,5 %, aux termes de l'article L. 136-6 du code de la sécurité sociale.

² Un don manuel est une donation sans acte notarié.

B. LA DONATION-CESSION : UN ABUS DE DROIT ?

1. La donation-cession et ses conséquences

La donation-cession consiste à **donner des titres à des proches** (enfants notamment), **avant leur cession à brève échéance par les donataires pour leur valeur au jour de la donation.**

Ainsi, alors qu'une cession à titre onéreux suivie d'une donation du produit de leur cession implique une imposition à l'impôt sur le revenu sur la plus-value de cession, puis aux DMTG, la donation-cession permet au contraire de « purger » les plus-values, et ce même si l'objet réel de la donation consistait à transmettre une somme d'argent et non des titres.

Au total, **la donation-cession permet d'échapper au paiement de l'impôt sur le revenu et des prélèvements sociaux.** En effet, les donataires acquittent les seuls droits de donation, la base taxable étant de surcroît amoindrie des abattements applicables.

2. Une jurisprudence plus restrictive qu'en matière d'apport-cession

Comme dans le cas de l'apport-cession, le seul moyen pour l'administration de dénoncer les schémas abusifs de donation-cession et d'imposer la plus-value consiste à **mettre en œuvre la procédure de l'abus de droit fiscal.**

Or, **dans la pratique, il lui est très difficile de prouver qu'il y a bien abus de droit fiscal**, et ce d'autant plus que la jurisprudence s'est montrée jusque-là beaucoup plus restrictive en matière de donation-cession que d'apport-cession. D'ailleurs, les décisions du Conseil d'Etat statuant au contentieux sur ce schéma particulier d'optimisation fiscale sont peu nombreuses.

Si la haute juridiction a sanctionné, dans une décision du 27 juillet 2012¹, le caractère fictif d'une donation avec réserve d'usufruit suivie d'une cession des titres, elle estimait au contraire, dans une décision du 30 décembre 2011², qu'une donation-partage de titres placés en report d'imposition, suivie de la cession immédiate de ces titres par les donataires à une société civile familiale contrôlée par les donateurs, ne présentait pas un caractère fictif constitutif de l'abus de droit, « *dès lors que l'intention libérale des donateurs n'est pas remise en cause par les clauses restrictives de l'acte de donation* ». Au total, **le Conseil d'Etat considérait que l'acte de donation n'était pas fictif, et que l'abus de droit n'était donc pas constitué, « sans qu'il soit besoin de rechercher si l'opération de donation suivie de la cession des titres présentait dans son ensemble un but exclusivement fiscal ».**

¹ Décision n°327295 Berjot.

² Décision n° 330940, Motte Sauvage.

Dès lors, **seule une mesure de nature législative serait susceptible de contrer cette pratique d'optimisation fiscale.** Tel est l'objet du présent article.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : UN RÉGIME SPÉCIFIQUE DE TAXATION DES PLUS-VALUES À LA CHARGE DU DONATAIRE

A. LE PRINCIPE GÉNÉRAL

Le présent article vise à **mettre fin aux montages d'optimisation fiscale de donation-cession.** Pour ce faire, il remplace le régime actuel de non-imposition de la plus-value latente en cas de transmission à titre gratuit des titres à l'origine de cette plus-value, par un régime spécifique de taxation de cette plus-value à la charge du donataire, **lorsque les titres ont été acquis par donation puis cédés dans un délai inférieur à deux ans.**

Il crée à cet effet un 1 *bis* à l'article 150-0 D du code général des impôts, qui régira désormais la taxation des donations-cessions (**I** du présent article 14).

B. UNE MODIFICATION DE L'ASSIETTE DE LA PLUS-VALUE DE CESSION À LA CHARGE DU DONATAIRE

Aux termes du premier alinéa du 1 *bis* de l'article 150-0 D précité, la nouvelle taxation concernerait les cas de cession, d'apport, de remboursement ou d'annulation de titres (valeurs mobilières, droits sociaux et droits s'y rapportant), tels que définis à l'article 150-0 A du CGI¹, **dans un délai de deux ans suivant leur acquisition par voie de donation ou de don manuel, qui garantit une prise de valeur minimale des titres et l'apparition d'une plus-value normalement taxable.** A l'expiration de ce délai, le régime de droit commun de purge de la plus-value s'appliquerait donc de nouveau.

Les successions ne seraient pas concernées par le nouveau dispositif. Cette exclusion paraît légitime, dans la mesure où celles-ci sont par définition imprévisibles et ne peuvent donc donner lieu à l'élaboration d'une stratégie d'optimisation fiscale.

Dans le régime spécifique aux donations-cessions, afin de rattraper la valeur des titres avant la donation, le prix de revient des titres à retenir par le cédant serait **leur prix ou valeur d'acquisition par le donateur**, et non plus la valeur retenue pour la détermination des DMTG, majoré des frais afférents à la donation, afin d'éviter une double imposition pour le donataire. A l'inverse, on en reviendrait à la valeur retenue pour la détermination des DMTG, dans le

¹ A savoir les « gains nets retirés des cessions à titres onéreux, effectuées directement, par personne interposée ou par l'intermédiaire d'une fiducie, de valeurs mobilières, de droits sociaux (...) ».

seul cas où la somme du prix d'acquisition initial et des droits de mutation acquittés s'avérerait supérieure à cette dernière (*a* du 1 *bis* de l'article 150-0 D).

Aux termes du *b* du 1 *bis* de l'article 150-0 D, la **durée de détention à retenir par le cédant serait décomptée à partir de la date de souscription ou d'acquisition de ces valeurs, titres ou droits par le donateur**. Cette disposition est logique et vise à permettre l'application des abattements précités.

Les mêmes règles s'appliqueraient en cas de donations (ou dons manuels) de titres successifs dans un délai de deux ans précédant leur cession (alinéa 7 de l'article 14), avec pour référence la première donation.

C. UN RÉGIME D'IMPOSITION SPÉCIFIQUE QUI SOUFFRIRAIT DEUX EXCEPTIONS

Le régime d'imposition spécifique aux donations-cessions ne s'appliquerait pas dans deux cas.

D'une part, de même que pour les apports-cession, **ce régime d'imposition spécifique ne s'appliquerait pas aux titres ayant fait l'objet d'une donation dans le cadre des pactes Dutreil**, afin de favoriser l'actionnariat familial dans le cadre des transmissions patrimoniales, et en accord avec les engagements du Gouvernement sur la stabilité de ces dispositifs sur la durée du quinquennat.

D'autre part, il ne s'appliquerait pas en cas d'invalidité de deuxième et troisième catégories¹, de licenciement ou de décès du donataire ou de l'un des époux soumis à imposition commune. En effet, dans ces cas précis, le bénéficiaire des titres se verrait **contraint** de les céder dans un délai inférieur à deux ans.

D. LES DISPOSITIFS DE COORDINATION ET L'ENTRÉE EN VIGUEUR DU DISPOSITIF

1. Les dispositifs de coordination

Le présent article prévoit plusieurs coordinations, respectivement relatives au régime de sursis d'imposition de l'article 150-0 B du CGI (alinéas 10 et 11), au régime de report d'imposition prévu au nouvel article 150-0 B *ter* du CGI (alinéa 8), et à l'*exit-tax* (**II** du présent article).

¹ *Invalides absolument incapables d'exercer une profession quelconque et invalides incapables d'exercer une profession et sont dans l'obligation d'avoir recours à l'assistance d'une tierce personne pour effectuer les actes ordinaires de la vie.*

a) La coordination avec le régime de sursis d'imposition de l'article 150-0 B CGI

Si les titres reçus par donation ou don manuel faisaient l'objet d'un apport, dans le délai de deux ans, pour lequel le contribuable aurait opté pour le régime de report prévu par l'article 150-0 B du CGI, les mêmes règles s'appliqueraient. Autrement dit, pour calculer la plus-value en sursis dans la période de deux ans, seraient retenues la valeur et la durée prévues par le nouveau régime de taxation des donations cessions. Le **2° du I** du présent article propose de compléter en ce sens l'article 150-0 B du CGI, en complétant son 9. Les exceptions relatives à l'invalidité, prévues par le 1 *bis* de l'article 150-0 D *bis*, s'appliqueraient également.

b) La coordination avec le régime du report d'imposition du nouvel article 150-0 B ter du CGI

Il en irait de même si les titres reçus par donation ou don manuel faisaient l'objet d'un apport, dans un délai initialement fixé à deux ans, pour lequel le contribuable aurait opté pour le nouveau régime de report prévu par l'article 13 du présent projet de loi de finances rectificative, créant un nouvel article 150-0 B *ter* dans le code général des impôts (alinéa 8).

c) La coordination avec l'exit-tax

Enfin, de la même manière, en cas de transfert du domicile fiscal hors de France dans un délai de deux ans après une donation de titres, il serait tenu compte, pour le calcul de l'*exit-tax*, de la valeur et de la durée prévues par le nouveau régime de taxation des donations cessions (le **II** du présent article modifie en conséquence l'article 167 *bis* du CGI).

2. Une application immédiate afin d'éviter l'appel d'air en faveur de montages d'optimisation

Aux termes du **III** du présent article, les dispositions relatives à la taxation des donations-cessions seraient applicables aux donations et dons manuels réalisés à compter du 14 novembre 2012, soit la date d'adoption du texte par le Conseil des ministres.

Comme pour l'article 13, si cette mesure ne présente pas de caractère rétroactif, elle permettrait d'éviter l'appel d'air en faveur de montages d'optimisation que l'on constaterait inévitablement en cas d'application du dispositif à compter du 1^{er} janvier 2013.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté **cinq amendements** à cet article, à l'initiative de notre collègue député Christian Eckert, rapporteur général, dont deux amendements sont substantiels :

- le premier vise à **réduire le délai** prévu pour l'application de la taxation spécifique aux donations-cessions, **de deux ans à dix-huit mois**, afin de recentrer le dispositif sur les montages réellement abusifs. Par cohérence, la mesure de coordination précitée avec le nouvel article 150-0 B *ter* du code général des impôts vise également une période de dix-huit mois ;

- le second vise à **mentionner les personnes liées par un pacte civil de solidarité, au même titre que les époux**, en ce qui concerne la non-application de la taxation spécifique aux donations-cessions en cas de décès.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A l'inverse du système d'apport-cession décrit à l'article 13, le présent article concerne des donations suivies de cessions qui ne sont que très rarement des opérations à visée économique, mais beaucoup plus souvent des opérations à but essentiellement fiscal. Pour autant, comme indiqué *supra*, la jurisprudence est très protectrice pour les contribuables, la notion d'abus de droit ne trouvant que très peu à s'appliquer.

Dès lors, l'économie générale de cet article doit être approuvée car il n'est pas normal qu'une donation permette de « purger » d'importantes plus-values si le donataire cède très rapidement ses titres. De ce point de vue, le seuil de dix-huit mois retenu par l'Assemblée nationale constitue une limite à ne pas franchir, sauf à vider ce dispositif de son intérêt.

Sous le bénéfice de ces observations, il convient d'adopter le présent article.

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

ARTICLE 14 bis (nouveau)
(Art. 38 du code général des impôts)

Conséquences fiscales des modifications apportées au régime des OPCVM

Commentaire : le présent article a pour objet d'assurer la neutralité fiscale, pour les personnes morales et pour l'Etat, des nouvelles dispositions applicables aux OPCVM relatives aux sommes qu'ils peuvent distribuer aux porteurs de parts d'un fonds commun de placement.

I. LE DROIT EXISTANT

Un organisme de placement collectif en valeurs mobilières (OPCVM) a pour **objet exclusif de recueillir auprès du public des capitaux afin de les investir dans des valeurs mobilières** (principalement des actions et des obligations).

Depuis 1985, ils sont soumis à une réglementation communautaire, récemment refondue par la directive « OPCVM IV »¹. Celle-ci a été transposée en droit français par l'ordonnance du 1^{er} août 2011 relative aux organismes de placement collectif en valeurs mobilières et à la modernisation du cadre juridique de la gestion d'actifs.

En France, entrent dans le champ des OPCVM soumis à la directive « OPCVM IV », les **fonds communs de placement (FCP) et les sociétés d'investissement à capital variable (SICAV)**. Les premiers prennent la forme d'une co-propriété d'instruments financiers, tandis que, pour les secondes, les instruments financiers sont détenus par une société (la SICAV), elle-même possédées par ses actionnaires.

La transposition de la directive « OPCVM IV » a été l'occasion d'une refonte du code monétaire et financier et d'adopter quelques dispositions destinées à moderniser le cadre juridique applicable en France. En particulier, l'ordonnance du 1^{er} août 2011 précitée a **modifié la définition des sommes distribuables par un OPCVM**.

Ainsi, aux termes du nouvel article L. 214-17-2 du code monétaire et financier, « *les sommes distribuables par un [OPCVM] sont constituées par :*

« 1° le résultat net [...] ;

« 2° les plus-values réalisées [...] ».

¹ Directive 2009/65/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 portant coordination des dispositions législatives, réglementaires et administratives concernant certains organismes de placement collectif en valeurs mobilières (OPCVM).

Auparavant, **les plus-values réalisées étaient capitalisées, c'est-à-dire qu'elles venaient augmenter la valeur liquidative¹ de l'OPCVM.**

Or cette nouvelle faculté de distribution offerte aux OPCVM pourrait poser un problème fiscal dès lors que des personnes morales peuvent être porteuses de parts de FCP. En effet, **la co-propriété, caractéristique du FCP, est parfaitement transparente d'un point de vue fiscal.**

Dès lors, une personne morale pourrait considérer qu'une plus-value réalisée et distribuée par le FCP devrait être assimilée, fiscalement parlant, à une plus-value qu'elle aurait elle-même réalisée. En conséquence, le régime des plus-values des personnes soumises à l'impôt sur les sociétés, notamment l'exonération des plus-values à long terme de cession de titres de participation (niche « Copé »), deviendrait applicable.

Ce problème ne se pose pas pour les SICAV, car il s'agit d'une société, qui par conséquent fait écran entre la personne morale actionnaire de la SICVA et les titres sur lesquels une plus-value a été réalisée.

En application de l'article 18 de l'ordonnance du 1^{er} août 2011 précitée, **les plus-values deviendront des sommes distribuables à compter du 1^{er} janvier 2013.**

En l'état actuel du droit fiscal, le 1^o du 5 de l'article 38 du code général des impôts (CGI) prévoit que « *le profit ou la perte résultant de cession de titres* » par un FCP, c'est-à-dire la réalisation d'une plus-value ou d'une moins-value, « *est compris dans le résultat de l'exercice au cours duquel les parts du fonds sont cédées par l'entreprise* » (porteuse des parts du FCP).

Le même article indique que « *le profit ou la perte est déterminé par différence entre le prix de cession et la valeur des parts au bilan de l'entreprise* », c'est-à-dire la différence entre la valeur de souscription du FCP et sa valeur de vente. Il y a donc **un sursis d'imposition des profits ainsi réalisés, qui ne sont pas juridiquement assimilés à une plus-value.**

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.

Il modifie le 1^o du 5 de l'article 38 du CGI.

¹ La valeur liquidative de l'OPCVM, obtenue en divisant la valeur globale de son actif par le nombre de parts ou d'actions, permet de calculer le prix d'achat (souscription) ou de vente d'une part (pour les FCP) ou d'une action (pour les SICAV).

Tout d'abord, il dispose que **les plus-values effectivement distribuées ne font pas l'objet d'un sursis d'imposition comme dans le droit actuellement applicable** (alinéa 2).

Ensuite, il complète l'article afin de prévoir que, **en cas de distribution des plus-values, celles-ci sont incorporées au résultat imposable de l'entreprise porteuse des parts du FCP lors de l'exercice au cours duquel elles sont distribuées**. Dans ce cas, elles sont **expressément exclues du régime fiscal des plus-values à long terme**, sous réserve des dispositions spécifiques applicables aux fonds communs de placement à risque¹ (alinéa 4).

Ces modifications s'appliquent aux plus-values distribuées **à compter du 1^{er} janvier 2013**.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article constitue la traduction fiscale pour les personnes morales des modifications récemment apportées au régime des OPCVM.

Il vient assurer la **neutralité fiscale** des nouvelles règles de distribution dans les FCP. En effet, il évite que les plus-values distribuées puissent échapper à l'impôt en bénéficiant de la niche « Copé ». En ce sens, il **garantit les recettes de l'Etat**.

Par ailleurs, **il maintient une égalité de traitement fiscal entre les FCP et les SICAV**, ce qui évite de créer une incitation à investir dans un instrument plutôt que dans l'autre.

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

¹ Les FCPR bénéficient d'un régime fiscal ad hoc prévu au 2° du 5 de l'article 38 du CGI, qui n'est pas modifié par le présent article.

ARTICLE 14 ter (nouveau)

(Art. 119 bis, art. 125 A, art. 125 quater, art. 130, art. 131 ter, art. 131 ter A, art. 131 sexies, art. 132 bis, art. 133, art. 136, art. 138, art. 139 ter, art. 143 quater, art. 1672 et art. 1678 bis du code général des impôts, et art. 5 de la loi n° ... du ... de finances pour 2013)

Harmonisation du régime fiscal des revenus à taux fixe

Commentaire : le présent article vise à harmoniser le régime fiscal des produits des obligations et titres assimilés émis avant le 1^{er} janvier 1987 et des produits des bons de caisse avec celui de l'ensemble des autres revenus à taux fixe.

I. LE DROIT EXISTANT

L'imposition de la quasi-totalité des revenus à taux fixe est régie par l'article 125 A du code général des impôts.

Pour des raisons historiques, **seuls les produits des obligations et titres assimilés émis avant le 1^{er} janvier 1987 et les produits des bons de caisse subissent une retenue à la source** définie à l'article 119 *bis* du code général des impôts.

En s'en tenant au droit actuel, cette distinction s'accentuerait avec les modifications opérées à l'article 125 A précité par l'article 5 du projet de loi de finances pour 2013, en cours d'examen par le Parlement. En effet, à compter du 1^{er} janvier 2013, les revenus à taux fixe devraient être soumis au barème progressif de l'impôt sur le revenu.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article, introduit à l'initiative de notre collègue député Christian Eckert, rapporteur général, avec l'avis favorable du Gouvernement, vise à simplifier et à harmoniser le régime fiscal des revenus à taux fixe en soumettant au droit commun les produits précités relevant actuellement de l'article 119 bis du code général des impôts, dès lors qu'ils sont perçus par des personnes ayant leur domicile fiscal en France.

Tel est l'objet :

- du A du I du présent article, qui modifie en ce sens le premier alinéa du 1 de l'article 119 bis ;

- et du B du I, qui modifie également en ce sens l'article 125 A du code général des impôts (article « de droit commun » dans lequel seront

désormais intégrés les revenus précités), dans sa rédaction issue de l'article 5 du projet de loi de finances pour 2013.

Les C à K du I ne font que procéder aux coordinations rendues nécessaires dans de nombreux articles du code général des impôts par cette modification, et qui se résument presque exclusivement à une adaptation des références aux articles 119 bis et 125 A au sein de ces articles.

Enfin, le II du présent article prévoit que ces dispositions s'appliquent aux revenus perçus à compter du 1^{er} janvier 2013.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Cet article propose une harmonisation et une simplification légitimes : alors que les conséquences de l'existence de régimes distincts pour une poignée de revenus à taux fixe étaient très limitées lorsque tous ces produits faisaient tous l'objet de retenues à la source, l'entrée des produits « ordinaires » dans le barème progressif de l'impôt sur le revenu rendrait cette distinction inopportune.

Il convient donc d'adopter cet article, dont le rapporteur général du budget de l'Assemblée nationale avait annoncé le principe dès la discussion de l'article 5 du projet de loi de finances pour 2013.

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

ARTICLE 14 quater (nouveau)
(Art. 167 bis du code général des impôts et art. 171-0 A [nouveau] du livre des procédures fiscales)

Adaptation du dispositif d'*exit tax*

Commentaire : le présent article vise à modifier le régime de l'*exit tax* afin de tirer les conséquences de la réforme de l'imposition des plus-values mobilières des particuliers proposée dans le cadre du projet de loi de finances pour 2013. A ce titre, il propose d'adapter les modalités de calcul de l'impôt et des garanties à constituer pour bénéficier d'un sursis de paiement. Par ailleurs, il prévoit de reprendre le renforcement de l'abattement pour durée de détention et le maintien d'un taux d'imposition forfaitaire pour les créateurs d'entreprises. Enfin, il vise à instituer un délai de reprise spécifique applicable à l'*exit tax*.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LE PRINCIPE DE L'EXIT TAX

La loi du 29 juillet 2011 de finances rectificative pour 2011¹ 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**.

A cet égard, il s'applique aux contribuables procédant au transfert de leur domicile fiscal hors de France², 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**³.

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 **15,5 %** pour l'année 2012. **Le taux global d'imposition au titre de l'*exit tax* est donc de 34,5 %.**

Toutefois, il est nécessaire d'indiquer que l'**article 6 du projet de loi de finances pour 2013**, actuellement en cours d'examen par le Parlement, propose d'imposer au barème progressif de l'impôt sur le revenu les plus-

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

² 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.

³ La contribution sociale généralisée (CSG), la contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS), le prélèvement social et les taxes additionnelles au prélèvement social.

values mobilières des particuliers. Aussi prévoit-il également de modifier l'article 167 *bis* du CGI de manière à **appliquer également le barème dans le cadre de l'*exit tax***. Dès lors, le montant de cette imposition serait égal à la différence entre, d'une part, ce qu'aurait rapporté l'impôt sur le revenu calculé sur tous les revenus taxables en intégrant les plus-values latentes et, d'autre part, l'impôt sur le revenu réellement dû (nouveau II *bis* de l'article 167 *bis* précité).

Dans la mesure où l'*exit tax* vise exclusivement à lutter contre l'évasion fiscale, les contribuables transférant leur domicile fiscal hors de France peuvent ne pas avoir à s'acquitter immédiatement de cette imposition. En effet, les contribuables établissant leur domicile dans un Etat membre de l'Union européenne bénéficient d'office d'un **sursis de paiement** ; ce dernier peut également être accordé aux contribuables s'installant dans un pays tiers à la condition notamment qu'ils constituent des **garanties propres à assurer le recouvrement de la créance du Trésor**¹. Toutefois, **ce sursis tombe si, dans un délai de huit ans à compter du transfert, le contribuable réalise ses plus-values**, par exemple, en vendant les valeurs mobilières qui entrent dans l'assiette de la taxe².

B. L'ASSIETTE DE L'EXIT TAX

Initialement, l'article 167 *bis* du CGI prévoyait que l'*exit tax* était 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 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 concernait que les **lignes de titres** représentant une participation dans une société supérieure à 1 % ou à 1,3 million d'euros en valeur.

Toutefois, **l'assiette de l'*exit tax* a été profondément modifiée par l'Assemblée nationale**, à l'initiative de Jérôme Cahuzac, alors président de la commission des finances, dans le cadre de la loi du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011³.

Désormais, il est 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

¹ Cette garantie n'est pas exigée pour les contribuables transférant leur domicile fiscal dans un Etat tiers pour des raisons professionnelles.

² Pour les contribuables n'ayant pas bénéficié d'un sursis de paiement, une fois ce délai de huit ans écoulé, l'*exit tax* est dégrévée ou restituée si les plus-values n'ont pas été réalisées.

³ Loi n° 2011-1978 du 29 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011.

d'un impôt équivalent dans lesquelles l'ensemble des membres du foyer fiscal du contribuable disposent de **plusieurs participations, directes ou indirectes**, aux bénéficiaires 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.

C. LE DÉLAI DE REPRISE APPLICABLE

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 peut seulement être exercée 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.**

Par conséquent, pour contrôler l'application de l'*exit tax*, l'administration fiscale dispose d'un **délai de trois ans à compter du transfert du domicile hors de France.**

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article a été adopté à l'initiative du Gouvernement avec l'avis favorable de la commission des finances.

Le **I du présent article (alinéa 1)** propose de modifier l'article 167 *bis* du CGI afin de tenir compte des dispositions adoptées dans le cadre du projet de loi de finances pour 2013.

A. L'ABATTEMENT POUR DURÉE DE DÉTENTION

L'article 6 précité du projet de loi de finances pour 2013 a prévu de **renforcer l'encouragement à la détention longue d'actions ou parts de sociétés** *via* une **amélioration du régime d'abattement** pour les plus-values imposées selon le barème progressif de l'IR. A cet effet, il propose de modifier l'article 150-0 D du CGI.

Aussi l'abattement serait-il égal à :

- **20 % du montant des plus-values** imposables lorsque les actions, parts, droits ou titres sont détenus depuis **au moins deux ans et moins de quatre ans** à la date de la cession ;

- **30 %** de leur montant **entre quatre et six ans** ;

- **40 %** de leur montant **à partir de six ans**.

En conséquence, le **A du I du présent article** prévoit d'adapter l'article 167 *bis* du même code à ce dispositif. Ainsi, il propose la prise en compte de l'abattement précité qui devrait être prévu à l'article 150-0 D du CGI dans le **calcul des plus-values latentes lors du transfert par les contribuables de leur domicile fiscal hors de France (alinéas 2 et 3)**. Afin de permettre l'application de ce mécanisme, il est prévu que le transfert de domicile fiscal soit assimilé à une cession à titre onéreux au sens de l'article 150-0 D précité (**alinéa 4**).

B. LE MAINTIEN D'UN TAUX FORFAITAIRE POUR LES CESSIONS RÉALISÉES PAR LES CRÉATEURS D'ENTREPRISES

L'article 6 du projet de loi de finances pour 2013 a également prévu que, dans certaines conditions et sur option du contribuable, l'**imposition proportionnelle des plus-values au taux de 19 % serait maintenue pour les créateurs d'entreprises**. C'est la raison pour laquelle il propose l'insertion d'un 2 *bis* dans l'article 200 A du CGI. Les conditions devant être réunies pour bénéficier de l'imposition proportionnelle seraient les suivantes :

- la société dont les titres ou droits sont cédés exerce une **activité industrielle, commerciale, artisanale, agricole ou libérale**, 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 immobilières. Il s'agit de la même logique que la condition d'activité permettant de bénéficier des réductions d'impôts dites « Madelin » (pour l'IR) ou « ISF-PME ». Cette condition s'apprécierait de manière continue pendant les dix années précédant la cession ;

- **les titres ou droits** détenus par le cédant, directement ou par personne interposée ou par l'intermédiaire du conjoint, de leurs ascendants et descendants ou de leurs frères et sœurs, **doivent avoir été détenus de manière continue au cours des cinq années précédant la cession** ;

- **les titres ou droits détenus par le cédant**, directement ou par personne interposée ou par l'intermédiaire du conjoint, de leurs ascendants et descendants ou de leurs frères et sœurs, **doivent avoir représenté, de manière continue pendant au moins deux ans au cours des dix années précédant la cession des titres ou droits, au moins 10 % des droits de vote ou des droits dans les bénéfices sociaux** de la société dont les titres ou droits sont cédés ;

- ces mêmes titres et droits doivent représenter **au moins 2 % des droits de vote ou des droits dans les bénéfices sociaux** de la société dont les titres ou droits sont cédés **à la date de la cession** ;

- enfin, **le contribuable doit avoir exercé au sein de la société** dont les titres ou droits sont cédés, **de manière continue au cours des cinq années précédant la cession** en tant que, soit gérant nommé conformément aux statuts d'une société à responsabilité limitée ou en commandite par actions, soit associé en nom d'une société de personnes, soit président, directeur général, président du conseil de surveillance ou membre du directoire d'une société par actions¹. Ce contribuable pourrait également **avoir exercé une activité salariée** au sein de la société dont les titres ou droits sont cédés.

Aussi le **B du I du présent article** propose-t-il de maintenir l'application du taux forfaitaire de 19 % pour le calcul de l'*exit tax* au profit des créateurs d'entreprise répondant aux conditions mentionnées ci-dessus (**alinéas 5 à 12**).

En outre, le **F du I du présent article (alinéa 45)** prévoit que lorsque l'*exit tax* devient exigible, si les conditions décrites par l'article 200 A du CGI n'étaient pas remplies lors du transfert du domicile hors de France mais qu'elles le sont devenues, il est appliqué le taux de 19 % (**alinéa 46**). Le surplus d'impôt sur le revenu est dégrevé ou restitué (**alinéa 47**). Des précisions quant à l'application de ces dispositions sont également apportées (**alinéas 48 à 54**).

C. LE CALCUL DU MONTANT DES GARANTIES CONSTITUÉES PAR LE CONTRIBUABLE

Comme cela a été indiqué, les contribuables transférant leur domicile fiscal dans un Etat hors de l'Union européenne peuvent bénéficier d'un **sursis de paiement** à la condition notamment qu'ils constituent des **garanties propres à assurer le recouvrement de la créance du Trésor**.

Le **C du I du présent article** propose de préciser les modalités de calculs du montant des garanties devant être constituées (**alinéas 13 et 14**) ; celui-ci est de :

- **30 % des plus-values** entrant dans le champ de l'assiette de l'*exit tax* lorsqu'il est fait application du barème de l'impôt sur le revenu (**alinéas 16**) ;

- **19 % des plus-values** entrant dans le champ de l'assiette de l'*exit tax* lorsqu'il est fait application du taux forfaitaire du même pourcentage (**alinéa 15**).

¹ Ces fonctions sont énumérées au 1° de l'article 885 O bis du code général des impôts relatif à la définition des biens professionnels pour le calcul de l'ISF.

En outre, il est précisé que, dans le mois suivant la réception de l'avis d'imposition émis au titre de l'*exit tax*, le contribuable constitue, le cas échéant, un complément de garanties à hauteur de la différence entre ce montant d'impôt et le montant de la garantie préalablement au transfert du domicile fiscal hors de France (**alinéa 17**) ; lorsque le montant de l'impôt calculé est inférieur aux garanties préalablement constituées, le contribuable peut demander la levée de ces garanties à hauteur de la différence entre le montant de ces dernières et celui de l'impôt (**alinéa 18**).

Le **III du présent article (alinéa 63)** prévoit que les contribuables ayant constitué, sous l'empire de l'actuel régime de l'*exit tax*, des garanties afin de bénéficier d'un sursis de paiement sont tenus, le cas échéant, d'apporter un complément de garantie pour assurer le recouvrement de l'impôt. Ce complément correspond à la différence entre le montant résultant de l'application d'un taux de 24 % aux plus-values latentes et celui de la garantie constituée pour assurer le recouvrement de l'impôt calculé initialement au taux de 19 %.

D. LES CONDITIONS D'EXIGIBILITÉ DE L'EXIT TAX

Le **D du I du présent article (alinéa 19)** propose de modifier le VII de l'article 167 *bis* du CGI relatif aux **conditions d'exigibilité** de l'*exit tax*. Il opère tout d'abord des **modifications rédactionnelles (alinéas 20 à 22 et 25 à 33)**.

L'article 6 du projet de loi de finances pour 2013 prévoit d'**assouplir les conditions permettant de bénéficier d'un report d'imposition sur les plus-values si celles-ci sont réinvesties** au capital d'une société, conformément à l'article 150-0 D *bis* du code général des impôts. Suivant cette logique, le présent article propose que l'*exit tax* devienne exigible si les plus-values réalisées ne sont pas réinvesties conformément aux dispositions de l'article 150-0 D *bis* précité (**alinéas 23 et 24**).

E. LES OBLIGATIONS DÉCLARATIVES

Le **E du I du présent article (alinéa 34)** apporte l'ensemble des **modifications rédactionnelles** aux VIII et IX de l'article 167 *bis* du CGI, relatifs aux obligations déclaratives, rendues nécessaires tant par les dispositions de l'article 6 du projet de loi de finances pour 2013 que celles du dispositif proposé (**alinéas 35 à 44 et 55 à 60**).

F. LA MODIFICATION DU DÉLAI DE REPRISE APPLICABLE DANS LE CADRE DE L'EXIT TAX

Le **II du présent article** insère un **nouvel article L. 171-0 A dans le LPF (alinéas 61 et 62)** afin de modifier le délai de reprise dont dispose

l'administration s'agissant de l'*exit tax*. Ainsi, le délai de reprise s'exercerait jusqu'à la troisième année qui suit l'évènement mettant fin au sursis de paiement dont bénéficie le contribuable, ou entraînant le dégrèvement ou la restitution de l'imposition.

G. L'ENTRÉE EN VIGUEUR DU DISPOSITIF

Le **IV du présent article** prévoit que les dispositions proposées relatives à l'*exit tax* s'appliquent aux transferts de domicile fiscal hors de France intervenus à compter du 1^{er} janvier 2013 (**alinéa 64**).

Quant à celles portant sur le nouveau délai de reprise qu'il est proposé de créer, elles trouveraient à s'appliquer aux transferts de domicile hors de France intervenus à compter du 3 mars 2011 (**alinéa 65**), soit la date d'entrée en vigueur de l'*exit tax*.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article, issu – malgré sa complexité - d'un amendement déposé par le Gouvernement en cours de discussion devant l'Assemblée nationale en première lecture – propose de **tirer toutes les conséquences de la réforme de l'imposition des plus-values mobilières des particuliers** proposée par le projet de loi de finances pour 2013. En effet, son article 6 prévoit d'**imposer ces plus-values sur la base du barème de l'impôt sur le revenu**, et non plus sur celle du taux forfaitaire de 19 %. Aussi ce mécanisme a-t-il été transposé à l'*exit tax*. Toutefois, l'ensemble des modifications nécessaires n'ont pas été apportées à l'article 167 *bis* du code général des impôts (CGI).

Le dispositif proposé a précisément pour finalité de combler ces lacunes. Ainsi, il prévoit de modifier les **modalités de calcul de l'*exit tax* et des garanties** que doivent constituer les contribuables qui souhaitent bénéficier d'un sursis de paiement. Il s'agit de s'assurer de l'effectivité du dispositif en adaptant le montant des garanties aux nouveaux taux d'imposition applicables.

En outre, il faut rappeler que **les impositions discriminatoires sont susceptibles d'être déclarées incompatibles avec le droit de l'Union européenne** en ce qu'elles violent les libertés de circulation. A cet égard, il faut rappeler que l'ancienne version de l'*exit tax* avait dû être abrogée car la Cour de justice de l'Union européenne l'avait déclarée contraire à la liberté d'établissement. Aussi est-il nécessaire d'éviter une telle déconvenue au dispositif actuel. C'est la raison pour laquelle le présent article prévoit de faire bénéficier les assujettis à l'*exit tax* du **renforcement de l'abattement pour durée de détention et du maintien d'un taux d'imposition forfaitaire pour les créateurs d'entreprises** proposés par l'article 6 précité du projet de loi de

finances pour 2013. L'extension de ces mesures à l'*exit tax* constitue une nécessité pour assurer l'effectivité de cette imposition.

Enfin, le dispositif proposé prévoit **l'institution d'un délai de prescription spécifique s'agissant de l'*exit tax***. Plutôt que de faire courir ce délai à compter du transfert du domicile hors de France, il est proposé de le faire débiter à la date d'exigibilité de l'impôt ou à partir de l'évènement entraînant le dégrèvement ou la restitution de l'impôt. Cette modification paraît opportune en ce qu'elle permet un contrôle effectif de cette imposition par l'administration.

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

ARTICLE 14 quinquies (nouveau)
(Art. 199 quater C du code général des impôts)

Transformation en crédit d'impôt de la réduction d'impôt au titre des cotisations syndicales

Commentaire : le présent article vise à transformer en crédit d'impôt la réduction d'impôt égale à 66 % des cotisations versées aux organisations syndicales représentatives de salariés et de fonctionnaires dans la limite de 1 % du montant du revenu brut.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article 199 *quater* C du code général des impôts accorde aux salariés, qui n'ont pas opté pour la déduction de leurs frais réels, et retraités une réduction d'impôt sur le revenu, au titre des cotisations versées aux organisations syndicales représentatives de salariés et de fonctionnaires.

Cette réduction d'impôt est égale à 66 % des sommes versées au cours de l'année d'imposition, prises dans la limite de 1 % du revenu brut relevant de la catégorie des traitements, salaires et pensions, déduction faite des cotisations sociales.

Par construction, cet avantage qui s'impute sur l'impôt dû ne profite pas aux salariés les plus modestes qui ne sont pas imposables.

Ainsi, selon le fascicule « Voies et moyens » annexé au projet de loi de finances pour 2013, 1,5 millions de foyers fiscaux ont bénéficié de cette réduction d'impôts en 2011. Pour 2013, son coût est estimé à 142 millions d'euros.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A l'initiative du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté un amendement visant à transformer en crédit d'impôt la réduction d'impôt égale à 66 % des cotisations versées aux organisations syndicales représentatives de salariés et de fonctionnaires dans la limite de 1 % du montant du revenu brut.

En pratique, l'avantage fiscal prendra la forme d'un versement par l'administration fiscale au titre de l'excédent de crédit d'impôt par rapport à l'impôt dû. Son coût est évalué à environ 20 millions d'euros.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Ce dispositif, déjà proposé au Sénat par les groupes socialiste et communiste, républicain et citoyen, à l'initiative de nos collègues Jean Germain et Thierry Foucaud, avait été adopté au cours de la discussion du projet de loi de finances pour 2013.

Il s'agit d'une mesure de justice fiscale destinée à favoriser la participation au dialogue social des salariés les plus modestes, les plaçant ainsi à égalité avec leurs collègues imposables qui bénéficient de la réduction d'impôt.

Le tableau ci-après illustre la portée de la transformation en crédit d'impôt de l'avantage fiscal. Il apparaît clairement que le reste à charge du syndiqué est nettement inférieur avec le crédit d'impôt qu'avec la réduction d'impôt pour les salaires et pensions modestes.

Comparatif du reste à charge de cotisation syndicale selon la situation fiscale du salarié ou retraité

(en euros)

Salaires ou pensions	Cotisation mensuelles ¹	Situation fiscale	Réduction d'impôt de 66 %	Reste à charge avec la réduction d'impôt	Reste à charge avec le crédit d'impôt
937	9,30	Non imposable	6,10 non applicable	9,30	3,20
1 000	10,00	Non imposable	6,60 non applicable	10,00	3,40
1 250	12,5	Imposable	8,25	4,25	4,25
2 730	27,30	Imposable	18,00	9,30	9,30

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

¹ Sur la base d'une cotisation correspondant à 1 % du salaire ou de la pension.

ARTICLE 14 sexies (nouveau)
(Art. 244 quater L du code général des impôts)

Prorogation du crédit d'impôt en faveur de l'agriculture biologique

Commentaire : le présent article vise à proroger pour deux ans le crédit d'impôt en faveur de l'agriculture biologique.

I. LE CRÉDIT D'IMPÔT EN FAVEUR DE L'AGRICULTURE BIOLOGIQUE

A. LES DISPOSITIFS DE SOUTIEN À L'AGRICULTURE BIOLOGIQUE

Dans le but d'**encourager les agriculteurs à pratiquer l'agriculture biologique**¹ et de réduire la part de l'agriculture « conventionnelle » dans le monde agricole, les pouvoirs publics ont mis en place un **dispositif fiscal incitatif**.

Ce dernier vient, pour mémoire, compléter dans le cadre du plan « agriculture biologique : horizon 2012 » **trois types d'aides**², issues de différents **règlements communautaires**³, consistant à subventionner les exploitants ayant décidé de s'engager dans des pratiques satisfaisant aux exigences du mode de production biologique :

- **les aides à la conversion** à l'agriculture biologique ;
- **les aides au maintien** de l'agriculture biologique ;
- le dispositif de **soutien direct pour production biologique**.

¹ *L'agriculture biologique est un mode de production agricole spécifique, désignant un ensemble de pratiques visant à la préservation de l'environnement, en particulier des ressources naturelles et des sols. Ses externalités positives sont réputées importantes.*

² *Alors que les deux premiers régimes s'inscrivaient dans le cadre de la politique communautaire de développement rural, le troisième relevait du dispositif des aides directes communautaires mais, depuis 2011, l'aide au soutien destinée à la conversion est mise en place dans le cadre du premier pilier de la PAC, pour un montant de 32 millions d'euros pour l'année 2011, 44 millions d'euros pour l'année 2012, et 56 millions d'euros pour l'année 2013. En 2011, environ 22 millions d'euros ont été également versés dans le cadre des dossiers d'aide à la conversion maintenus dans le second pilier (contrats « conversion agriculture biologique » 2007-2009). Le bilan de santé de la PAC a permis la mise en place au niveau national, d'une aide annuelle au soutien de l'agriculture biologique afin d'accompagner les exploitations certifiées au-delà des cinq ans des aides à la conversion. Depuis 2010, un montant annuel de 50 millions d'euros est alloué à cet effet.*

³ *Il s'agit des règlements (CE) n° 1257/99 du Conseil du 17 mai 1999, (CE) n° 1698/2005 du Conseil du 20 septembre 2005 et (CE) n° 73/2009 du Conseil du 19 janvier 2009, établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct en faveur des agriculteurs dans le cadre de la politique agricole commune et établissant certains régimes de soutien en faveur des agriculteurs.*

En 2005, lors de la mise en place de la première aide, qui consistait à subventionner l'exploitant ayant décidé de s'engager dans un projet quinquennal de transition, pour tout ou partie de ses parcelles, vers l'agriculture biologique, on a constaté que les agriculteurs ne pouvaient pas valoriser correctement leur production pendant ces cinq années du fait de l'absence de certification « bio ». Il a donc été choisi d'instaurer un **avantage fiscal sous forme de crédit d'impôt pour les exploitants ayant achevé leur conversion**.

L'article 244 *quater* L du code général des impôts (CGI), qui résulte de l'article 75 de la loi n° 2006-11 du 5 janvier 2006 d'orientation agricole, prévoit donc un **crédit d'impôt en faveur de l'agriculture biologique**.

Aux termes de cet article, les entreprises agricoles qui ont engagé une production biologique peuvent bénéficier d'un crédit d'impôt à la condition, d'une part, d'avoir **au moins 40 % de leurs recettes annuelles provenant d'activités agricoles**¹ et, d'autre part, d'avoir fait l'objet d'une **certification en agriculture biologique**, au sens du règlement (CE) n° 834/2007 du Conseil du 28 juin 2007 relatifs à la production biologique qui a abrogé le règlement (CEE) n° 2092/91 du Conseil du 24 juin 1991 concernant le mode de production biologique de produits agricoles et sa présentation sur les produits agricoles et les denrées alimentaires, règlement (CEE) n° 2092/91 du Conseil du 24 juin 1991 concernant le mode de production biologique de produits agricoles et sa présentation sur les produits agricoles et les denrées alimentaires. Les bénéficiaires de cette mesure sont donc potentiellement **toutes les exploitations agricoles**, qu'elles soient soumises à l'impôt sur le revenu ou à l'impôt sur les sociétés.

Ce crédit d'impôt a été **doublé et prorogé en 2009**² pour venir à échéance en 2010, mais compte tenu de l'importance accordée au développement de l'agriculture biologique et malgré un contexte budgétaire contraint, ce dispositif a, **de nouveau, été prorogé pour 2 ans** (2011 et 2012), par l'article 33 de la loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011.

Cette dernière a fixé le montant du crédit d'impôt à **2 500 euros par exploitation**. Alors que le crédit d'impôt pouvait varier entre 2009 et 2011 de 2 400 à 4 000 euros selon les cas, c'est désormais **le cumul avec les aides à la conversion et au soutien à l'agriculture biologique** qui est **limité à 4 000 euros par an**.

¹ Il s'agit des activités dont les revenus sont pris en compte pour la détermination du bénéfice agricole au sens de l'article 63 du CGI.

² L'article 121 de la loi n° 2008 1425 de finances pour 2009, est venu doubler le plafond du crédit d'impôt en faveur des agriculteurs biologiques. Ce plafond est donc passé de 1 200 euros à 2 400 euros. Ce même article a également doublé la majoration du crédit d'impôt par hectare exploité selon le mode de production biologique, de 400 euros contre 200 euros auparavant (cette majoration étant elle-même être limitée à 1 600 euros au maximum par exploitation, contre 800 euros selon le dispositif mis en place en 2006).

Par ailleurs, le dispositif de crédit d'impôt en faveur de l'agriculture biologique est subordonné au respect du règlement (CE) n° 1535/2007 de la Commission du 20 décembre 2007 concernant l'application des articles 87 et 88 du Traité CE¹ aux **aides de minimis dans le secteur de la production de produits agricoles**.

En 2009, le coût du crédit d'impôt bio était de 16 millions d'euros. En 2010 et 2011, le coût estimé est de 32 millions d'euros. Pour 2012, il est estimé à **23 millions d'euros**.

Ces dispositifs d'aide peuvent être complétés, **au niveau régional**, par des **aides à la certification** et des **aides à la promotion** de l'agriculture biologique.

En outre, dans le cadre du plan de développement en faveur de l'agriculture biologique, le ministère chargé de l'agriculture a doté l'Agence française pour le développement et la promotion de la bio, dite « Agence Bio », d'un **fonds de structuration des filières bio** dit « fonds avenir Bio » d'un montant de **3 millions d'euros par an pendant 5 ans**. Ce fonds est destiné à aider des projets structurants, pluriannuels, nationaux ou suprarégionaux, dits « multipartenariaux » (allant de la production à la distribution). Entre 2007 et 2012, 7 appels à projets ont été lancés pour un montant d'aides attribuées de 10,6 millions d'euros et 41 programmes financés.

B. BILAN DE L'AGRICULTURE BIOLOGIQUE EN FRANCE

La **croissance de l'agriculture biologique** se confirme en France, avec des taux annuels de progression à deux chiffres au cours des dernières années concernant tant la production que la consommation, sachant que la valeur totale du marché des produits biologiques est estimée à 4 milliards d'euros.

Ainsi, selon le Gouvernements, on comptait à la fin de l'année 2011 plus de 35 000 opérateurs ayant une activité biologique, dont plus de **23 000 exploitations bio** (soit 4,6 % des exploitations françaises) valorisant plus de **3,5 % de la surface agricole utile (SAU) nationale** (975 000 hectares), et 12 000 transformateurs et distributeurs. Ce développement s'est amplifié au cours des dernières années : le nombre de producteurs a augmenté de 12 % en 2011 par rapport à 2010, et de 74 % par rapport à 2008. Les surfaces exploitées selon le mode de production biologique ont ainsi augmenté de 14 % en 2011. Les surfaces en conversion, représentant 28 % des surfaces bio totales, se sont maintenues en 2011 après une hausse de 80 % en 2010. Enfin, la barre symbolique d'**un million d'hectares de terres en mode** biologique aurait été atteinte au cours du premier semestre 2012.

¹ Ces articles sont désormais les articles 107 et 108 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

Le **développement de la production biologique** reste toutefois **contrasté selon les filières et les régions**. Les surfaces fourragères progressent de 23 % en 2011, tandis que celles de grandes cultures enregistrent une progression de 10 %. Alors que la SAU bio représente 12,3 % en région Provence-Alpes-Côte d'Azur, elle ne représente que moins de 1 % en Nord-Pas-de-Calais, Haute-Normandie et Picardie.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article a été **introduit par l'Assemblée nationale**, à l'initiative du Gouvernement. Il vise à **proroger pour deux ans** le crédit d'impôt en faveur de l'agriculture biologique.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le crédit d'impôt prévu à l'article 244 *quater* L du CGI constitue la principale mesure fiscale de soutien au mode de production biologique. Or, comme l'indique le Gouvernement, alors que les 3,5 % de surfaces bio sur le total de la SAU française restent faibles, il convient de porter l'offre française en matière de produits biologiques à un niveau suffisant, ce qui rend nécessaire d'augmenter les surfaces consacrées à l'agriculture biologique et de pérenniser les surfaces actuellement exploitées selon ce mode de production.

L'agriculture biologique est en effet un mode de production agricole non polluant et respectueux de l'environnement, et qui fait par ailleurs l'objet d'une demande nationale forte ainsi que le rappelle le Gouvernement, la France étant importatrice nette de produits issus de l'agriculture biologique.

Malgré le coût de ce crédit d'impôt, estimé à 23 millions d'euros en 2013, il paraît utile de maintenir une incitation fiscale à l'agriculture biologique. Le résultat des évaluations issues du rapport, rendu public en septembre 2011, du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales, présidé par Henri Guillaume, est en effet très satisfaisant pour cette dépense fiscale puisqu'il lui a attribué le score maximal, en soulignant qu'il s'agit d'un dispositif très ciblé bénéficiant à un secteur créateur d'emplois.

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

ARTICLE 14 septies (nouveau)
(Art. 885-0 V bis du code général des impôts,
art. 56 quater de la loi n° ... du ... de finances pour 2013)

Assouplissement du délai d'investissement dans les FCPI et FIP au titre de l'ISF-PME

Commentaire : le présent article, adopté à l'initiative de notre collègue député Christian Eckert, rapporteur général, vise à assouplir le délai d'investissement des FCPI et des FIP au titre de l'ISF-PME, de la même manière que ce délai a été assoupli en loi de finances pour 2013 en ce qui concerne les fonds « Madelin ». Il propose également d'appliquer dès 2013 l'assouplissement du critère de durée de non-remboursement des apports lié à l'ISF-PME au bénéfice des entreprises de l'économie sociale et solidaire, adopté dans le cadre du projet de loi de finances pour 2013.

I. LE DROIT EXISTANT

Le présent article propose de retoucher certaines dispositions relatives à la réduction d'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) au titre des investissements dans les petites et moyennes entreprises (« ISF-PME »), codifiée à l'article 885-0 V *bis* du code général des impôts.

Pour mémoire, **le redevable peut imputer 50 % de ses versements effectués au titre de souscriptions au capital initial ou aux augmentations de capital de telles sociétés**, l'avantage fiscal correspondant ne pouvant être supérieur à 45 000 euros. La réduction d'ISF est conditionnée à **l'engagement de conserver les parts reçues en contrepartie pendant cinq ans**.

Dans certaines conditions et limites, rappelées ci-après, les investissements dans certains fonds de capital investissement ouvrent également droit à la réduction d'impôt.

A. L'APPLICATION DE L'AVANTAGE FISCAL « ISF-PME » À CERTAINS FONDS DE CAPITAL INVESTISSEMENT

1. Définition de l'avantage et conditions à respecter par le souscripteur

Aux termes du III de l'article 885-0 V *bis* précité, **la souscription dans les fonds communs de placement dans l'innovation (FCPI)**, définis à l'article L. 214-30 du code monétaire et financier, ainsi que dans les **fonds d'investissement de proximité (FIP)**, définis à l'article L. 214-31 du même code, **ouvre droit à l'avantage fiscal « ISF-PME »**.

Le taux de la réduction est de 50 %, comme pour les souscriptions directes ; en revanche, le plafond de cette « poche » s'élève à 18 000 euros¹, étant entendu que le redevable peut cumuler les réductions d'ISF-PME dans ses différentes composantes sur une même année, dans un plafond de 45 000 euros.

Pour en bénéficier, le contribuable ne doit pas détenir, avec son conjoint et leurs ascendants et descendants, plus de 25 % des droits dans les bénéfiques de sociétés dont les titres figurent à l'actif du fonds ou les avoir détenus à un moment quelconque au cours des cinq années précédant la souscription des parts de fonds ou l'apport des titres. Enfin, il ne doit pas posséder, directement ou indirectement, plus de 10 % des parts du fonds.

2. Les conditions d'investissement à respecter par les fonds éligibles

Sans entrer dans la définition complète des **FIP** et des **FCPI**, que le lecteur retrouvera aux articles précités du code monétaire et financier, il convient de préciser qu'ils **doivent respecter des quotas de placement**. Ainsi, de manière simplifiée :

- l'actif d'un FCPI doit être constitué, pour 60 % au moins, de titres de sociétés comptant de deux à deux mille employés, dont les dépenses de recherche représentant au moins 15 % des charges fiscalement déductibles ou, pour les entreprises industrielles, au moins 10 % de ces mêmes charges ;

- et celui d'un FIP doit être constitué, pour 60 % au moins, de PME exerçant leurs activités principalement dans des établissements situés dans une zone géographique choisie par le fonds et limitée à au plus quatre régions limitrophes, ou, lorsque cette condition ne trouve pas à s'appliquer, y avoir établi leur siège social².

Par ailleurs, l'article 20 de la loi de finances pour 2010, introduit à l'initiative de notre collègue Jean Arthuis, a réduit le temps dont disposent les gestionnaires afin d'atteindre ces quotas. En effet, depuis lors, si le fonds n'a pas pour objet d'investir plus de 50 % de son actif au capital de jeunes entreprises innovantes, **le quota doit être atteint à hauteur de 50 % au moins au plus tard huit mois à compter de la date de clôture de la période de souscription** fixée dans le prospectus complet du fonds, laquelle ne peut excéder huit mois à compter de la date de constitution du fonds, ou huit mois après la promulgation de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010 et **à hauteur de 100 % au plus tard le dernier jour du huitième mois suivant**. Avant cela, le délai limite pour l'atteinte du quota pouvait

¹ A titre de comparaison, la réduction d'impôt sur le revenu équivalente, dite « Madelin », représente 18 % du montant investi, dans un plafond de 9 000 euros pour un célibataire et 18 000 euros pour un couple marié soumis à imposition commune.

² 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.

atteindre trente mois après la constitution du fonds, sans objectif intermédiaire.

B. LA CONDITION DE NON-REMBOURSEMENT DES APPORTS

Par ailleurs, parmi diverses dispositions « anti-abus » portant sur les réductions d'impôt « Madelin » et « ISF-PME » introduites par l'article 38 de la loi de finances pour 2011, le remboursement des apports par la société-cible aux souscripteurs avant le 31 décembre de la dixième année suivant celle de la souscription entraîne la remise en cause de ces avantages fiscaux, sauf si le remboursement fait suite à la liquidation judiciaire de la société.

C. LES ASSOULISSEMENTS INTRODUIITS PAR L'ARTICLE 56 QUATER DU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2013

Les articles 56 *ter* et 56 *quater* du projet de loi de finances pour 2013, en cours d'examen par le Parlement, visent à assouplir certaines des contraintes décrites précédemment pour bénéficier des réductions « Madelin » ou « ISF-PME ». Ainsi :

- d'une part (article 56 *ter*) les FCPI et les FIP permettant de bénéficier de la seule réduction d'impôt sur le revenu « Madelin » verraient leurs délais de respect des quotas allongés. Ces délais devraient passer **de huit à douze mois le délai** décompté à partir de la clôture de la période de souscription, pour atteindre au moins la moitié de son quota d'investissement et également **de huit à douze mois** supplémentaires pour atteindre complètement ce quota. En revanche, les fonds permettant de bénéficier d'une réduction d'ISF ne sont pas visés par cet article du projet de loi de finances ;

- d'autre part (article 56 *quater*), **le délai de non remboursement des apports aux souscripteurs des entreprises solidaires doit être réduit de dix ans à cinq ans, la rentabilité financière de ce type de placement est beaucoup plus faible** que les autres formes d'investissement visées par les réductions « Madelin » et « ISF PME ». Le délai de dix ans doit, en revanche, être maintenu pour les PME « classiques ». **Ces dispositions s'appliqueraient pour les versements effectués à compter du 1^{er} janvier 2013 pour ce qui concerne la réduction d'impôt sur le revenu et à compter du 1^{er} janvier 2014 pour ce qui concerne l'ISF.**

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article, adopté à l'initiative de notre collègue député Christian Eckert, avec **l'avis favorable du Gouvernement**, propose de compléter ces dispositions des articles 56 *ter* et 56 *quater* du projet de loi de finances pour 2013 (PLF 2013).

A. L'ALLONGEMENT DES DÉLAIS DONT DISPOSENT LES FONDS « ISF-PME » POUR ATTEINDRE LEURS QUOTAS D'INVESTISSEMENT

D'une part, les délais dont disposent les fonds « ISF-PME » pour atteindre leurs quotas d'investissement seraient allongés de la même façon que ce qui est proposé par l'article 56 *ter* du PLF 2013 pour les fonds « Madelin ».

A cet effet, le **A du I** du présent article propose d'allonger :

- de **huit à douze mois le délai** décompté à partir de la clôture de la période de souscription, dont le fonds dispose **pour atteindre au moins la moitié de son quota d'investissement** ;

- et également de **huit à douze mois la période suivante**, au cours de laquelle le fonds doit **atteindre intégralement ce quota**.

Aux termes du **B du I** du présent article, cette mesure s'appliquerait aux versements afférents aux **souscriptions effectuées à compter du 1^{er} janvier 2013**.

B. L'APPLICATION, DÈS 2013, DE L'ASSOUPLISSEMENT DU CRITÈRE DE NON-REMBOURSEMENT DES APPORTS LIÉS À L'ISF-PME AU BÉNÉFICIAIRE DES ENTREPRISES DE L'ÉCONOMIE SOCIALE ET SOLIDAIRE

D'autre part, le **II** du présent article **modifie l'article 56 *quater*** du projet de loi de finances pour 2013, de façon à prévoir que **l'aménagement du dispositif ISF-PME au profit des entreprises de l'économie sociale et solidaire** entrerait à vigueur à **compter du 1^{er} janvier 2013**, au lieu du 1^{er} janvier 2014.

Dès l'année prochaine, le délai de non-remboursement permettant d'éviter la remise en cause des avantages fiscaux serait ainsi **réduit de dix ans à cinq ans**, tant pour ce qui concerne la réduction Madelin que l'ISF-PME.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le dispositif proposé est d'une grande cohérence avec les légers assouplissements introduits par les articles 56 *ter* et 56 *quater* du projet de loi de finances pour 2013, que le Sénat n'a pas pu examiner à la suite du rejet de la première partie lors de la séance du 21 novembre 2012.

Ils en paraissent même **le complément indispensable afin de maintenir l'harmonie entre deux régimes**, Madelin et ISF-PME, dont les modalités doivent être les plus proches possibles afin de ne pas créer de complexité inutile pour les contribuables.

En réalité, il s'agit d'introduire dans un véhicule législatif adapté des dispositions qui, en loi de finances pour 2013, auraient relevé de la première partie car elles sont susceptibles d'avoir une incidence sur les recettes fiscales

de l'Etat de l'année 2013. Les articles 56 *ter* et 56 *quater* précités ne pouvaient donc contenir de telles dispositions sous peine d'incompatibilité avec la loi organique relative aux lois de finances¹. Il s'agit donc de compléter ou de « corriger » à la marge le PLF 2013 en seconde partie d'un projet de loi de finances rectificative pour 2012.

Votre rapporteur général prend acte de la nécessité de procéder à de telles harmonisations, parachevant des retouches qu'il approuve sur le fond.

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

¹ Voir à cet égard l'article 34 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

ARTICLE 15

(Art. L. 190, L. 190 A [nouveau] du livre des procédures fiscales,
art. 352 et 352 quater [nouveau] du code des douanes)

Harmonisation des délais de réclamation applicables en matière fiscale et de réparation des préjudices subis

Commentaire : le présent article vise à unifier les délais de réclamation en matière fiscale ainsi que les périodes sur lesquelles peuvent porter les demandes de réparation des préjudices subis.

I. LE DROIT EXISTANT

En cas de **non-conformité de la règle de droit dont il a été fait application pour établir une imposition à une règle de droit supérieure**¹, le contribuable a la possibilité de demander la **décharge ou la réduction** de celle-ci et la **réparation du préjudice subi**.

Toutefois, les procédures qui peuvent être engagées à cette fin sont encadrées par deux catégories de délais :

- le délai au cours duquel le contribuable peut formuler une réclamation auprès de l'administration fiscale (**délai d'action**) ;

- la période sur laquelle peut porter cette réclamation (**période répétable**). Aussi le contribuable n'est-il susceptible d'obtenir la décharge ou la réduction que des impositions versées au cours de cette période. De la même manière, la réparation du préjudice subi ne peut être demandée au titre de la période antérieure.

A ce jour, **les délais applicables sont différents** selon qu'il s'agisse d'une demande de décharge ou de réparation ou selon l'impôt concerné.

A. LES DÉLAIS GÉNÉRAUX DE RÉCLAMATION

Les procédures qui peuvent être engagées à cette fin sont définies par l'**article L. 190 du livre des procédures fiscales** (LPF). Son troisième alinéa précise que les demandes de décharge fondées sur la non-conformité d'une imposition à une règle de droit supérieure sont **instruites et jugées selon les règles du contentieux fiscal**². Aussi le délai général prévu à l'article R. 196-

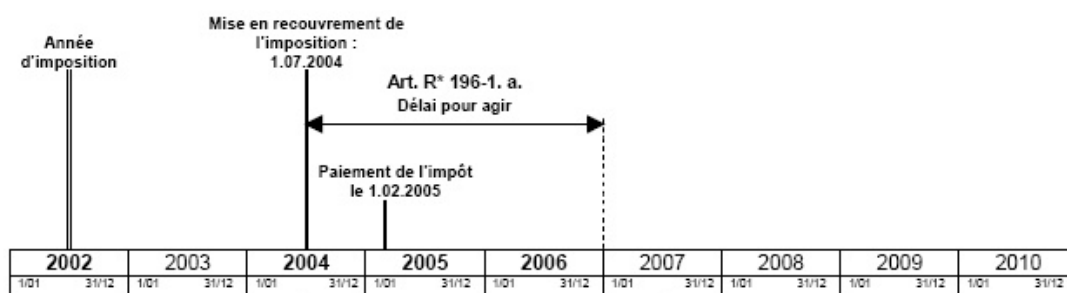
¹ Le caractère indu d'une imposition peut résulter de la violation d'une norme supérieure de droit interne, du droit de l'Union européenne ou encore d'une convention fiscale internationale. Toutefois, la plupart des actions fondées sur la non-conformité d'une règle de droit à une norme supérieure résultent d'une violation du droit de l'Union européenne.

² Il en va de même des réclamations tendant à obtenir soit la réparation d'erreurs commises dans l'assiette ou le calcul des impositions, soit le bénéfice d'une disposition législative ou réglementaire (alinéa 1 de l'article L. 190 du LPF).

1 du LPF trouve-t-il à s'appliquer¹. Celui-ci dispose que les réclamations doivent être présentées à l'administration **au plus tard le 31 décembre de la deuxième année**, suivant le cas :

- de la mise en recouvrement du rôle ou de la notification d'un avis de mise en recouvrement ;
- du versement de l'impôt contesté ;
- de la réalisation de l'évènement qui motive la réclamation.

Une instruction fiscale du 10 août 2006² relative à l'application de l'article L. 190 précité a donné l'exemple suivant :



Source : instruction fiscale 13 O-1-06 du 10 août 2006

Ainsi, une demande de restitution introduite avant le 31 décembre 2006, visant à obtenir la restitution des impositions versées le 1^{er} juillet 2005 était recevable.

Pour les **impôts locaux**, en vertu de l'article R. 196-2 du LPF, le délai de présentation des réclamations court jusqu'au 31 décembre de l'année suivant celle au cours de laquelle a eu lieu soit la mise en recouvrement, soit la réalisation d'un évènement motivant la réclamation, ou suivant celle au cours de laquelle le contribuable a eu connaissance que des erreurs existaient dans l'établissement du montant de son imposition.

S'agissant des **taxes nationales recouvrées sur le fondement du code des douanes**, un délai de réclamation spécifique s'applique. Celui-ci est défini par l'**article 352 du code des douanes** qui prévoit un **délai de trois ans à compter de la date de paiement** des droits, taxes et autres sommes à l'administration pour en demander restitution.

¹ En soumettant les demandes de répétition de l'indu fiscal aux règles du contentieux fiscal, l'article 36 de la loi n° 89-936 du 29 décembre 1989 de finances rectificative pour 1989 visait à éviter que leur soit appliquée la règle de prescription trentenaire alors retenue par la Cour de cassation en vertu de l'ancien article 2262 du code civil (cf. arrêt de la chambre commerciale de la Cour de cassation du 17 janvier 1989, n° 87-13579).

² Instruction fiscale 13 O-1-06 du 10 août 2006.

B. DÉLAIS APPLICABLES LORSQUE LA NON-CONFORMITÉ EST RÉVÉLÉE PAR UNE DÉCISION JURIDICTIONNELLE

Lorsque la non-conformité de la règle de droit dont il a été fait application pour établir une imposition à une règle de droit supérieure a été révélée par une **décision juridictionnelle**, cette décision **ouvre au bénéficiaire du contribuable un nouveau délai de réclamation**. Cependant, la réclamation ne peut porter que sur une période limitée, appelée **période répétable**.

1. Le délai de réclamation

La décision juridictionnelle constatant la non-conformité constitue un « évènement qui motive la réclamation » au titre de l'article R. 196-1 du LPF. Par conséquent, **le contribuable peut présenter sa réclamation jusqu'au 31 décembre de la deuxième année suivant celle au cours de laquelle est intervenue cette décision**¹.

2. La période répétable

Toutefois, l'**alinéa 4 de l'article L. 190 du LPF** prévoit que les actions en restitution ou en paiement d'une somme ne peuvent « *porter que sur la période postérieure au 1^{er} janvier de la troisième année précédant celle où la décision ou l'avis révélant la non-conformité est intervenu* »².

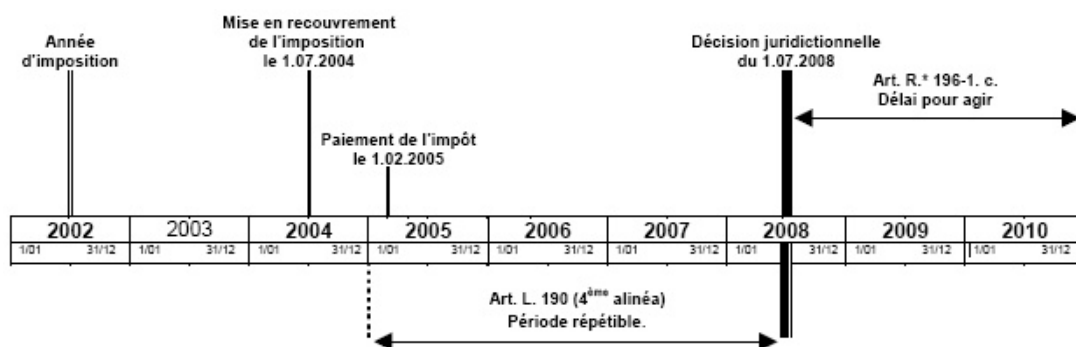
Ainsi, le contribuable ne peut obtenir la décharge que des impositions versées au cours des trois années précédant la décision juridictionnelle³.

L'instruction fiscale précitée du 10 août 2006 explicite la combinaison des délais prévus par les articles R. 196-1 et L. 190 du LPF :

¹ Le délai de réclamation court jusqu'au 31 décembre de l'année suivant celle de la décision lorsqu'il s'agit d'impôts locaux, en application de l'article R. 196-2 du LPF.

² La période répétable a été ramenée de 4 à 3 années par l'article 117 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006.

³ L'encadrement de la durée au cours de laquelle peut être demandé le remboursement de l'indu fiscal a été institué par la loi du 29 décembre 1989 de finances rectificative pour 1989 précitée. Avant son entrée en application, les jurisprudences concordantes du Conseil d'Etat et de la Cour de cassation n'assignaient aucune limitation à cette durée.



Source : instruction fiscale 13 O-1-06 du 10 août 2006

Dans cet exemple, une décision juridictionnelle révélant la non-conformité d'une imposition à une règle de droit supérieure est intervenue le 1^{er} juillet 2008. Aussi le contribuable pouvait-il présenter une réclamation jusqu'au 31 décembre 2010 pour obtenir la restitution des cotisations indûment versées à compter du 1^{er} janvier 2005.

3. La notion de décision juridictionnelle révélant la non-conformité

L'**alinéa 5 de l'article L. 190 du LPF** précise que sont considérées comme des décisions juridictionnelles au sens de l'alinéa 4 :

- les décisions du Conseil d'Etat, ainsi que les avis rendus en application de l'article L. 113-1 du code de justice administrative ;
- les arrêts de la Cour de cassation, ainsi que les avis rendus en application de l'article L. 441-1 du code de l'organisation judiciaire ;
- les arrêts du Tribunal des conflits ;
- les arrêts de la Cour de justice des Communautés européennes (CJCE) se prononçant sur un recours en annulation, sur une action en manquement ou sur une question préjudicielle.

Seule la **première décision juridictionnelle** ayant révélé la non-conformité ouvre un nouveau délai de réclamation. Par ailleurs, comme l'indique l'évaluation préalable annexée au présent article, une **décision du Conseil constitutionnel** constatant, dans le cadre d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC), l'inconstitutionnalité d'un dispositif fiscal n'ouvre pas un nouveau délai de réclamation. Il en va de même s'agissant des **arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH)**.

Avant la loi du 30 décembre 2005 de finances pour 2006 précitée, **l'article L. 190 du LPF ne définissait pas la décision juridictionnelle susceptible de révéler la non-conformité**. Néanmoins, dans une instruction fiscale du 10 mai 1990¹, l'administration avait indiqué qu'une décision du

¹ Instruction fiscale 13 O-2-90 du 10 mai 1990.

Conseil d'Etat, de la Cour de cassation ou encore de la CJCE était susceptible de constituer une décision juridictionnelle pouvant révéler la non-conformité.

4. Les taxes recouvrées sur le fondement du code des douanes

Pour ce qui est des taxes nationales recouvrées sur le fondement du code des douanes, l'**article 352 ter du code des douanes** dispose que lorsque « *le défaut de validité d'un texte fondant la perception d'une taxe recouvrée par les agents de la direction générale des douanes et des droits indirects a été révélé par une décision juridictionnelle, l'action en restitution mentionnée à l'article 352 ne peut porter [...] que sur la période postérieure au 1^{er} janvier de la troisième année précédant celle au cours de laquelle cette décision est intervenue* ». La Cour de cassation a interprété les dispositions de l'article 352 du même code de manière à ce que, comme en matière fiscale, une décision de non-conformité ouvre bien un nouveau délai de trois ans permettant au contribuable de présenter sa réclamation¹.

Cependant, la notion de décision juridictionnelle révélant la non-conformité n'est pas précisée par le code des douanes.

Il faut également rappeler que des dispositions similaires, encadrant tant le délai de réclamation que la période réceptible, existent pour les **cotisations de sécurité sociale et les allocations familiales**².

C. LA RÉPARATION DU PRÉJUDICE SUBI

Lorsqu'une imposition a été établie en violation d'une règle de droit supérieure, le contribuable peut également **demandeur la réparation du préjudice subi**. Sa demande doit alors être engagée sur le plan du **droit commun de la responsabilité de la puissance publique**.

Aussi, il résulte des dispositions de la loi du 31 décembre 1968³ que la demande de dommages et intérêts doit être présentée **avant le 31 décembre de la quatrième année suivant celle au cours de laquelle l'existence de sa créance a été révélée à l'intéressé**.

Toutefois, l'alinéa 4 de l'article L. 190 du LPF **limite la période sur laquelle peut porter l'action en réparation** lorsque la non-conformité de l'imposition à une règle de droit supérieure a été révélée par une **décision juridictionnelle**. Ainsi, l'action ne peut porter que sur la période postérieure au 1^{er} janvier de la troisième année précédant celle où la décision de non-conformité est intervenue.

¹ Cf. *arrêt de la chambre commerciale de la Cour de cassation du 18 avril 2000 (n° 98-15335)*.

² Cf. *articles L. 243-6 du code de la sécurité sociale (CSS) et L. 725-7 du Code rural et de la pêche maritime*.

³ *Loi n° 68-1250 du 31 décembre 1968 relative à la prescription des créances sur l'Etat, les départements, les communes et les établissements publics*.

Dans le code des douanes, aucune disposition n'est prévue pour le contentieux indemnitaire, de sorte qu'il obéit aux règles de droit commun.

D. LES EXIGENCES DU DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE

En vertu du **principe d'effectivité** posé par la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE), les justiciables des Etats membres ont droit à la **restitution des impositions** perçues en violation du droit de l'Union européenne¹ et, également, à la **réparation des préjudices subis**².

La Cour de justice a considéré que le droit de l'Union européenne n'interdisait pas aux Etats membres d'opposer aux actions en remboursement d'imposition perçues en violation d'une norme européenne **un délai de prescription national courant à partir de la date d'exigibilité de l'impôt** en cause. Toutefois, elle a précisé qu'un tel délai ne pouvait être moins favorable pour les recours fondés sur le droit de l'Union européenne que pour les recours fondés sur le droit interne, conformément au **principe d'équivalence**. Par ailleurs, le délai doit être « **raisonnable** », afin de ne pas rendre pratiquement impossible ou excessivement difficile l'exercice de leurs droits par les contribuables³.

Aussi la CJUE a-t-elle jugé qu'« **un délai de 90 jours à compter de la fin du délai de paiement volontaire de la taxe doit être considéré comme représentant une durée suffisamment longue pour permettre au contribuable de prendre en toute connaissance de cause la décision d'introduire un recours en annulation et pour réunir à cet effet tous les éléments de fait et de droit nécessaires un délai de 90 jours à compter de la fin du délai de paiement volontaire de la taxe** »⁴.

En ce qui concerne le mécanisme prévu par l'article L. 190 du LPF, la Cour de justice a estimé qu'il n'était pas contraire au droit de l'Union européenne d'instituer une limite à la période sur laquelle peut porter la répétition de l'indu fiscal à compter d'une décision juridictionnelle ayant révélé la non-conformité d'une imposition à une règle européenne. Ainsi, dans une décision « *Roquette Frères SA* » du 28 novembre 2000⁵, celle-ci a considéré comme « **raisonnable un délai national remontant au minimum à quatre années et au maximum à cinq années avant l'année où a été prononcée la décision juridictionnelle de non-conformité de la règle de droit ayant fondé l'imposition avec une règle de droit supérieure** ».

¹ Cf. la décision de la CJCE du 27 février 1980 « Hans Just » (aff. 68/79).

² Cf. les décisions de la CJCE du 19 novembre 1991 « Andréa Francovich c/ République italienne » et « Daniela Bonifaci c/ République italienne » (aff. 6/90 et 9/90).

³ Cf. décision de la CJCE du 2 décembre 1997 « Fantask » (aff. 188/95).

⁴ Cf. décision de la CJCE du 17 juin 2004 « Recheio – Cash & Carry » (aff. 30/02).

⁵ Cf. décision de la CJCE du 28 novembre 2000 « Roquette Frères SA » (aff. 88/99).

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LES DÉLAIS DE RÉCLAMATION

Tout d'abord, le **1° du I du présent article** propose de **modifier l'article L. 190 du livre des procédures fiscales (LPF) (alinéas 1 et 2)**.

Ainsi, il est prévu une modification des alinéas 3 et 4 de ce dernier article afin de **modifier le régime des délais au cours desquels peuvent être engagées les actions** tendant à la décharge ou à la réduction d'une imposition voire à l'exercice de droits de déduction, fondées sur la non-conformité de la règle de droit dont il a été fait application à une règle de droit supérieure révélée par une décision juridictionnelle ou par un avis rendu au contentieux. **Les délais de réclamation seraient fixés par voie réglementaire**, par un décret en Conseil d'Etat (**alinéas 3 à 7**).

Par suite, il ressort de l'évaluation préalable annexée au présent article qu'**une décision révélant la non-conformité d'une imposition à une règle de droit supérieure n'entraînerait plus l'ouverture d'un nouveau délai de réclamation** au profit du contribuable. A ce titre, cette évaluation préalable indique que « *les contribuables pourraient contester leur imposition jusqu'au 31 décembre de la deuxième qui suit le paiement de leur impôt indépendant du motif invoqué* ».

Concrètement, les contribuables ne pourraient donc demander la répétition de l'indu qu'au titre des deux années précédant celle où la décision juridictionnelle est intervenue¹, en application de l'article R. 196-1 du LPF², ce qui revient à **réduire la période répétitive d'un an**.

Il est également proposé de remplacer la désignation de la Cour de justice des Communautés européennes par celle de **Cour de justice de l'Union européenne**³ et de procéder à une **modification rédactionnelle** rendue nécessaire par les modifications prévues à l'article L. 190 du LPF (**alinéa 8**).

De la même manière, l'article 352 du code des douanes serait modifié afin que **les délais de réclamations soient fixés par voie réglementaire (alinéas 11 à 13)**. En conséquence, un changement rédactionnel est apporté à l'article 352 *ter* du même code (**alinéa 14**). Ainsi, une décision révélant la non-conformité d'une imposition à une règle de droit supérieure n'ouvrirait plus, dans ce cas également, de nouveau délai de réclamation. Selon les

¹ Les décisions juridictionnelles susceptibles de révéler la non-conformité d'une imposition à une règle de droit supérieure seraient, comme dans le dispositif actuel, les décisions et arrêts du Conseil d'Etat et de la Cour de cassation, ainsi que leurs avis contentieux, les arrêts du Tribunal des conflits et ceux de la CJUE.

² En application de l'article R. 196-2 du LPF, le délai de réclamation n'est que d'une année s'agissant des impôts locaux.

³ Il s'agit du nouvel intitulé de la Cour de justice à la suite de la signature du traité de Lisbonne le 13 décembre 2007.

indications de l'évaluation préalable précitée, **le délai devrait être de deux années suivant celle de mise en recouvrement de l'impôt**. Comme en matière fiscale, donc, les contribuables ne pourraient demander la répétition de l'indu qu'au titre des deux années précédant celle où la décision juridictionnelle est intervenue.

B. LES DÉLAIS APPLICABLES AUX ACTIONS EN RÉPARATION

Ensuite, le **2° du I du présent article** propose d'insérer un **nouvel article L. 190 A dans le LPF (alinéa 9)**. Celui-ci prévoit que l'action en réparation du préjudice subi fondée sur la non-conformité d'une règle de droit dont il a été fait application à une règle de droit supérieure, de même que la demande de dommages et intérêts résultant de la faute commise dans l'assiette, le contrôle ou le recouvrement de l'impôt ne peut porter que sur une période postérieure au 1^{er} janvier de la deuxième année précédant celle au cours de laquelle l'existence de la créance a été révélée au demandeur (**alinéa 10**). Ainsi, la période sur laquelle peut porter la demande de réparation est réduite d'un an en matière fiscale.

Il est proposé d'insérer un dispositif strictement similaire dans le code des douanes ; à cet effet, il serait créé un **nouvel article 352 quater** dans ce dernier (**alinéas 15 et 16**).

C. L'ENTRÉE EN VIGUEUR DU DISPOSITIF

Enfin, le III du présent dispositif prévoit que **les dispositions relatives aux délais de réclamation** s'appliqueraient aux demandes fondées sur une décision juridictionnelle ou un avis rendu au contentieux prononcés à compter du 1^{er} janvier 2013 (**alinéa 17**).

Quant à celles portant sur **les délais applicables aux actions en réparation**, elles s'appliqueraient aux demandes relatives à des créances dont l'existence a été révélée au demandeur à compter de la même date (**alinéa 18**).

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté, à l'initiative du rapporteur général de la commission des finances et avec l'avis favorable du Gouvernement, **deux amendements rédactionnels** au présent article.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

En cas de **non-conformité de la règle de droit dont il a été fait application pour établir une imposition à une règle de droit supérieure**¹, le contribuable a la possibilité de demander la **décharge ou la réduction** de celle-ci et la **réparation du préjudice subi**.

Toutefois, les procédures qui peuvent être engagées à cette fin sont encadrées par des délais qui diffèrent selon qu'il s'agisse d'une demande de décharge ou de réparation ou selon l'impôt concerné.

Ainsi, le **délai de réclamation** est de deux ans en matière fiscale, conformément aux dispositions de l'article R. 196-1 du livre des procédures fiscales (LPF) et de trois ans quand il s'agit de taxes recouvrées sur le fondement du code des douanes, en application de l'article 352 de ce code.

De même, lorsque la non-conformité d'une disposition fiscale à une norme supérieure est révélée par une décision juridictionnelle, **la période sur laquelle peut porter la réclamation** est limitée aux trois années précédant celle au cours de laquelle la décision est intervenue, conformément à l'article L. 190 du LPF. Pour ce qui est des décisions du Conseil constitutionnel, la période répétitive n'est que de deux ans. En effet, s'agissant de telles décisions, l'article L. 190 précité ne trouve pas à s'appliquer ; toutefois, les dispositions déclarées inconstitutionnelles étant abrogées, le contribuable peut demander la restitution des impositions indues sur le fondement de l'article R. 196-1 du LPF, soit dans un délai de deux à compter de leur mise en recouvrement.

L'instauration de tels délais, si elle limite la possibilité pour les contribuables de recouvrer les impôts indûment versés, **se justifie au nom de l'intérêt général**. En effet, comme le soulignait l'avocat général Damaso Ruiz-Jarabo Colomer dans ses conclusions sur la décision de la Cour de justice des Communautés européennes « *Roquette Frères SA* » du 28 novembre 2000, la fixation de délais de réclamation raisonnables participent au respect du principe de « *la sécurité juridique qui protège à la fois le contribuable et les administrations* ». Tout l'enjeu réside donc dans la nécessité de ménager un juste **équilibre entre les intérêts particuliers et l'intérêt général**.

A cet égard, il faut rappeler que **la Cour de justice a jugé comme raisonnable le délai de réclamation de 90 jours** à compter de la mise en recouvrement de l'impôt, prévu par le droit fiscal portugais.

Le **présent article vise à harmoniser les délais de réclamation applicables en matière fiscale et de réparation des préjudices subis**. A ce titre, il est tout d'abord proposé de fixer le délai de réclamation, aussi bien en matière fiscale que douanière, à **deux années à compter de leur paiement**.

¹ *Le caractère indu d'une imposition peut résulter de la violation d'une norme supérieure de droit interne, du droit de l'Union européenne ou encore d'une convention fiscale internationale. Toutefois, la plupart des actions fondées sur la non-conformité d'une règle de droit à une norme supérieure résultent d'une violation du droit de l'Union européenne.*

La période de trois ans sur laquelle peut porter la réclamation lorsque la non-conformité d'une disposition fiscale à une règle de droit supérieure a été révélée par une décision juridictionnelle serait supprimée. Dès lors, **les contribuables ne pourraient demander le remboursement des impositions indues qu'au titre des deux années précédant celle où cette décision est intervenue** ; aussi ces délais seraient-ils alignés sur celui applicable dans les cas où une mesure fiscale est déclarée inconstitutionnelle par le Conseil constitutionnel.

Ainsi, le présent article propose de **ramener de trois à deux ans la période sur laquelle peut porter la réclamation** en cas de non-conformité révélée par une juridiction. Si une telle réduction de délai est raisonnable, il serait peut-être opportun de l'accompagner d'un renforcement des garanties dont bénéficient les contribuables.

A ce jour, ces derniers ne peuvent obtenir le remboursement des impositions non-conformes à une règle de droit supérieure que lorsque celle-ci a été révélée par le Conseil d'Etat, la Cour de cassation, le Tribunal des conflits ou la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE). Ainsi, **lorsque la décision d'une juridiction de première instance ou d'appel n'étant plus susceptible de recours a déclaré une disposition fiscale non-conforme à une règle de droit supérieure, les contribuables n'ayant pas participé à l'instance ne peuvent s'en prévaloir.**

Une telle situation pourrait avoir pour effet de réserver le bénéfice de l'application des règles supérieures aux seuls contribuables en mesure de supporter le coût d'un contentieux souvent long et dont l'issue peut être incertaine.

En outre, il faut rappeler que la décision d'une juridiction de première instance ou d'appel qui n'est plus susceptible de recours est, lorsqu'elle a révélé la non-conformité d'une disposition fiscale à une règle de droit supérieure, revêtue d'une autorité de la chose jugée égale à celle d'une décision du Conseil d'Etat ou de la Cour de cassation.

Dans ces conditions, votre rapporteur général conduira une réflexion sur **l'opportunité et les conséquences éventuelles d'une extension à l'ensemble des contribuables** de la possibilité de se prévaloir des décisions rendues par une juridiction de première instance ou d'appel qui ne sont plus susceptibles de recours et qui révèlent la non-conformité d'une disposition fiscale à une règle de droit supérieure.

Enfin, le dispositif proposé prévoit de **fixer à deux ans la période sur laquelle peuvent porter les demandes de réparation** des préjudices subis en matière fiscale.

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

ARTICLE 15 bis (nouveau)
(Art. 71, 72 B, 72 D 72 D bis et 72 D ter du code général des impôts)

**Réforme de la déduction pour investissement
et de la déduction pour aléas**

Commentaire : le présent article a pour objet de réformer le régime des déductions pour investissement et pour aléas qui permettent aux agriculteurs de lisser l'imposition de leurs revenus. Il place notamment ces deux dispositifs sous un plafond commun et réforme les conditions d'exercice de la déduction pour aléas afin de la rendre plus attractive.

I. LE DROIT EXISTANT

1. La déduction pour investissement

Selon l'article 72 D du code général des impôts, les exploitants agricoles soumis à un régime **réel** d'imposition peuvent pratiquer une **déduction pour investissement (DPI)**, dont le **montant est plafonné**, pour chaque exercice, **en fonction du bénéfice imposable** :

- à 4 000 euros dans la limite du bénéfice imposable, s'il est inférieur à 10 000 euros ;
- à 40 % de ce bénéfice lorsqu'il est compris entre 10 000 euros et 40 000 euros ;
- à la somme de 8 000 euros majorée de 20 % de ce bénéfice lorsqu'il est compris entre 40 000 euros et 60 000 euros ;
- à 20 000 euros lorsque ce bénéfice excède 60 000 euros.

Les recettes déduites doivent être utilisées, au cours des **cinq exercices** qui suivent la déduction :

- 1) pour l'acquisition et la création **d'immobilisations amortissables** strictement nécessaires à l'activité¹ ;
- 2) pour l'acquisition et pour la production de **stocks de produits ou animaux** dont le cycle de rotation est supérieur à un an ;
- 3) pour l'acquisition de **parts sociales** de sociétés coopératives agricoles².

¹ Lorsque la déduction est utilisée pour l'acquisition ou la création d'immobilisations amortissables, la base d'amortissement de celles-ci est réduite à due concurrence.

² Lorsque la déduction est utilisée pour l'acquisition de parts sociales de coopératives agricoles, elle est rapportée, par parts égales, au résultat de l'exercice qui suit celui de l'acquisition et des

Lorsqu'elle n'est **pas utilisée conformément à son objet**, la déduction est rapportée aux **résultats du cinquième exercice** suivant sa réalisation. Elle peut, sur demande de l'exploitant, être rapportée en tout ou partie au résultat d'un exercice **antérieur** lorsque ce résultat est inférieur d'au moins 40 % à la moyenne¹ des résultats des trois exercices précédents.

2. La déduction pour aléas

Aux termes de l'article 72 D *bis* du code général des impôts introduit en 2003, les exploitants soumis à un régime **réel** d'imposition² et qui ont souscrit une **assurance** couvrant les dommages aux cultures ou la mortalité du bétail peuvent pratiquer une **déduction pour aléas (DPA)**³, dans la limite de **23 000 euros par an**. Ce mécanisme de **provision** défiscalisée a pour but de **favoriser la constitution d'une véritable épargne professionnelle de précaution** afin d'aider les exploitants agricoles en cas de survenue d'évènements affectant la conduite de leur exploitation, **qu'il s'agisse d'un aléa économique, climatique, naturel ou sanitaire**. En effet, les sommes inscrites au titre de la DPA sont sorties de la base imposable et peuvent être **réintégrées dans un délai de dix ans dans les comptes de l'exploitation en cas de survenance d'un aléa**. Si elles ne sont pas réintégrées, elles sont rapportées au bout de dix ans dans les comptes de l'exploitation et viennent en majorer le résultat.

Parmi les **conditions d'éligibilité** à ce dispositif d'allègement fiscal propre au monde agricole, figurent notamment :

- l'obligation pour l'exploitant de **souscrire à une assurance** couvrant les incendies ainsi que les dommages aux cultures ou la mortalité du bétail⁴ ;
- le **versement préalable** de la somme déduite des bénéfices agricoles **sur un compte d'affectation**, ouvert auprès d'un établissement de crédit ;
- l'**inscription par l'exploitant à l'actif de son bilan de l'épargne professionnelle de précaution** ainsi constituée.

Les sommes déposées sur le compte sont **bloquées au cours des dix exercices** qui suivent celui de leur versement et ne peuvent être utilisées qu'en cas d'intervention d'un **aléa** d'exploitation. Lorsque survient une telle

neuf exercices suivants. Toutefois, le retrait de l'adhérent ou la cession de parts sociales entraîne la réintégration immédiate dans le résultat imposable de la fraction de la déduction qui n'a pas encore été rapportée.

¹ Pour le calcul de cette moyenne, il n'est pas tenu compte des reports déficitaires.

² Il s'agit du régime réel normal ou du régime simplifié.

³ Cette déduction est cumulable avec l'abattement sur les bénéfices en faveur des jeunes agriculteurs et s'applique après ce dernier.

⁴ Selon la nature de l'activité exercée par l'agriculteur, l'assurance doit couvrir des types de risques différents. Les productions exclues du Fonds national de garantie des calamités agricoles doivent ainsi être obligatoirement couvertes par une assurance multirisque climatique. Dans d'autres cas, l'assurance grêle ou sanitaire est obligatoire.

utilisation, la déduction correspondante est **rapportée au résultat** de l'exercice au cours duquel le retrait des sommes est intervenu. L'utilisation des fonds débloqués est **libre**. Les aléas en question peuvent être :

- soit **d'origine climatique ou naturel**, ayant affecté l'exploitation (sinistre, constaté dans les conditions prévues à l'article R. 361-41 du code rural ; calamité agricole, constatée dans les conditions prévues à l'article L. 361-3 du code rural ; ou, enfin, catastrophe naturelle, constatée dans les conditions prévues à l'article L. 125-1 du code des assurances) ;

- soit **d'origine sanitaire**, ayant affecté l'exploitation (maladie animale ayant fait l'objet d'un arrêté portant déclaration d'infection en application de l'article L. 223-8 du code rural ou d'une indemnisation prévue à l'article L. 221-2 du code rural ; ou événement ayant justifié l'application de mesures de police administrative spécifiques¹) ;

- soit **d'origine économique**², en fonction de la variation des résultats de l'exploitant. L'aléa doit ainsi se manifester par un **écart négatif d'au moins 10 % entre la moyenne des marges brutes d'exploitation des trois exercices précédents et la marge brute d'exploitation de l'exercice considéré**. Ce mécanisme permet de **lisser les revenus imposables dans la durée** en épargnant, de façon défiscalisée, durant les « bonnes années » (afin d'éviter des taux marginaux d'imposition élevés) et en utilisant cette épargne les « mauvaises années » (en vue de profiter des faibles résultats pour réduire le taux d'imposition).

Jusqu'à présent, la **DPA a rencontré peu de succès**, du fait notamment d'autres dispositifs fiscaux permettant de minorer l'imposition. Ainsi, la **DPI représente 170 millions d'euros de dépenses fiscales par an**, contre **2 millions d'euros seulement pour la DPA**.

Contrairement à la DPI, dispositif apprécié des agriculteurs puisque **88 000 environ** l'utilisent, la DPA, qui vise à inciter les agriculteurs à constituer une épargne de précaution, demeure donc totalement sous-utilisée (**900 bénéficiaires en 2011**). Afin de la rendre plus attractive, ce dispositif a pourtant fait l'objet de plusieurs modifications depuis sa création.

¹ Ces mesures de police administrative sont notamment prévues aux articles L. 234-4, L. 251-2 et L. 251-9 du code rural. Les mesures de police sanitaire sont prévues par l'arrêté du 4 novembre 2008 relatif aux conditions de police sanitaire applicables aux animaux et aux produits d'aquaculture et relatif à la prévention de certaines maladies chez les animaux aquatiques et aux mesures de lutte contre ces maladies ou de mesures sanitaires prises en application de l'article R. 231-39 du code rural. Il peut enfin s'agir de cas de suspension ou de retrait de l'autorisation d'exploitation de cultures marines pour motif d'insalubrité, en application de l'article 15 du décret n° 83-228 du 22 mars 1983 fixant le régime de l'autorisation des exploitations de cultures marines.

² Article 91 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article a été **introduit par l'Assemblée nationale**, à l'initiative du Gouvernement. Il vise à **remanier le régime des déductions pour investissement et pour aléas** et a notamment vocation de **répondre aux critiques dont ces deux mécanismes font l'objet**, à savoir que la DPI donne lieu à des **abus en ce qui concerne l'acquisition d'immobilisations amortissables** et que la **DPA est sous-utilisée** notamment parce que la condition d'assurance est trop contraignante et parfois inadaptée.

Le présent article place tout d'abord les deux déductions sous un **plafond annuel commun fixé à 25 000 euros**, quel que soit le montant du bénéfice de l'exploitation. Dans le droit existant, comme il a été vu, les agriculteurs peuvent déduire annuellement une somme pouvant aller de 4 000 euros à 20 000 euros suivant le montant de leur bénéfice au titre de la DPI et une somme d'au maximum 23 000 euros au titre de la DPA.

Pour ce qui concerne la DPI, le présent article conduira désormais à **ne plus pouvoir l'utiliser pour l'acquisition d'immobilisations amortissables¹**.

S'agissant de la DPA, le présent article permettra de l'employer pour **l'acquisition de fourrage** dans les six mois qui suivent ou précèdent la reconnaissance de l'état de calamité agricole. Il propose, en outre, de réformer les conditions d'exercice de cette déduction afin de la **rendre plus attractive** en assouplissant les conditions qui ont fait que ce mécanisme n'a pas rencontré le succès escompté. Ainsi, **la condition d'assurance est supprimée** et le **blocage sur un compte bancaire** dédié d'une somme équivalente au montant de la déduction est ramené à **50 % de la déduction pratiquée**. Il est précisé que les sommes bloquées n'ont plus à être obligatoirement constituées des recettes de l'exercice. En contrepartie de ces assouplissements, **le délai d'utilisation de la DPA est raccourci pour être ramené de dix à sept ans**.

Le Gouvernement précise que **les autres conditions d'application de ces deux dispositifs demeurent inchangées**.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Cet article propose de **réformer conjointement le régime de la DPA ainsi que celui de la DPI**. Ces dispositifs appréciés du monde agricole permettent de lisser l'imposition des revenus des agriculteurs. Il permet de maintenir le principe de **deux déductions distinctes, tout en plaçant cependant ces deux mesures fiscales sous un plafond commun**.

¹ *Les acquisitions de stocks à rotation lente ou de parts sociales de sociétés coopératives agricoles demeurent éligibles au dispositif.*

Il doit surtout **conduire à rendre plus attractive la DPA**, aujourd'hui sous-utilisée avec moins de 1000 bénéficiaires.

D'après les informations transmises par le Gouvernement, **l'impact budgétaire du présent article est difficile à évaluer** puisqu'il **réduit la dépense fiscale au titre de la DPI** (elle ne pourra plus être utilisée pour l'acquisition d'immobilisations amortissables¹) alors qu'il **l'augmente pour la DPA**, rendue plus attractive. Au total, le **coût éventuel induit** par le présent article serait **en tout état de cause modeste**, surtout à court terme.

S'agissant de, le présent article permettra de l'employer pour **l'acquisition de fourrage** dans les six mois qui suivent ou précèdent la reconnaissance de l'état de calamité agricole. Il propose, en outre, de réformer les conditions d'exercice de cette déduction afin de la

Toutefois, le contenu du présent article doit être apprécié dans son contexte, qui est celui d'une **réforme globale des dispositifs de gestion des risques et des aléas du monde agricole**.

Nos collègues Yannick Botrel et Joël Bourdin, rapporteurs spéciaux de la mission « Agriculture, alimentation, forêt et affaires rurales », estiment que **la question des aléas climatiques, économiques et sanitaires subis par le monde agricole ne fait pas l'objet d'une prise en charge satisfaisante d'un point de vue budgétaire**. Dans leur rapport rendu à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2013², ils plaident ainsi pour une **relance du chantier de la couverture des risques par les mécanismes de marché** alors que l'assurance récolte se diffuse trop lentement. Ils s'interrogent de plus sur le **coût d'une éventuelle réassurance publique**, alors que le principe d'une telle réassurance est posé par la loi n° 2010-874 du 27 juillet 2010 de modernisation de l'agriculture et de la pêche. Dans son article 27, cette dernière dispose ainsi que dans un délai de six mois à compter de la promulgation de la loi, le Gouvernement présente « *les conditions et les modalités d'un mécanisme de réassurance publique qui pourrait être mis en place en réponse à des circonstances exceptionnelles touchant le secteur agricole* ». Ce dispositif n'a jamais été présenté.

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

¹ Les acquisitions de stocks à rotation lente ou de parts sociales de sociétés coopératives agricoles demeurent éligibles au dispositif.

² Annexe 3 au tome III du rapport général sur le projet de loi de finances pour 2013 (n° 148, 2012-2013).

ARTICLE 15 ter (nouveau)
(Art. L. 135 D du livre des procédures fiscales)

Accès des chercheurs aux données fiscales individuelles

Commentaire : le présent article propose de préciser les modalités d'accès des chercheurs aux données fiscales individuelles.

I. LE DROIT EXISTANT

L'accès aux données fiscales individuelles à des fins de réalisation d'études économiques est régi essentiellement par deux dispositions :

- l'article L. 135 D du livre des procédures fiscales, qui ne prévoit de transmission de ces données qu'à l'Insee et aux services statistiques ministériels et, dans certains cas, aux services économiques ministériels ;

- l'article 7 *ter* de la loi n° 51-711 du 7 juin 1951 sur l'obligation, la coordination et le secret en matière de statistiques, qui permet la transmission éventuelle aux chercheurs, après avis du comité du secret statistique.

Le dispositif actuel résulte de l'article 19 de la loi dite « Warsmann II¹ » du 12 mai 2009, inséré à l'initiative de notre ancien collègue Bernard Angels, alors rapporteur pour avis pour votre commission des finances.

Sénat, séance du 24 mars 2009 (compte rendu intégral des débats)

« **M. le président.** L'amendement n° 22, présenté par M. Angels, au nom de la commission des finances, est ainsi libellé :

« (...)

« La parole est à M. Bernard Angels, rapporteur pour avis.

« **M. Bernard Angels, rapporteur pour avis de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la nation.** Le livre des procédures fiscales prévoit que les agents de l'administration des impôts et de celle des douanes et droits indirects peuvent communiquer aux agents de l'INSEE, ainsi qu'à ceux des services statistiques ministériels, les renseignements utiles à l'établissement de statistiques.

¹ Il est d'usage d'appeler lois « Warsmann » I, II, III et IV quatre lois de simplification et de clarification du droit adoptées à l'initiative de notre collègue député Jean-Luc Warsmann, ancien président de la commission des lois de l'Assemblée nationale : la loi n° 2007-1787 du 20 décembre 2007 relative à la simplification du droit (« Warsmann I »), la loi n° 2009-526 du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures (« Warsmann II »), la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 de simplification et d'amélioration de la qualité du droit (« Warsmann III ») et la loi n° 2012-387 du 22 mars 2012 relative à la simplification du droit et à l'allègement des démarches administratives (« Warsmann IV »).

« *Cet amendement tend à étendre explicitement ce droit, qui concerne les documents comptables des entreprises, aux agents des services de l'État chargés de la réalisation d'études économiques, ainsi qu'aux chercheurs. Je tiens à préciser que ces agents et chercheurs avaient accès à ces documents, jusqu'à une récente réorganisation de l'administration fiscale.*

« **M. le président.** *Quel est l'avis de la commission ?*

« **M. Bernard Saugey, rapporteur de la commission des lois constitutionnelles, de législation, du suffrage universel, du règlement et d'administration générale.** *Favorable !*

« **M. le président.** *Quel est l'avis du Gouvernement ?*

« **M. André Santini, secrétaire d'État chargé de la fonction publique.** *Le Gouvernement est favorable à cet amendement, qui permettra de réduire le nombre de demandes redondantes.*

« **M. le président.** *Je mets aux voix l'amendement n° 22.*

« *(L'amendement est adopté.)*

« **M. le président.** *En conséquence, un article additionnel ainsi rédigé est inséré dans la proposition de loi, avant l'article 14. »*

A. L'ARTICLE L. 135 D DU LIVRE DES PROCÉDURES FISCALES

Le I de l'article L. 135 D du livre des procédures fiscales prévoit que les agents de l'administration fiscale ne peuvent normalement transmettre les données fiscales qu'aux agents de l'Insee et des services statistiques ministériels.

Toutefois son II, inséré par l'article 19 de la loi dite « Warsmann II » précitée à l'initiative de notre ancien collègue Bernard Angels, précise que certaines informations peuvent également être transmises « *soit pour des besoins de recherche scientifique, soit à des fins exclusives de réalisation d'études économiques, aux agents de services de l'Etat chargés de la réalisation d'études économiques* ». Concrètement, cette disposition vise, notamment, des services comme la sous-direction de la prospective, des études économiques et de l'évaluation de la direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services (DGCIS) du ministère du redressement productif, qui n'est pas un service statistique.

B. L'ARTICLE 7 TER DE LA LOI DU 7 JUIN 1951

L'article 7 *ter* de la loi n° 51-711 du 7 juin 1951 sur l'obligation, la coordination et le secret en matière de statistiques prévoit quant à lui que le comité du secret statistique – un organisme présidé par un conseiller d'Etat, désigné par le vice-président du Conseil d'Etat, et qui comprend notamment des représentants de l'Assemblée nationale et du Sénat (actuellement notre collègue députée Karine Berger et notre collègue Evelyne Didier) – est compétent pour émettre « *des recommandations relatives à l'accès pour des besoins de recherche scientifique ou pour la réalisation d'études économiques*

aux données individuelles transmises à l'Institut national de la statistique et des études économiques et aux services statistiques ministériels ».

La référence aux études économiques résulte de l'article 19 précité de la loi « Warsmann II », à l'initiative par conséquent de notre ancien collègue Bernard Angels.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article, inséré par l'Assemblée nationale à l'initiative de notre collègue député Dominique Lefebvre, avec un avis favorable de sa commission des finances et du Gouvernement, tend à préciser les modalités d'accès des chercheurs aux données fiscales individuelles.

Il s'agit de compléter l'article L. 135 D précité du livre des procédures fiscales par un III prévoyant que l'accès des chercheurs peut être autorisé par décision du ministre chargé du budget, après avis du comité du secret statistique. La différence par rapport au droit actuel est que seraient précisés :

- les critères pris en compte par le comité du secret statistique (protection de la vie privée, du secret des affaires et du secret professionnel, nature et finalité des travaux, qualité de la personne qui fait la demande, disponibilité des données) ;
- l'obligation des tiers autorisés à accéder aux données de respecter l'obligation de secret professionnel ;
- l'accès aux informations par l'intermédiaire de « *centres d'accès sécurisé préservant la confidentialité des données* ».

L'article L. 135 D du livre des procédures fiscales : comparaison de la rédaction actuelle et de la rédaction proposée par le présent article

	Rédaction actuelle	Rédaction proposée par le présent article
Droit commun	I. - Les agents de l'administration des impôts et de l'administration des douanes et droits indirects peuvent communiquer aux agents de l'Institut national de la statistique et des études économiques et aux agents des services statistiques ministériels, dans les limites et conditions prévues par la loi n° 51-711 du 7 juin 1951 sur l'obligation, la coordination et le secret en matière de statistiques, les renseignements utiles à l'établissement de statistiques.	
Transmission aux services chargés des études économiques	II. - Les informations communiquées en application du I par les agents de l'administration des impôts et de l'administration des douanes et portant sur les renseignements prévus aux articles L. 232-21 à L. 232-23 du code de commerce ou, pour celles n'en relevant pas, portant sur les comptes annuels déposés en	II. - Les informations communiquées en application du I par les agents de l'administration des impôts et de l'administration des douanes et portant sur les renseignements prévus aux articles L. 232-21 à L. 232-23 du code de commerce ou, pour celles n'en relevant pas, portant sur les comptes annuels déposés en

	<p>application des articles 53 A, 72, 74 A, 97, 223 et 302 <i>septies</i> A bis du code général des impôts, peuvent l'être également, dans les mêmes limites et conditions, <u>soit pour des besoins de recherche scientifique, soit</u> à des fins exclusives de réalisation d'études économiques, aux agents de services de l'Etat chargés de la réalisation d'études économiques. La liste de ces services est définie par arrêté conjoint du ministre chargé de l'économie et du ministre chargé du budget.</p>	<p>application des articles 53 A, 72, 74 A, 97, 223 et 302 <i>septies</i> A bis du code général des impôts, peuvent l'être également, dans les mêmes limites et conditions, à des fins exclusives de réalisation d'études économiques, aux agents de services de l'Etat chargés de la réalisation d'études économiques. La liste de ces services est définie par arrêté conjoint du ministre chargé de l'économie et du ministre chargé du budget.</p>
<p>Paragraphe proposé par le présent article</p>		<p>III. – L'accès des tiers aux informations mentionnées au I à des fins de recherche scientifique peut être autorisé par décision du ministre chargé du budget, après avis du comité du secret statistique institué par l'article 6 bis de la loi n° 51-711 du 7 juin 1951 sur l'obligation, la coordination et le secret en matière de statistiques.</p> <p>L'avis du comité du secret statistique est rendu, après consultation des administrations ayant collecté les données concernées par la demande d'accès, au regard :</p> <ul style="list-style-type: none"> – des enjeux attachés à la protection de la vie privée, à la protection du secret des affaires et au respect du secret professionnel prévu aux articles 226-13 et 226-14 du code pénal ; – de la nature et de la finalité des travaux pour l'exécution desquels la demande d'accès est formulée ; – de la qualité de la personne qui fait la demande d'accès, de celle de l'organisme de recherche auquel elle est rattachée et des garanties qu'elle présente ; – de la disponibilité des données demandées.
		<p>Conformément à l'article L. 113 du présent livre, les tiers autorisés sont soumis pour les informations mises à leur disposition à l'obligation de secret professionnel dans les termes des articles 226-13 et 226-14 du code pénal. Ces informations ne sont ni communicables, ni cessibles, ni transmissibles.</p> <p>L'accès aux informations s'effectue</p>

		<p>par l'intermédiaire de centres d'accès sécurisé préservant la confidentialité des données.</p> <p>Dans le respect des dispositions des articles 226-13 et 226-14 du même code, les agents des centres d'accès sécurisé appelés par leurs fonctions à participer à la mise en œuvre de cette procédure peuvent recevoir communication des informations prévues au I couvertes par le secret professionnel et en permettre l'accès aux seuls tiers autorisés.</p> <p>Un décret en Conseil d'État précise les conditions d'application du présent III.</p>
--	--	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Bien que ces dispositions n'assouplissent pas les règles en vigueur, mais se contentent de les préciser, il s'agit bien de faciliter l'accès des chercheurs aux données fiscales individuelles, comme cela ressort de la discussion par l'Assemblée nationale de l'amendement insérant le présent article.

La discussion par l'Assemblée nationale de l'amendement insérant le présent article (première séance du vendredi 7 décembre 2012)

« **Mme la présidente.** La parole est à M. Dominique Lefebvre, pour soutenir l'amendement n° 1.

« **M. Dominique Lefebvre.** J'avais retiré cet amendement en commission afin de laisser du temps aux collègues qui s'interrogeaient. Il vise à élargir le champ de l'accès aux données fiscales pour les chercheurs, à en sécuriser la procédure et à la clarifier.

« En l'état du droit, l'INSEE et les services ministériels de statistique peuvent accéder aux données fiscales des entreprises. En 2009, cette possibilité avait été ouverte aux chercheurs s'agissant des données fiscales relatives aux entreprises, grâce à un amendement du sénateur Bernard Angels,

« Cependant plusieurs problèmes se posent aujourd'hui.

« La rédaction de la loi a été suffisamment ambiguë pour que depuis quelques mois ces données ne soient plus transmises. Nous rencontrons également des problèmes à la fois en termes de clarté et de transparence de la procédure, et de sécurisation des données transmises.

« Deux procédures existent. L'une, instruite par la direction générale des finances publiques, donne lieu à une convention entre le chercheur et cette direction générale ; l'autre, nécessite un passage par le comité du secret statistique, qui se prononce sur l'opportunité des recherches. Ce système opaque n'est pas transparent.

« Nous avons en fait un double sujet à traiter.

« Voulons-nous, oui ou non, que la France puisse disposer, à l'instar de ce qui se fait dans les autres pays, d'une évaluation des politiques publiques et, en l'espèce, des politiques fiscales ? Aujourd'hui, cela n'est pas possible en raison des obstacles que rencontrent les chercheurs pour accéder aux données.

« *Voulons-nous par ailleurs assurer la sécurisation de la transmission de ces données, qui n'est pas aujourd'hui assurée ?*

« *Le dispositif proposé par l'amendement repose sur une procédure claire qui comprend un avis systématique du comité du secret statistique sur toute demande de chercheur, qui examine l'objet et la portée de la recherche, un avis ministériel, et un passage par le centre d'accès sécurisé aux données, qui permet de retrouver à tout moment ce qui a été transmis.*

« *Qu'elles concernent la fiscalité des entreprises ou celle des ménages, je rappelle que les données transmises ne seront jamais nominatives.*

« *J'ajoute que la protection est assurée in fine par la possibilité de mettre en cause sur le plan pénal la responsabilité des chercheurs si le secret fiscal n'était pas garanti.*

« **Mme la présidente.** *Quel est l'avis de la commission ?*

« **M. Christian Eckert, rapporteur général.** *La commission a longuement débattu de cet amendement qui avait d'abord été présenté en commission, avant d'être retiré. Les explications que vient de nous fournir Dominique Lefebvre sur ce sujet technique et complexe permettent à présent d'envisager l'adoption de cet amendement.*

« **Mme la présidente.** *Quel est l'avis du Gouvernement ?*

« **M. Jérôme Cahuzac, ministre délégué.** *C'est un excellent amendement. Le Gouvernement remercie Dominique Lefebvre d'en avoir pris, d'une certaine manière, l'initiative, et le rapporteur général pour l'avis qu'il vient de donner. Il s'agit bien de préciser dans quelles conditions les chercheurs peuvent accéder à ces données qui leur permettront de mesurer les évolutions économiques et fiscales dont notre pays a besoin et dont les travaux scientifiques bénéficieront pleinement. Par ailleurs, chacun le comprendra, il faut protéger le secret fiscal qui est un élément de la liberté individuelle, élément avec lequel, je me permets de le dire avec insistance, il ne faut pas transiger.*

« *Les dispositions que propose Dominique Lefebvre me paraissent équilibrées car sans transiger avec ce principe constitutif de la liberté individuelle, il permettra aux chercheurs de mener leurs travaux dans de bien meilleures conditions, travaux dont la puissance publique pourra d'ailleurs profiter.*

« **Mme la présidente.** *La parole est à Mme Karine Berger.*

« **Mme Karine Berger.** *Comme j'ai été la principale opposante à cet amendement en commission des finances, je voudrais compléter les propos de Dominique Lefebvre. Après avoir longuement discuté des aspects techniques de cette mesure, je me suis finalement rangée à son avis, à celui du rapporteur et à celui du Gouvernement.*

« *Une difficulté technique très particulière est liée à la question des données individuelles. Il est fondamental que le secret statistique soit maintenu pour tout le monde, en particulier sur les données fiscales, mais ce n'est pas évident à réaliser car ces données, même si elles ne sont pas nominatives, peuvent être recoupées à partir d'autres informations et permettre de reconnaître la personne concernée.*

« *Or, le groupe des écoles nationales d'économie et de statistique a créé un logiciel – une sorte de cloud – pour que les données ne soient pas accessibles sur l'ordinateur personnel des chercheurs qui feront la recherche, mais sur une base de données externe. Cela permettra non seulement de ne jamais transférer les données individuelles, mais également de vérifier que le secret statistique est assuré par les échantillons qui sont testés par les différents chercheurs.*

« *Dès lors que ce logiciel est disponible et mis en place par l'Insee, je pense que cet amendement peut être adopté.»*

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Il existe actuellement une lacune en matière d'évaluation des dispositifs fiscaux par des chercheurs indépendants. Par exemple, dans le cas du crédit d'impôt recherche (CIR), les seules évaluations de l'impact sur le PIB de la réforme de 2008 sont semble-t-il une étude de janvier 2009 de la direction générale du Trésor¹, ensuite republiée sous une forme plus développée dans la *Revue économique* des presses de Sciences Po²; et celle figurant dans le récent rapport d'information de notre collègue Michel Berson sur le CIR (n° 677, 2011-2012).

Votre commission des finances s'efforce depuis plusieurs années de développer l'évaluation indépendante des dispositifs fiscaux. Elle est on l'a vu à l'origine de l'article 19 de la loi dite « Warsmann II » du 12 mai 2009, inséré à l'initiative de notre ancien collègue Bernard Angels, qui a assoupli le droit alors existant. Elle est également à l'origine de l'assouplissement des conditions de transmission interne à l'administration des informations relatives au CIR³. Cet article satisfait donc pleinement les préoccupations constantes de votre commission des finances.

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

¹ Paul Cahu, Lilas Demmou, Emmanuel Massé, « Les effets économiques de la réforme du crédit d'impôt recherche de 2008 », *Trésor-éco* n° 50, janvier 2009.

² Paul Cahu, Lilas Demmou, Emmanuel Massé, « L'impact économique de la réforme du crédit d'impôt recherche », *Revue économique* 2010/2 vol. 61, Presses de Sciences Po, 2010.

³ L'article 60 de la loi « Warsmann IV » a inséré dans le code de la recherche un article L. 131-3 prévoyant que le ministère de la recherche transmet chaque année les informations relatives au CIR aux services d'études économiques ministériels (comme la sous-direction de la prospective, des études économiques et de l'évaluation de la direction générale de la compétitivité, de l'industrie et des services (DGCIS) de l'actuel ministère du redressement productif). L'article L. 131-3 précité résulte d'une initiative de la commission des finances du Sénat, qui avait inséré en ce sens le V de l'article 41 de la loi de finances initiale pour 2011. Toutefois dans sa décision n° 2010-622 DC du 28 décembre 2010, le Conseil constitutionnel a déclaré contraire à la Constitution le V de l'article 41 de la loi de finances initiale pour 2011, au motif qu'il n'appartenait pas au domaine de la loi de finances.

ARTICLE 15 quater (nouveau)

**Rapport annuel sur l'évolution des départs
et des retours de contribuables français**

Commentaire : le présent article, adopté à l'initiative de nos collègues députés Gilles Carrez et Eric Woerth, vise à ce que le Gouvernement adresse chaque année au Parlement un rapport sur l'évolution des départs et des retours de contribuables français.

Le présent article, adopté à l'initiative de nos collègues députés Gilles Carrez et Eric Woerth, avec un avis de sagesse du Gouvernement, propose que le Gouvernement adresse chaque année au Parlement un rapport lui permettant de suivre l'évolution des départs et retours de contribuables français ainsi que l'évolution du nombre de résidents fiscaux.

Le rapport annuel dont il est question pourra utilement compléter l'information du Parlement, les départs et les arrivées de contribuables en France ayant, par définition, un effet sur l'assiette de nombreux impôts, directs et indirects.

Dès lors, bien qu'il eût été possible d'intégrer ces informations au sein du rapport annuel du Gouvernement portant sur le réseau conventionnel de la France en matière d'échange de renseignements annexé au projet de loi de finances, il convient d'adopter cet article.

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

ARTICLE 16

(Art. 221 et 1763 du code général des impôts)

Précisions des modalités d'imposition en cas de transfert de siège ou d'établissement stable hors de France

Commentaire : le présent article vient adapter le droit fiscal applicable lorsqu'une société transfère son siège ou un établissement dans un pays de l'Union européenne afin de se conformer à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LE RÉGIME ACTUEL PRÉVOIT UNE IMPOSITION IMMÉDIATE DES BÉNÉFICES ET DES PLUS-VALUES LATENTES

Le 2 de l'article 221 du code général des impôts dispose qu'en « *cas [...] de transfert du siège ou d'un établissement à l'étranger, l'impôt sur les sociétés est établi dans les conditions prévues aux 1 et 3 de l'article 201* », qui prévoient, en cas de cessation d'entreprise, que « *l'impôt [...] dû en raison des bénéfices réalisés dans cette entreprise [...] et qui n'ont pas encore été imposés est immédiatement établi* ».

Cette disposition permet d'éviter une « évaporation » de la matière fiscale vers l'étranger en cas de transfert du siège ou d'un établissement de l'entreprise. Dans le cas contraire, les bénéfices réalisés en France mais non encore imposés deviendraient la base fiscale d'un autre Etat.

Toutefois, conformément à l'article 49 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) qui garantit la liberté d'établissement dans tous les Etats membres et en application du troisième alinéa du 2 de l'article 221 précité, « *le transfert de siège dans un autre Etat membre de la Communauté européenne, qu'il s'accompagne ou non de la perte de la personnalité juridique en France, n'emporte pas les conséquences de la cessation d'entreprise* ».

L'évaluation préalable annexée au présent article souligne que « *cette exception au principe de la cessation d'entreprise ne s'applique que dans la mesure où le transfert de siège d'une société française dans un autre Etat membre ne s'accompagne pas du transfert total des actifs* ».

Dans ce dernier cas (transfert total des actifs), l'impôt est établi sur :

- les bénéfices d'exploitation dégagés depuis la date d'ouverture de l'exercice ;

- les bénéfices en sursis d'imposition¹ ;
- les plus-values latentes afférentes aux éléments d'actif immobilisé².

L'évaluation préalable précitée précise que « *lorsque le transfert d'actifs n'est que partiel (avec maintien des autres actifs au bilan d'un établissement stable français), seules les plus-values latentes afférentes aux éléments d'actif immobilisé transférés sont immédiatement taxables. La société conserve en revanche, par l'intermédiaire de son établissement stable, le droit au report de ses déficits* ».

B. UN DISPOSITIF REMIS EN CAUSE PAR LA JURISPRUDENCE EUROPÉENNE

La Commission européenne porte une attention très vigilante aux « taxes de sortie » (*exit tax*) qu'elles frappent soit les ménages, soit les entreprises. En effet, elles ne doivent pas empêcher la libre circulation des personnes, des biens, des services ou des capitaux, ni entraver la liberté d'établissement dans l'Union européenne.

Dans l'arrêt *Marks & Spencer*, la Cour de justice de l'Union européenne a énoncé qu'une restriction au principe de liberté d'établissement « *ne saurait être admise que si elle poursuit un objectif légitime compatible avec le traité et se justifie par des raisons impérieuses d'intérêt général. Encore faudrait-il, dans une telle hypothèse, qu'elle soit propre à garantir la réalisation de l'objectif en cause et qu'elle n'aille pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre cet objectif [...]. Il doit être rappelé que la réduction des recettes fiscales ne saurait être considérée comme une raison impérieuse d'intérêt général pouvant être invoquée pour justifier une mesure en principe contraire à une liberté fondamentale* »³.

A l'aune de ces considérations de principe, elle a récemment été amenée à juger deux affaires portant respectivement sur la législation néerlandaise (affaire *National Grid Indus BV*⁴) et portugaise (affaire *Commission contre Portugal*⁵). Elle a considéré, ainsi que le souligne l'évaluation préalable du présent article, que « **le fait de prévoir la taxation immédiate des plus-values latentes afférentes aux actifs transférés, mais pas celles des plus-values latentes résultant d'opérations purement nationales, constitue une restriction à la liberté d'établissement** ».

¹ Les bénéfices en sursis d'imposition comprennent notamment les provisions qui deviennent sans objet du fait de la disparition du sujet fiscal. Les plus-values résultant d'une fusion antérieure peuvent également avoir fait l'objet d'un sursis d'imposition.

² L'actif immobilisé comprend les immobilisations corporelles, incorporelles (brevets, fonds de commerce) et financières (participations).

³ CJUE, 13 décembre 2005, *Marks & Spencer*, C-446/03.

⁴ CJUE, 29 novembre 2011, *National Grid Indus BV*, C-371/10.

⁵ CJUE, 6 septembre 2012, *Commission contre Portugal*, C-38/10.

La Cour estime qu'il « *doit être constaté qu'une société de droit néerlandais désireuse de transférer son siège de direction effective en dehors du territoire néerlandais [...] subit un désavantage de trésorerie par rapport à une société similaire qui maintient son siège de direction effective aux Pays-Bas* ».

Dans l'affaire *Commission contre Portugal*, elle a également jugé que le régime portugais – plus sévère car il porte sur le transfert d'actifs et pas seulement sur le transfert du siège de la société – était lui aussi contraire au droit européen.

Or comme le régime français est très proche du régime portugais, il serait probablement jugé incompatible avec le principe de la liberté d'établissement. L'évaluation préalable annexée au présent article précise que « *la Commission a d'ailleurs d'ores et déjà adressé une lettre à la France le 17 avril 2012 l'interrogeant sur son régime de taxation immédiate prévu du 2 de l'article 221 du code général des impôts* ».

C. LES SOLUTIONS OUVERTES PAR LA COUR DE JUSTICE DE L'UNION EUROPÉENNE

Ni la Commission européenne, ni la Cour de justice de l'Union européenne ne font griefs aux différents Etats membres de procéder à une imposition immédiate des bénéfices dans le cas d'un transfert de siège ou d'établissement. En effet, les bénéfices réalisés mais non imposés correspondent bien à une matière fiscale qui revient à l'Etat membre d'origine.

En revanche, le cas des plus-values latentes apparaît plus délicat puisque, par définition, elles n'ont pas été réalisées dans l'Etat membre d'origine mais celui-ci peut légitimement se prévaloir d'une perte de base fiscale à l'occasion du transfert.

Cette analyse n'est pas remise en cause par les instances européennes, qui cherchent à opérer « *une répartition équilibrée du pouvoir d'imposition entre les Etats membres* » (*cf. infra*).

Pour la Cour de justice, une solution serait donc que « *le recouvrement de la dette fiscale* » soit opéré « ***au moment de la réalisation effective*** » de ladite plus-value (point 68 de l'arrêt *National Grid Indus BV*). Mais, pour cela, il convient que l'Etat membre d'origine soit en mesure de « suivre », en dehors de ses frontières, l'évolution de l'actif de la société. Concrètement, la société serait tenue d'effectuer une déclaration annuelle à l'administration fiscale de l'Etat d'origine. La Cour admet alors que la charge administrative en résultant pourrait elle-même constituer une entrave à la liberté d'établissement.

Elle conclut son raisonnement en admettant que « *dans ces conditions, une réglementation nationale offrant le choix à la société [...] entre, d'une part, le paiement immédiat du montant de l'imposition, qui crée*

un désavantage en matière de trésorerie pour cette société mais la dispense de charges administratives ultérieures, et, d'autre part, le paiement différé du montant de ladite imposition, assorti, le cas échéant, d'intérêts selon la réglementation nationale applicable, qui est nécessairement accompagné d'une charge administrative pour la société concernée, liée au suivi des actifs transférés, constituerait une mesure qui, tout en étant propre à garantir la répartition équilibrée du pouvoir d'imposition entre les États membres, serait moins attentatoire à la liberté d'établissement [...]. En effet, dans l'hypothèse où une société estimerait que les charges administratives liées au recouvrement différé sont excessives, elle pourrait opter pour le paiement immédiat de l'imposition ».

La première solution proposée par la Cour consiste donc à offrir un **choix aux entreprises entre l'imposition immédiate ou différée** (couplée à une obligation déclarative).

Une seconde solution a été esquissée dans les conclusions de l'avocat général sur l'affaire *Commission contre Portugal*. Il écrit : « *il n'est pas exclu, comme l'a suggéré le gouvernement allemand [...], qu'offrir également aux sociétés le choix d'échelonner le paiement de la dette fiscale, constatée au moment du transfert de siège, par exemple lors d'échéances annuelles ou en fonction de la réalisation des plus-values, puisse constituer une mesure adéquate et proportionnée à l'objectif de la préservation de la répartition équilibrée du pouvoir d'imposition entre les États membres* ».

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article tire les conséquences de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne afin d'adapter le régime français d'imposition des sociétés qui transfèrent leur siège ou un établissement dans un autre Etat membre de l'Union.

Le régime actuel est **maintenu en cas de transfert dans un Etat étranger autre qu'un Etat membre de l'Union européenne**, ou qu'un Etat partie à l'Espace économique européen (EEE), pour autant que ce dernier ait « *signé avec la France une convention d'assistance administrative en vue de lutter contre la fraude et l'évasion fiscales ainsi qu'une convention d'assistance mutuelle en matière de recouvrement ayant une portée similaire à celle prévue 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* » (alinéa 3)¹.

Par ailleurs, il est **établi un régime spécifique pour les transferts de siège ou d'établissement dans un pays de l'Union européenne ou de l'EEE** pour autant qu'il respecte les conditions présentées ci-dessus (signatures des

¹ En pratique, il s'agit de l'Islande et de la Norvège.

deux conventions) et qui s'accompagne du transfert d'éléments d'actifs (alinéas 5 à 9).

Dans ce cas, la nouvelle rédaction du 2 de l'article 221 précité pose le principe selon lequel « ***l'impôt sur les sociétés*** calculé à raison des plus-values latentes constatées sur les éléments de l'actif immobilisé transférés et des plus-values en report ou en sursis d'imposition ***est acquitté dans les deux mois suivant le transfert des actifs*** ».

Toutefois, conformément à la jurisprudence de la Cour de justice, une option est offerte à l'entreprise :

- soit elle acquitte l'impôt pour la totalité de son montant (alinéa 6) ;
- soit, sur demande expresse, « *pour le cinquième de son montant. Le solde est acquitté par fractions égales au plus tard à la date anniversaire du premier paiement au cours des quatre années suivantes* » (alinéa 7). Au cours de cette période, la société peut choisir de solder sa dette à tout moment.

Le solde devient immédiatement exigible si la société cède les éléments d'actifs (elle réalise la plus-value) ou qu'elle les transfère dans un Etat non membre de l'Union européenne ou de l'EEE. Il en va de même en cas de dissolution de la société ou de non-respect d'une des échéances de paiement (alinéa 8).

Lorsque la société opte pour le fractionnement de son paiement, elle est tenue d'adresser « *chaque année au service des impôts des non résidents, un état conforme au modèle fourni par l'administration faisant apparaître les renseignements nécessaires au suivi des plus-values latentes sur les éléments de l'actif immobilisé transférés* » (alinéa 9).

A cette fin, le présent article complète le I de l'article 1763 du code général des impôts qui applique une amende fiscale de 5 % des sommes omises en cas de défaut de production ou de caractère inexact ou incomplet des documents devant être transmis à l'administration fiscale. L'état permettant de suivre les plus-values latentes afférentes à des éléments transférés à l'étranger est ajouté à la liste des documents énoncés par le I de l'article 1763 précité (alinéas 10 et 11).

L'option offerte par le présent article s'applique « *aux transferts réalisés au cours des exercices clos à compter du 31 décembre 2012* » (alinéa 12).

*

A l'initiative de notre collègue député Christian Eckert, rapporteur général, et avec l'avis favorable du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté quatre amendements rédactionnels.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article vient utilement adapter la loi fiscale française applicable aux transferts de siège ou d'établissement puisque celle-ci, selon toute vraisemblance, aurait probablement été jugée contraire au droit européen. En ce sens, il transcrit fidèlement les solutions esquissées par la Cour de justice de l'Union européenne.

L'évaluation préalable annexée au présent article estime que « *par rapport à la recette théorique qui résulterait de l'application du droit interne, la réforme envisagée entraînera un coût de trésorerie, non chiffrable, au titre du paiement étalé de l'imposition. Toutefois, [...], la réforme sécurise également la perception des recettes correspondantes* ».

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

ARTICLE 16 bis (nouveau)
(Art. 39 du code général des impôts)

Déductibilité des aides entre entreprises liées consenties en application d'un accord constaté par le président du tribunal de commerce

Commentaire : le présent article permet de rendre déductibles les aides de toutes natures consenties par une entreprise à une autre lorsqu'elles sont consenties en application d'un accord constaté par le président du tribunal de commerce.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article 17 de la deuxième loi de finances rectificative pour 2012¹ a modifié le régime fiscal applicable aux abandons de créance entre entreprises.

Désormais, aux termes du 13 de l'article 39 du code général des impôts (CGI), « *sont exclues des charges déductibles pour l'établissement de l'impôt les aides de toute nature consenties à une autre entreprise, à l'exception des aides à caractère commercial*² ».

Lors de l'examen en séance publique au Sénat, celui-ci a adopté un amendement présenté par notre collègue Philippe Marini, président de la commission des finances, tendant à ce que cette disposition ne s'applique pas aux aides consenties lorsqu'elles bénéficient à une entreprise pour lesquelles une procédure de sauvegarde, de liquidation ou de redressement judiciaires est ouverte. Il en va de même lorsqu'elles sont consenties en application d'un **accord homologué** par le président du tribunal de commerce, dans les conditions prévues par le II de l'article L. 611-8 du code de commerce.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article a été adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative de notre collègue député Christian Eckert, rapporteur général, au nom de la commission des finances et avec l'avis favorable du Gouvernement.

Il complète le 13 de l'article 39 afin de prévoir que ses dispositions ne s'appliquent pas **lorsque les abandons de créances résultent d'un accord simplement constaté, mais pas homologué, par le président du tribunal de commerce** en vertu du I de l'article L. 611-8 du code de commerce.

¹ Loi n° 2012-958 du 16 août 2012 de finances rectificative pour 2012.

² Une créance est qualifiée de commerciale si elle trouve son origine dans des relations commerciales entre deux entreprises. Autrement, elle est qualifiée de financière.

En effet, cette procédure de constatation permet de donner force exécutoire à l'accord et met fin à la procédure de conciliation. Comme le rappelle l'exposé des motifs de l'amendement présenté par Christian Eckert, « à la différence de l'accord homologué, l'accord constaté ne fait pas l'objet de mesures de publicité ».

Le présent article s'applique aux exercices clos à compter du 4 juillet 2012, c'est-à-dire à la même date que l'article 17 de la deuxième loi de finances rectificative pour 2012, qui correspond à la date de présentation de ce projet de loi en Conseil des ministres.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article vient utilement compléter un dispositif adopté par le Sénat. Il permet de **traiter, d'un point de vue fiscal, de manière identique des procédures qui visent le même objectif**, à savoir l'amélioration de la situation d'une entreprise en difficulté.

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

ARTICLE 16 ter (nouveau)
(Art. 199 ter B et 199 ter D du code général des impôts)

Extension du bénéfice immédiat du crédit d'impôt recherche (CIR) aux entreprises engagées dans une procédure de conciliation

Commentaire : le présent article propose d'étendre le bénéfice immédiat du crédit d'impôt recherche (CIR) aux entreprises engagées dans une procédure de conciliation.

I. LE DROIT EXISTANT

Comme cela est expliqué dans le commentaire de l'article 24 *bis* du présent projet de loi, l'article 199 *ter* B du code général des impôts prévoit que le crédit d'impôt recherche (CIR) est payé par l'Etat aux entreprises :

- selon la procédure de droit commun, les trois années suivant la réalisation de la dépense, sous forme d'une moindre imposition des bénéficiaires, puis, le cas échéant, la quatrième année, d'un paiement du solde ;
- selon la procédure de versement anticipé dont bénéficient, notamment, les PME indépendantes, dès l'année suivant la réalisation de la dépense.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article, inséré par l'Assemblée nationale à l'initiative du rapporteur général de sa commission des finances, notre collègue député Christian Eckert, prévoit d'étendre la procédure de versement anticipé aux entreprises engagées dans une **procédure de conciliation**.

Selon l'article L. 611-4 du code de commerce, cette procédure concerne les entreprises « *qui éprouvent une difficulté juridique, économique ou financière, avérée ou prévisible, et ne se trouvent pas en cessation des paiements depuis plus de quarante-cinq jours* ».

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. UNE PRÉCISION UTILE

Le présent article a pour objet d'étendre au CIR une disposition prévue par l'article 24 *bis* du présent projet de loi dans le cas du nouveau

crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), comme le montre le tableau ci-après.

**L'imputation du CIR :
comparaison avec le mécanisme proposé pour le CICE**

CIR		CICE
2° du II de l'article 199 <i>ter</i> B du CGI		4° du II de l'article 199 <i>ter</i> C (nouveau) du CGI proposé par le B du I de l'article 24 <i>bis</i> du présent projet de loi
Rédaction actuelle	Rédaction proposée par le présent article	
<i>[La créance de CIR ou de CICE est immédiatement remboursable lorsqu'elle est constatée, notamment, par l'une des entreprises suivantes :]</i>		
Les entreprises ayant fait l'objet d'une procédure de sauvegarde, d'un redressement ou d'une liquidation judiciaires. Ces entreprises peuvent demander le remboursement de leur créance non utilisée à compter de la date du jugement qui a ouvert ces procédures ;	Les entreprises ayant fait l'objet d'une procédure <u>de conciliation ou de sauvegarde</u> , d'un redressement ou d'une liquidation judiciaires. Ces entreprises peuvent demander le remboursement de leur créance non utilisée à compter de la date <u>de la décision ou du</u> jugement qui a ouvert ces procédures ;	Les entreprises ayant fait l'objet d'une procédure de <u>conciliation ou de sauvegarde</u> , d'un redressement ou d'une liquidation judiciaires. Ces entreprises peuvent demander le remboursement de leur créance non utilisée à compter de la date <u>de la décision ou du</u> jugement qui a ouvert ces procédures.

Source : commission des finances

Il s'agit d'une disposition d'harmonisation utile. Le présent article effectue en outre une modification analogue de l'article 199 *ter* D du code général des impôts, relatif à la zone franche de Corse.

B. UNE AUTRE PRÉCISION POURRAIT ÊTRE APPORTÉE AU MÊME ARTICLE, DANS LE CAS DES ENTREPRISES NOUVELLES

Une autre différence, cette fois purement rédactionnelle, entre le texte proposé pour le CICE et le texte actuel de l'article 199 *ter* B du code général des impôts (relatif au CIR), concerne les « *entreprises nouvelles* ».

Les entreprises nouvelles, dont le régime est défini par l'article 44 *sexies* du code général des impôts, bénéficient d'une exonération d'imposition des bénéfices les deux années suivant leur création. Elles sont éligibles au CIR, l'article 244 *quater* B précité du code général des impôts les citant dans la liste des entreprises qui, bien que non imposées sur les bénéfices, peuvent percevoir le CIR.

En application de l'article 199 *ter* B précité du code général des impôts, ces entreprises bénéficient du dispositif de versement anticipé du CIR.

Toutefois, l'article 199 *ter* B, dans sa rédaction actuelle, évoque simplement les « *entreprises* », sans préciser qu'il s'agit des « *entreprises* »

nouvelles », ce qui rend la disposition concernée incompréhensible. Votre rapporteur général juge donc souhaitable de préciser ce point et vous propose un **amendement** en ce sens.

La référence aux « entreprises nouvelles » par l'article 199 ter B du code général des impôts

CIR		CICE
1° du II de l'article 199 <i>ter</i> B du CGI		2° du II de l'article 199 <i>ter</i> C (nouveau) du CGI proposé par le B du I de l'article 24 <i>bis</i> du présent projet de loi
Rédaction actuelle	Rédaction proposée par votre rapporteur général	
<i>[La créance de CIR ou de CICE est immédiatement remboursable lorsqu'elle est constatée, notamment, par l'une des entreprises suivantes :]</i>		
1° Les entreprises, autres que celles mentionnées au III de l'article 44 <i>sexies</i> ¹ , créées à compter du 1 ^{er} janvier 2004 et dont le capital est entièrement libéré et détenu de manière continue à 50 % au moins :	1° Les entreprises nouvelles , autres que celles mentionnées au III de l'article 44 <i>sexies</i> , créées à compter du 1 ^{er} janvier 2004 et dont le capital est entièrement libéré et détenu de manière continue à 50 % au moins :	2° Les entreprises nouvelles , autres que celles mentionnées au III de l'article 44 <i>sexies</i> , dont le capital est entièrement libéré et détenu de manière continue à 50 % au moins :

Source : commission des finances

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

¹ Le III de l'article 44 *sexies* concerne les entreprises créées dans le cadre d'une concentration, d'une restructuration, d'une extension d'activités préexistantes ou qui reprennent de telles activités.

ARTICLE 16 quater (nouveau)
(Art. 220 sexies du code général des impôts)

**Modification du crédit d'impôt pour dépenses de production déléguée
d'œuvres cinématographiques et audiovisuelles**

Commentaire : cet article, inséré par l'Assemblée nationale, modifie le crédit d'impôt pour dépenses de production déléguée d'œuvres cinématographiques et audiovisuelles.

I. LE DROIT EXISTANT

Le crédit d'impôt (sur l'impôt sur les sociétés) pour dépenses de production d'œuvres cinématographiques et audiovisuelles engagées par des entreprises assumant les fonctions d'entreprises de production déléguées, régi par l'article 220 *sexies* du code général des impôts (CGI), a été créé par l'article 88 de la loi de finances pour 2004 (n° 2003-1311 du 30 décembre 2003).

Sa finalité générale est d'encourager la relocalisation en France des tournages de films et de productions audiovisuelles en langue française.

Il est distinct, bien que proche dans sa conception, du crédit d'impôt, visé à l'article 220 *quaterdecies* du CGI qui, lui, favorise la relocalisation en France des tournages de films et de productions audiovisuelles réalisés par des entreprises de production établies hors de France. Pour mémoire, l'article 55 *bis* du projet de loi de finances pour 2013, en cours d'examen par le Parlement, propose de proroger ce crédit d'impôt de quatre ans, de 2012 à 2016, et l'article 16 *quinquies* du présent projet de loi propose de modifier certaines de ses caractéristiques¹.

A. LES ENTREPRISES BÉNÉFICIAIRES

Le crédit d'impôt concerné par le présent article bénéficie aujourd'hui aux **entreprises de production cinématographique** et aux **entreprises de production audiovisuelle** soumises à l'impôt sur les sociétés qui assument les fonctions d'entreprises de production déléguées, et ce au titre des dépenses de production correspondant à des opérations effectuées en vue de la réalisation d'œuvres cinématographiques de longue durée ou d'œuvres audiovisuelles agréées².

¹ Cf. *commentaire de l'article 16 quinquies*.

² *L'agrément est délivré par le président du Centre national du cinéma et de l'image animée après sélection des œuvres par un comité d'experts.*

Les œuvres en question doivent appartenir **aux genres de la fiction, du documentaire et de l'animation** et répondre aux conditions suivantes :

1) être réalisées intégralement ou principalement **en langue française ou dans une langue régionale** en usage en France ;

2) être **admissibles au bénéfice du soutien financier à la production cinématographique ou audiovisuelle** ;

3) être réalisées principalement sur le **territoire français**¹ ;

4) contribuer au développement de la **création cinématographique et audiovisuelle française et européenne** ainsi qu'à sa diversité.

A contrario, n'ouvrent pas droit au crédit d'impôt les œuvres cinématographiques ou audiovisuelles à caractère pornographique ou d'incitation à la violence ou utilisables à des fins de publicité, les programmes d'information, les débats d'actualité et les émissions sportives, de variétés ou de jeux, ainsi que tout document ou programme audiovisuel ne comportant qu'accessoirement des éléments de création originale.

B. LES DÉPENSES ÉLIGIBLES

Les dépenses éligibles au crédit d'impôt sont les dépenses suivantes, correspondant à des opérations effectuées en France :

1) les **rémunérations versées aux auteurs énumérés à l'article L. 113-7 du code de la propriété intellectuelle**, ainsi que les charges sociales afférentes ;

2) les **rémunérations versées aux artistes-interprètes** mentionnés à l'article L. 212-4 du code précité, par référence pour chacun d'eux, à la rémunération minimale prévue par les conventions et accords collectifs conclus entre les organisations de salariés et d'employeurs de la profession, ainsi que les charges sociales afférentes ;

¹ Un décret détermine les modalités selon lesquelles le respect de cette condition est vérifié ainsi que les conditions et limites dans lesquelles il peut y être dérogé pour des raisons artistiques justifiées.

3) les **salaires versés aux personnels de la réalisation et de la production**, ainsi que les charges sociales afférentes¹ ;

4) les dépenses liées au recours aux **industries techniques et autres prestataires** de la création cinématographique et audiovisuelle.

C. LE MONTANT DE L'AVANTAGE FISCAL

Le crédit d'impôt, calculé au titre de chaque exercice, est égal à **20 % du montant total des dépenses éligibles (énumérées ci-dessus) effectuées en France**.

Plusieurs plafonds encadrent cependant le dispositif. **L'assiette** des dépenses éligibles est tout d'abord **plafonnée à 80 % du budget de production** de l'œuvre et, en cas de coproduction internationale, à 80 % de la part gérée par le coproducteur français. Les subventions publiques non remboursables sont déduites de cette assiette.

En outre, la somme des crédits d'impôt calculés au titre d'une même œuvre ne peut excéder :

- 1 million d'euros pour une même œuvre **cinématographique** ;
- 1 150 euros par minute produite et livrée pour une œuvre audiovisuelle de **fiction** ou **documentaire** ;
- 1 200 euros par minute produite et livrée pour une œuvre audiovisuelle **d'animation**.

Les crédits d'impôt obtenus pour la production d'une même œuvre **ne peuvent, enfin, avoir pour effet de porter à plus de 50 % du budget de production le montant total des aides publiques accordées**. Ce seuil est porté à 60 % pour les œuvres cinématographiques ou audiovisuelles « *difficiles et à petit budget définies par décret* ».

D'après l'annexe au PLF 2013 « Voies et moyens » relative aux dépenses fiscales, en 2012, **le coût de ce crédit d'impôt devrait s'élever à 109 millions d'euros** (59 millions d'euros au titre des œuvres cinématographiques et 50 millions d'euros au titre des œuvres audiovisuelles).

¹ *Les auteurs, artistes-interprètes et personnels de la réalisation et de la production doivent être soit de nationalité française, soit ressortissants d'un Etat membre de la Communauté européenne, d'un Etat partie à l'accord sur l'Espace économique européen, d'un Etat partie à la convention européenne sur la télévision transfrontière du Conseil de l'Europe, d'un Etat partie à la convention européenne sur la coproduction cinématographique du Conseil de l'Europe ou d'un Etat tiers européen avec lequel la Communauté européenne a conclu des accords ayant trait au secteur audiovisuel. Les étrangers, autres que les ressortissants européens précités, ayant la qualité de résidents français sont assimilés aux citoyens français.*

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté un amendement portant article additionnel proposant plusieurs modifications du crédit d'impôt pour dépenses de production déléguée d'œuvres cinématographiques ou audiovisuelles.

L'amendement initial avait été déposé par nos collègues députés, Pierre-Alain Muet, Patrick Bloche et Guillaume Bachelay. Il a fait l'objet d'un sous-amendement du Gouvernement et d'un sous-amendement de notre collègue député, Christian Eckert, rapporteur général.

A. LE DISPOSITIF INITIALEMENT PROPOSÉ

Le dispositif initial proposait d'élargir le crédit d'impôt concerné :

1) en assouplissant ses conditions d'éligibilité. Il était ainsi envisagé de faire bénéficier du crédit d'impôt :

- les œuvres de **captation** ou de **recréation** de spectacles vivants dont le montant des dépenses éligibles est supérieur ou égal à 2 000 euros par minute produite (ces œuvres ne sont aujourd'hui pas concernées par le dispositif) ;

- les œuvres audiovisuelles documentaires, dont le montant des dépenses éligibles est supérieur ou égal à **2 000 euros** par minute (au lieu de 2 333 euros aujourd'hui) ;

2) en étendant le champ des dépenses éligibles. Il était ainsi proposé d'inclure dans l'assiette du crédit d'impôt :

- les rémunérations versées aux « artistes de complément » (les figurants), sur le modèle de ce qui est en vigueur pour le crédit d'impôt « cinéma » visé à l'article 220 *quaterdecies* du CGI ;

- les dépenses de transport, de restauration et d'hébergement occasionnées par la production de l'œuvre sur le territoire français (sur le modèle de ce qui est également en vigueur et proposé pour le crédit d'impôt « cinéma » visé à l'article 220 *quaterdecies* du CGI) ;

- les dépenses relatives à l'acquisition d'images d'archives ;

3) en augmentant les plafonds du crédit d'impôt, comme suit :

Type d'œuvre	Plafond du crédit d'impôt	
	<i>Droit existant</i>	<i>Droit proposé</i>
Œuvres cinématographiques :	1 million d'euros	4 millions d'euros
Œuvres audiovisuelles :		
- Œuvres de fiction	1 150 euros par minute produite et livrée	1 250 euros par minute produite et livrée
- Œuvres documentaires	1 150 euros par minute produite et livrée	1 150 euros par minute produite et livrée
- Œuvres de captation ou de récréation de spectacles vivants	-	1 150 euros par minute produite et livrée
- Œuvres d'animation	1 200 euros par minute produite et livrée	1 300 euros par minute produite et livrée
- Œuvres de fiction répondant à deux critères spécifiques ¹ et pouvant déroger au principe de réalisation en langue française	-	5 000 euros par minute produite et livrée

Source : commission des finances

Pour les **œuvres audiovisuelles de fiction pouvant bénéficier du plafond majoré de crédit d'impôt à 5 000 euros** par minute produite et livrée (cf. dernière ligne du tableau ci-dessus), il était proposé que, par dérogation, **elles peuvent être réalisées en langue étrangère**, à condition toutefois de faire l'objet d'une version livrée en langue française. Cette disposition s'écarte du principe « originel » du crédit d'impôt qui était précisément d'encourager la relocalisation en France de tournages d'œuvres réalisées en langue française.

B. UN DISPOSITIF ADOPTÉ FINALEMENT PLUS « RESSERRÉ »

Le Gouvernement et notre collègue député, Christian Eckert, ont proposé **deux sous-amendements à l'amendement initial, retraçant la portée des modifications initialement proposées :**

- le premier **exclut du champ du crédit d'impôt** les œuvres relevant de la **captation** ou de la **récréation** de spectacles vivants ;

- le second **encadre les dépenses d'hébergement** qui seraient prises en compte au titre des dépenses éligibles : celles-ci seraient, comme pour le crédit d'impôt « cinéma » visé à l'article 220 *quaterdecies* du CGI, **plafonnées dans la limite d'un montant par nuitée fixé par décret.**

En revanche, les propositions suivantes ont été maintenues :

¹ Les deux critères sont les suivants : 1) Etre produites dans le cadre d'une coproduction internationale dont le coût de production est couvert au moins à hauteur de 30 % par des financements étrangers ; 2) Avoir un coût de production supérieur au égal à 35 000 euros par minute produite.

- l'élargissement du crédit d'impôt aux œuvres audiovisuelles documentaires, dont le montant des dépenses éligibles est supérieur ou égal à 2 000 euros par minute (au lieu de 2 333 euros aujourd'hui) ;

- l'extension des dépenses éligibles aux rémunérations versées aux « artistes de complément », aux dépenses relatives à l'acquisition d'images d'archives, et aux dépenses de transport, de restauration et d'hébergement occasionnées par la production de l'œuvre sur le territoire français (sous réserve d'un plafond pour ces dernières) ;

- la hausse des différents plafonds du crédit d'impôt dont pourront bénéficier les œuvres cinématographiques et les différents types d'œuvres audiovisuelles ;

- l'introduction d'une **dérogation au principe de réalisation en langue française** pour certaines œuvres audiovisuelles reposant sur un cofinancement étranger important (supérieure ou égale à 30 %) et atteignant un niveau de budget très élevé (35 000 euros de coût de production d'une minute).

Le **II** du présent article renvoie l'entrée en vigueur du dispositif à une date fixée par décret, au plus tard le **1^{er} janvier 2014**.

Selon les données du ministère chargé du budget, le coût de l'amendement initial était de l'ordre de 55 millions d'euros. L'exclusion des œuvres de captation ou de récréation permet de ramener le coût du dispositif adopté à **45 millions d'euros environ**. Le plafonnement des dépenses d'hébergement, en revanche, ne peut être évalué.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. UNE DES PROPOSITIONS DU PACTE NATIONAL POUR LA CROISSANCE, LA COMPÉTITIVITÉ ET L'EMPLOI

Les auteurs de l'amendement justifient le renforcement dudit crédit d'impôt, comme celui du crédit d'impôt visé à l'article 220 *quaterdecies* du CGI, en indiquant que celui-ci s'inscrit dans le cadre des propositions formulées dans le **Pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi** présenté par le Premier ministre le 6 novembre dernier :

Décision n° 17 : Développer une stratégie en matière d'attractivité visant notamment à attirer les talents internationaux et les grands projets d'investissement, ainsi que les activités culturelles (en particulier tournage de films et de productions audiovisuelles) et scientifiques. Un "passeport Talent" sera mis en place afin de faciliter l'accueil de compétences exceptionnelles venues de l'étranger. Les délais d'instruction réglementaires des grands projets d'investissement seront réduits.

B. UNE NOTATION DE 2 PAR LE COMITÉ « GUILLAUME », MAIS UN LIEN DIFFICILE À ÉTABLIR ENTRE LES RÉSULTATS OBTENUS ET LE CRÉDIT D'IMPÔT CONCERNÉ

Le crédit d'impôt concerné par le présent article avait obtenu **une note de 2**, sur une échelle de 0 à 3 (0 étant la plus mauvaise note et 3 la meilleure), **par le comité d'évaluation des dépenses fiscales dit « comité Guillaume »**¹.

Le comité soulignait, néanmoins, la difficulté à **établir un lien direct entre les résultats obtenus par les secteurs audiovisuel et cinématographique et ledit crédit d'impôt** :

- *« le mécanisme du crédit d'impôt permet de favoriser le développement des industries techniques du cinéma »* et *« le développement des industries de l'audiovisuel »*. *« L'objectif qui vise à inciter les entreprises de production à localiser en France le tournage et les travaux de post-production des œuvres audiovisuelles semble être partiellement atteint, même s'il est difficile d'établir un lien direct entre le dispositif et les résultats [obtenus] »* ;

- *« une augmentation du nombre d'emplois dans le secteur [audiovisuel] a été constatée entre 2005 et 2008. Le lien direct entre ce crédit d'impôt et la création d'emplois ne peut toutefois pas être démontré »*. Il en est de même pour le secteur cinématographique.

Le comité s'interrogeait également sur l'articulation de ce crédit d'impôt avec le soutien apporté par le CNC : *« le dispositif répond à l'objectif qui lui a été assigné. [...] Toutefois on peut s'interroger sur la nécessité de ce dispositif au vu du soutien budgétaire massif octroyé par le CNC au secteur cinématographique. Une aide budgétaire pourrait également y concourir »*.

C. UN BILAN PLUS MITIGÉ DE LA COUR DES COMPTES

Dans son enquête sur le financement et la gestion du CNC, demandée par votre commission des finances en application de l'article 58-2 de la LOLF², la Cour des comptes a évalué **les aides versées aux secteurs audiovisuel et cinématographique par le CNC**, et non – il est vrai – le crédit d'impôt concerné par le présent article. Néanmoins, il paraît utile de rappeler ces observations afin d'**apprécier, dans sa globalité, le soutien public apporté à ces deux secteurs**.

La Cour des comptes indiquait que, si des succès étaient indéniables (la part de marché du cinéma français se maintient autour de 35 %), les résultats de la politique menée par le CNC étaient néanmoins contrastés :

¹ *Rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales – juin 2011.*

² *Cette enquête a donné lieu à un rapport d'information de notre collègue Aymeri de Montesquiou n° 12 (2012-2013).*

- « *Au terme d'une décennie qui n'a cessé de voir augmenter le nombre de films français produits chaque année, il est [...] permis de s'interroger sur la pertinence d'un dispositif de soutien orientant une part significative de ses ressources vers des films qui ne pourront rencontrer, pour des raisons tenant aux limites matérielles du réseau d'exploitation, qu'un public restreint, voire marginal. En tout état de cause, il apparaît raisonnable d'admettre que soutenir la production cinématographique sur des fonds publics n'a de sens que si le film produit a des chances d'être convenablement exposé* » ;

- « *Avec 229 millions d'euros en 2011, la France entretient [...] un dispositif de soutien à l'audiovisuel unique en Europe dans son principe et dans son volume, tout en demeurant l'un des pays où les productions nationales font les plus mauvais résultats d'audience* », notamment s'agissant des fictions françaises.

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

ARTICLE 16 quinquies (nouveau)
(Art. 220 quaterdecies du code général des impôts)

Modification du crédit d'impôt pour dépenses de production exécutive d'œuvres cinématographiques et audiovisuelles

Commentaire : cet article, inséré par l'Assemblée nationale, modifie le crédit d'impôt pour dépenses de production exécutive d'œuvres cinématographiques et audiovisuelles.

I. LE DROIT EXISTANT

Le crédit d'impôt (sur l'impôt sur les sociétés) pour dépenses de production d'œuvres cinématographiques et audiovisuelles engagées par des entreprises de production exécutives, régi par l'article 220 *quaterdecies* du code général des impôts (CGI), a été **créé par l'article 131 de la loi de finances pour 2009, à l'initiative de notre collègue Philippe Dominati.**

Sa finalité générale est de **relocaliser en France des tournages de films et de productions audiovisuelles réalisés par des entreprises de production établis hors de France.**

Il est distinct, bien que proche dans sa conception, du crédit d'impôt, visé à l'article 220 *sexies* du CGI qui, lui, favorise la relocalisation en France des tournages de films et de productions audiovisuelles en langue française. L'article 16 *quater* du présent projet de loi propose également de le modifier¹.

A. LES DÉPENSES ÉLIGIBLES

Les **dépenses éligibles** au crédit d'impôt concerné par le présent article correspondent :

- aux **rémunérations versées aux auteurs** sous forme d'avances à valoir sur les recettes d'exploitation des œuvres, ainsi qu'aux charges sociales afférentes ;

- aux **rémunérations versées aux artistes-interprètes et aux artistes de complément** (les figurants) ;

- aux **salaires versés aux personnels de la réalisation et de la production**, ainsi qu'aux charges sociales afférentes ;

- aux **dépenses liées au recours aux industries techniques** et autres prestataires de la création cinématographique ou audiovisuelle ;

¹ Cf. *commentaire de l'article 16 quater.*

- aux **dépenses de transport et de restauration** occasionnées par la production de l'œuvre sur le territoire français.

B. LES CONDITIONS D'ÉLIGIBILITÉ

Ces œuvres – qui doivent appartenir aux genres de la fiction et de l'animation – doivent répondre aux conditions cumulatives suivantes :

- **ne pas être admises au bénéfice des aides financières à la production du Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC) ;**

- comporter, dans leur contenu dramatique, des **éléments rattachés à la culture, au patrimoine ou au territoire français ;**

- **faire l'objet de dépenses éligibles d'un montant supérieur ou égal à un million d'euros** et, pour les œuvres appartenant au genre de la fiction, d'un minimum de cinq jours de tournage en France.

Par ailleurs, **les auteurs, les artistes-interprètes et les personnels de la réalisation et de la production doivent être soit de nationalité française, soit ressortissants d'un Etat membre de la Communauté européenne, d'un Etat partie à l'accord sur l'Espace économique européen ou d'un Etat partie à la convention européenne sur la coproduction cinématographique.**

A contrario, n'ouvrent pas droit au crédit d'impôt :

- les œuvres cinématographiques ou audiovisuelles à caractère pornographique ou d'incitation à la violence ;

- les œuvres cinématographiques ou audiovisuelles utilisables à des fins de publicité.

C. LE MONTANT DE L'AVANTAGE FISCAL

Il est égal à **20 % du montant des dépenses éligibles** correspondant à des opérations effectuées en France.

Pour le calcul du crédit d'impôt, l'assiette des dépenses éligibles est **plafonnée à 80 % du budget de production de l'œuvre.**

La somme des crédits d'impôt calculés au titre d'une même œuvre **ne peut excéder 4 millions d'euros.**

Les crédits d'impôts obtenus pour la production d'une même œuvre cinématographique ou audiovisuelle ne peuvent avoir pour effet de porter à plus de 50 % du budget de production de l'œuvre le montant total des aides publiques accordées.

D'après l'annexe au PLF 2013 « Voies et moyens » relative aux dépenses fiscales, en 2012, **sept entreprises ont bénéficié de ce dispositif pour un coût de 4 millions d'euros.**

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté un amendement portant article additionnel proposant plusieurs modifications du crédit d'impôt pour dépenses de production exécutive d'œuvres cinématographiques ou audiovisuelles.

L'amendement initial avait été déposé par nos collègues députés, Pierre-Alain Muet, Patrick Bloche et Guillaume Bachelay. Il a fait l'objet de deux sous-amendements du Gouvernement et d'un sous-amendement de notre collègue député Christian Eckert.

Pour mémoire, **l'article 55 bis du projet de loi de finances pour 2013**, en cours d'examen par le Parlement, **propose de prolonger ce crédit d'impôt de quatre ans, de 2012 à 2016.**

A. LE DISPOSITIF INITIALEMENT PROPOSÉ

Le dispositif initial, proposé par nos collègues députés précités, proposait d'élargir le crédit d'impôt concerné :

1) en diminuant le montant plancher des dépenses éligibles à 500 000 euros (au lieu d'un million d'euros aujourd'hui) ;

2) en étendant le champ des dépenses éligibles aux dépenses d'hébergement occasionnées par la production de l'œuvre sur le territoire français, en plus des dépenses de transport et de restauration déjà éligibles ;

3) en supprimant le plafonnement du crédit d'impôt, actuellement fixé à 4 millions d'euros.

B. UN DISPOSITIF ADOPTÉ FINALEMENT « RESSERRÉ »

Le Gouvernement a proposé **deux sous-amendements à l'amendement initial, retraignant la portée des modifications proposées :**

- le premier **supprime l'abaissement du montant plancher des dépenses éligibles** : le seuil actuel d'un million d'euros est donc maintenu ;

- le second **encadre les dépenses d'hébergement** qui seront désormais prises en compte au titre des dépenses éligibles : celles-ci seront **plafonnées dans la limite d'un montant par nuitée fixé par décret** (sur le modèle de ce qui est proposé pour le crédit d'impôt visé à l'article 220 *sexies*).

Notre collègue Christian Eckert a, quant à lui, proposé un sous-amendement qui, au lieu de supprimer le **plafonnement du crédit d'impôt**, vise à le porter **à 10 millions d'euros** (contre 4 millions d'euros aujourd'hui)¹.

¹ Le Gouvernement proposait, lui, par sous-amendement de le porter à 20 millions d'euros.

Le **II** du présent article renvoie l'entrée en vigueur du dispositif à une date fixée par décret et au plus tard le **1^{er} janvier 2014**.

Selon les données du ministère chargé du budget, le coût de l'amendement initial était de l'ordre de 96 millions d'euros. Il serait en revanche impossible, à ce stade, d'évaluer l'impact des deux sous-amendements adoptés qui ont vocation à diminuer ce coût initial : le rétablissement d'un plafonnement du crédit d'impôt et l'encadrement des dépenses d'hébergement.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

La prolongation (prévue par l'article 55 *bis* du PLF pour 2013) et le renforcement de ce dispositif (prévu par le présent article) semblent **cohérents avec l'une des propositions du Pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi** présenté par le Premier ministre le 6 novembre dernier :

Décision n° 17 : Développer une stratégie en matière d'attractivité visant notamment à attirer les talents internationaux et les grands projets d'investissement, ainsi que les activités culturelles (en particulier tournage de films et de productions audiovisuelles) et scientifiques. Un "passeport Talent" sera mis en place afin de faciliter l'accueil de compétences exceptionnelles venues de l'étranger. Les délais d'instruction réglementaires des grands projets d'investissement seront réduits.

Néanmoins, **aucune évaluation de l'efficacité de cette dépense fiscale qui est, à la fois, prolongée et étendue n'est disponible**, ce qui est en contradiction avec l'esprit de l'article 17 du projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017, qui dispose :

« Les dépenses fiscales, d'une part, et les réductions, exonérations ou abattements d'assiette s'appliquant aux cotisations et contributions affectées aux régimes obligatoires de base de sécurité sociale ou aux organismes concourant à leur financement, d'autre part, font l'objet d'une évaluation annuelle de leur efficacité et de leur efficacité. »

« Ces évaluations sont réalisées chaque année par cinquième des dépenses fiscales, réductions, exonérations ou abattements d'assiette et sur l'ensemble de ceux qui, aux termes du texte qui les a institués, cesseront de s'appliquer dans les douze mois. »

« Ces évaluations sont transmises au Parlement. »

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

ARTICLE 16 sexies (nouveau)
(Art. 244 quater O du code général des impôts)

**Prorogation et modification du champ d'application du crédit d'impôt
pour dépenses de conception de nouveaux produits exposés par les
entreprises exerçant des métiers de l'art**

Commentaire : le présent article vise à proroger jusqu'au 31 décembre 2016 le crédit d'impôt égal à 10 % des sommes dépensées pour la conception de nouveaux produits par les entreprises exerçant des métiers de l'art et à en modifier le champ d'application.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article 244 *quater* O du code général des impôts prévoit un crédit d'impôt égal à 10 % des sommes dépensées pour la conception de nouveaux produits par les entreprises exerçant des métiers de l'art.

Pour un coût global de 24 millions d'euros, cet avantage fiscal bénéficie à 800 entreprises artisanales et industrielles du secteur de l'horlogerie, de la bijouterie, de la joaillerie, de l'orfèvrerie, de la lunetterie, des arts de la table, du jouet, de la facture instrumentale et de l'ameublement, ainsi que des entreprises du patrimoine vivant.

Ce régime fiscal arrive à échéance au 31 décembre 2012.

C'est pourquoi, plusieurs de nos collègues, MM. Michel Bécot, Jean-Paul Amoudry et Jean-Pierre Sueur au nom du groupe socialiste, sont intervenus dans la discussion du projet de loi de finances pour 2013 en déposant des amendement de prorogation du dispositif, manifestant ainsi un large consensus. Ces amendements ont été retirés au bénéfice de l'engagement du ministre de présenter un dispositif à l'occasion de l'examen du présent projet de loi de finances rectificative pour 2012.

Extrait de la séance publique du Sénat du 26 novembre 2012

M. Jérôme Cahuzac, ministre délégué. *Ce problème est connu et, parmi les candidats, nombreux sont ceux qui se sont prononcés sur ce sujet. Le crédit d'impôt en faveur des métiers d'art soulève une question de financement, mais aussi de fonctionnement. Force est de le constater, à l'heure actuelle, ce dispositif ne s'applique pas dans des conditions satisfaisantes : en effet, il présente un très haut degré d'insécurité juridique pour ceux-là mêmes qui en bénéficient. Il suscite partant, malheureusement, de très nombreux contentieux.*

Dès lors, nous sommes, à mon sens, placés devant une alternative : ou bien le Sénat adopte aujourd'hui ce dispositif qui devra être précisé à l'avenir, car, tel qu'il est rédigé, cet amendement – je le crains – ne résout pas la question de l'insécurité juridique ; ou bien le Sénat accorde sa confiance au Gouvernement, qui prend l'engagement qu'une solution juridiquement satisfaisante sera trouvée d'ici à l'examen du projet de loi de finances rectificative, dans quelques semaines. Madame la sénatrice, si vous le souhaitez, le Gouvernement travaillera de concert avec vous sur ce dossier.

Pour l'heure, je m'en remets à la sagesse du Sénat, mais je souligne que le Gouvernement se préoccupe, comme vous, de cette question. Le dispositif actuel n'est pas satisfaisant, mais je crains que votre amendement ne résolve pas les problèmes existants de manière satisfaisante,...

Mme Michèle André. *J'en suis consciente.*

M. Jérôme Cahuzac, ministre délégué. *... dans la mesure où il ne supprimerait pas totalement l'insécurité juridique qui existe déjà et qui, à mon sens, prévaudrait encore malgré son adoption.*

C'est la raison pour laquelle je vous suggère que nous travaillions ensemble à la rédaction d'un amendement que vous pourriez présenter lors de la discussion du projet de loi de finances rectificative et qui, je l'espère, présenterait alors toutes les garanties juridiques permettant de stabiliser enfin ce régime de crédit d'impôt. (M. François Rebsamen acquiesce.) Je le répète, le Gouvernement est, sur le principe, favorable à ce dispositif.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A l'initiative de nos collègues Thomas Thévenoud et Carole Delga, l'Assemblée nationale a adopté un amendement visant à modifier la date d'échéance et le champ d'application du crédit d'impôt en faveur des métiers de l'art (CIMA) afin d'en sécuriser les conditions d'attribution.

En premier lieu, le dispositif, dans son principe, est prorogé jusqu'au 31 décembre 2016.

S'agissant du champ d'application du CIMA, des modifications substantielles sont proposées afin de mettre fin pour l'avenir au contentieux qui s'est développé autour de la notion de « conception de nouveaux produits ». Aussi, l'article 244 *quater* O est-il modifié afin que l'avantage fiscal soit recentré sur la « création d'ouvrages réalisés en un seul exemplaire ou en petite série ». Cette définition reposera sur deux critères cumulatifs :

- un ouvrage pouvant s'appuyer sur la réalisation de plans ou maquettes ou de prototypes ou de tests ou encore de mise au point manuelle particulières à l'ouvrage;

- un ouvrage produit en un exemplaires ou en petite série ne figurant pas à l'identique dans les réalisations précédentes de l'entreprise et se distinguant des objets industriels ou artisanaux existants.

Outre l'application d'une définition plus restrictive des ouvrages éligibles, il est instauré un plafonnement à 30 000 euros par an et par entreprise.

Enfin, il est prévu que la vérification de la réalité de la création des ouvrages éligibles puisse être effectuée par les agents des ministères chargés de l'industrie, du commerce et de l'artisanat. Ceux-ci pourront ainsi apporter leur appui technique aux agents de la direction générale des finances publiques.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article répond à une demande du Sénat, qui avait recueilli un avis favorable de votre commission des finances, et permet de mettre en œuvre l'engagement du Gouvernement à prolonger et sécuriser le CIMA.

Le coût du dispositif ne devrait pas évoluer car, outre la définition plus restrictive du champ d'application de la mesure, l'instauration d'un plafond à 30 000 euros par an et par entreprise correspond au coût moyen actuel du crédit d'impôt (24 millions d'euros pour 800 entreprises bénéficiaires).

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

ARTICLE 16 septies (nouveau)

Exonération en 2013 des dividendes obligatoirement distribués par les sociétés d'investissement immobilier cotées pour la contribution additionnelle à l'impôt sur les sociétés au titre des montants distribués

Commentaire : le présent article vise à exonérer de la contribution additionnelle à l'impôt sur les sociétés au titre des montants distribués, pour la seule année 2013, les dividendes distribués par les sociétés d'investissement immobilier cotées en raison de l'obligation de distribution qui leur est applicable.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article 6 de la deuxième loi de finances rectificative d'août 2012¹ a instauré une contribution additionnelle à l'impôt sur les sociétés, à raison des bénéfices distribués. Cette contribution poursuit deux objectifs. Il s'agissait, d'une part, de **compenser la perte de recettes** liée à la suppression de la retenue à la source pour les dividendes des OPCVM, en raison d'une décision communautaire, et, d'autre part, de mettre en place une **fiscalité différenciée des sociétés, selon que celles-ci réinvestissent ou distribuent leurs bénéfices**.

Dans ce cadre, la loi a créé un article 235 *ter* ZCA au sein du code général des impôts (CGI) qui fixe le régime de la contribution additionnelle, au taux de 3 %, et **assise sur l'ensemble des montants distribués**, au sens des articles 109 à 117 du CGI, par les sociétés assujetties.

Ce régime prévoit plusieurs **exonérations** :

- les **micro, petites et moyennes entreprises** au sens communautaire sont exclues du dispositif ;
- les dividendes distribués au sein d'un **groupe fiscalement intégré** ne sont pas pris en compte pour le calcul de la contribution ;
- les **dividendes distribués en actions** ne sont également pas pris en compte, afin de ne pas pénaliser une pratique qui contribue au renforcement des fonds propres de l'entreprise.

Cependant, la décision de distribuer des dividendes relève, dans certains cas, d'une **obligation légale**. C'est le cas des **sociétés d'investissement immobilier cotées (SIIC)**, créées par la loi de finances pour 2003 et régies par l'article 208 C du CGI, qui bénéficient d'une exonération

¹ Loi n° 2012-958 du 16 août 2012 de finances rectificative pour 2012.

d'impôt sur les sociétés, à la **condition de distribuer au moins 85 % des bénéfices réalisés sur les opérations de location ou de sous-location des immeubles, et au moins 50 % des bénéfices réalisés sur les plus-values de cession.**

Dans ce cas, la contribution peut les inciter à réduire la part de leurs bénéfices qu'elles distribueraient au-delà de leur obligation légale (85 % ou 50 %). Mais ces sociétés ne peuvent ramener la part des bénéfices distribués en deçà des seuils légaux, sauf à sortir du régime prévu par l'article 208 C précité.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A l'initiative du Gouvernement, et après avis favorable de la commission des finances, l'Assemblée nationale a introduit le présent article, qui vise à **exonérer, au titre de la contribution additionnelle sur les dividendes, les montants distribués par les SIIC en vertu de leur obligation légale de distribution, fixée au II de l'article 208 C précité.**

Cette exonération porte sur les montants distribués dont la mise en paiement intervient au cours de la **seule année 2013.**

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Lors de l'examen du projet de loi de finances rectificative de juillet, la question de la compatibilité de la nouvelle contribution additionnelle à l'IS au titre des montants distribués avec le régime particulier des SIIC avait été soulevée devant le Sénat.

Un amendement du Gouvernement avait alors été adopté, après avis favorable de la commission des finances, qui visait à instituer un **mécanisme de neutralisation pour les dividendes distribués au sein des groupes de SIIC**, sur le modèle de l'exonération déjà prévue pour les groupes fiscalement intégrés.

Le ministre délégué au budget, Jérôme Cahuzac, avait alors indiqué en séance : *« les SIIC sont parfois – même très souvent – des foncières de foncière organisées comme un système de poupées russes »*. Dès lors, l'amendement présenté permettait *« non pas de les exonérer en totalité, mais, dans la mesure où ces sociétés sont statutairement obligées de distribuer 85 % des dividendes constatés, il pourrait être pénalisant pour elles d'avoir à distribuer en cascade un certain nombre de dividendes qui seraient tous frappés par cette taxe »*.

Justifiant l'avis favorable de votre commission des finances, votre rapporteur général avait alors souligné que la modification permettait d'*« adapter de façon appropriée la contribution additionnelle aux*

spécificités des sociétés d'investissement immobilier cotées, tout en respectant l'esprit » de la contribution additionnelle sur les dividendes.

Revenant sur cet équilibre, le présent article vise à **exonérer l'ensemble des montants distribués à raison de l'obligation de distribution, quel que le soit le bénéficiaire**, et non plus seulement au sein des groupes de SIIC.

Cette solution est **cohérente avec l'objectif incitatif de la contribution additionnelle**, puisque il n'y a guère d'incitation au réinvestissement des bénéfices lorsque les sociétés sont dans l'obligation légale de les distribuer à leurs actionnaires. Par ailleurs, **les bénéfices distribués au-delà de l'obligation légale (85 % ou 50 % selon les cas) continueraient d'être soumis à la contribution additionnelle**.

Enfin, il convient de souligner que cette exonération est **temporaire**, sur la seule année 2013, et permet de fournir les bases d'une discussion constructive avec l'ensemble des acteurs concernés, dans la perspective de la grande loi sur le logement attendue au cours de l'année prochaine. L'exposé des motifs de l'amendement souligne en effet que l'exonération pourrait être prolongée en fonction de la « *participation de ces sociétés à l'effort de construction de logements neufs* ».

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

ARTICLE 17

(Art. 1379-0 bis, 1501, 1519 I, 1522 bis, 1607 bis, 1607 ter, 1609 nonies C, 1609 F, 1636 B octies, 1636 C, 1638-00 bis, 1638-0 bis, 1639 A, 1639 A bis, 1639 ter A, 1640 C et 1647 D du code général des impôts, art. L. 1612-1, L. 1612-2 et L. 3332-2-1 du code général des collectivités territoriales, art. 77 et 78 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010 et art. 3 de la loi n° 72-657 du 13 juillet 1972 instituant des mesures en faveur de certaines catégories de commerçants et artisans âgés)

Ajustements consécutifs notamment à la suppression de la taxe professionnelle et à la mise en œuvre des schémas départementaux de coopération intercommunale

Commentaire : le présent article regroupe diverses modifications relatives à la fiscalité locale.

I. MESURES RELATIVES À LA CFE

A. BASE MINIMUM DE LA COTISATION FONCIÈRE DES ENTREPRISES

1. Le dispositif proposé

Le I du présent article modifie les dispositions relatives à la **cotisation minimum à laquelle sont assujettis les redevables de la cotisation foncière des entreprises (CFE)**, en vertu de l'article 1647 D du code général des impôts (CGI). Celui-ci prévoit que la cotisation minimum résulte du produit entre le taux local de CFE et la base minimum, définie par le conseil municipal ou l'organe délibérant de l'EPCI, dans le respect des plafonds¹ fixés par le même article.

Le A du I avance, à partir de 2013, du 31 décembre au 1^{er} octobre d'une année la date limite à laquelle les communes et les EPCI à fiscalité propre peuvent **délibérer sur le montant de la base minimum**. Cette date avait été reportée du 1^{er} octobre au 31 décembre à l'initiative de votre commission des finances, dans la loi de finances initiale pour 2012, mais Nicole Bricq, alors rapporteure générale, avait précisé en séance que ce report avait vocation à ne s'appliquer qu'une année.

Le 2° du B du I redéfinit les modalités de fixation du montant de la base minimum de CFE en l'absence de délibération.

Le droit actuel dispose qu'en l'absence de délibération, la base minimum est égale au montant de la base minimum de taxe professionnelle

¹ A savoir, entre 206 et 2 065 euros pour un chiffre d'affaire ou des recettes inférieurs à 100 000 euros et entre 206 et 6 102 euros dans les autres cas.

(TP) appliquée en 2009. Si ce dernier montant est supérieur aux plafonds précités, les communes et les EPCI peuvent réduire le montant de la base minimum, sans être soumis au respect des plafonds, ce qui permet une convergence « par le haut » vers ces plafonds.

Le dispositif proposé prévoit que pour les communes existantes au 31 décembre 2012 et pour les EPCI soumis à fiscalité professionnelle unique (FPU) ou fiscalité professionnelle de zone (FPZ) à la même date, le montant de la base minimum est égal au montant applicable sur leur territoire au titre de l'année 2012.

Pour les communes nouvelles créées à compter du 1^{er} janvier 2013, pour celles rattachées à un EPCI soumis à FPU ou FPZ à compter de la même date, ainsi que pour les EPCI soumis à l'un de ces régimes pour la première fois à compter de cette date, le montant de la base minimum est égal, l'année au cours de laquelle cette opération produit ses effets au plan fiscal, « *au montant applicable l'année précédente sur le territoire de chacune des communes ou établissements publics de coopération intercommunale concernés* ». Les années suivantes, le montant de la base minimum est égal à « *la moyenne des bases minimum applicables sur leur territoire la première année pondérée par le nombre de redevables soumis à la cotisation minimum au titre de la même année* ».

Le 1^o du B du I effectue une **coordination** à l'intérieur de l'article 1647 D suite à ces modifications.

Enfin, **le 3^o du B du I** fixe les modalités de calcul, la première année, du montant de la base minimum de CFE pour les EPCI faisant pour la première fois application du régime de la FPU ou de la FPZ à compter du 1^{er} janvier 2013 : il est égal au montant applicable l'année précédente, sur le territoire de chaque commune ou de chaque EPCI.

Il met également en place, pour ces mêmes EPCI, un **mécanisme de convergence des bases minimum de CFE**. Après la première année d'application, ces EPCI peuvent délibérer sur le montant de la base minimum ainsi que, par une autre délibération, décider d'appliquer des bases minimum différentes selon le territoire des communes ou des EPCI préexistants, pendant cinq ans au maximum¹. Les écarts de base minimum en résultant sont réduits par fractions égales sur la durée choisie.

2. Les modifications apportées par l'Assemblée nationale

Tout d'abord, à l'initiative de son rapporteur général, l'Assemblée nationale a adopté un amendement, et un sous-amendement, prévoyant la possibilité pour les communes et le EPCI le souhaitant de **revenir, jusqu'au 21 janvier 2013, sur leur délibération fixant la base minimum de CFE due**

¹ À condition que le rapport entre la base minimum la plus faible et celle fixée par l'EPCI soit inférieur à 80 %.

au titre de l'exercice 2013. Cette délibération est transmise au comptable public assignataire de la commune ou de l'EPCI au plus tard le deuxième jour ouvré suivant le 21 janvier 2013.

Par ailleurs, sur proposition du Gouvernement, l'Assemblée a adopté un **amendement poursuivant un objectif assez proche du précédent.** L'article 17 prévoit que la première année d'application du régime de FPU, les bases minimum de CFE applicables sur le territoire d'un EPCI sont celles qui s'appliquaient l'année précédente. Or, certaines collectivités ont porté le montant de ces bases minimum, en 2012, au niveau le plus élevé permis par la loi.

Cet amendement prévoit donc, afin d'éviter de maintenir des bases de CFE très élevées, la **possibilité pour les EPCI de ne pas appliquer les bases minimum 2012 et de délibérer pour fixer de nouvelles bases.** Cette possibilité est également ouverte en cas de création d'une commune nouvelle ou de rattachement d'une commune à un EPCI.

En outre, l'Assemblée a également **créé une tranche intermédiaire pour les redevables de la CFE minimum.** Actuellement, les redevables sont distingués selon que leur chiffre d'affaires ou leurs recettes sont inférieures ou supérieures à 100 000 euros ; l'Assemblée introduit une catégorie intermédiaire, pour ceux dont le montant précité est compris entre 100 000 et 250 000 euros. La base minimum applicable aux redevables relevant de cette tranche devra être comprise entre 206 et 2 065 euros, c'est-à-dire la fourchette actuellement applicable aux redevables dont le chiffre d'affaires ou les recettes est inférieur à 100 000 euros. Au-delà de 250 euros de chiffres d'affaires, la base minimum pourrait continuer à être fixée jusqu'à 6 102 euros.

Par coordination, elle a adopté un sous-amendement prévoyant qu'en 2013, à défaut de nouvelle délibération, les redevables appartenant à cette nouvelle tranche se voient appliquer le montant de la base minimum fixé par les délibérations antérieures pour les redevables dont le chiffre d'affaire est supérieur à 100 000 euros.

Enfin, l'Assemblée a adopté **un amendement prévoyant que le mécanisme de convergence des bases minimum de CFE prévu au présent article soit étalé sur dix ans au lieu de cinq.**

3. La position de votre commission des finances

À l'initiative de votre commission des finances, la date limite de délibération sur le montant de la base minimum de CFE avait été reportée au 31 décembre. Le retour au 1^{er} octobre de cette date limite de délibération **correspond néanmoins à son intention** de réserver cette possibilité à l'année 2012, comme l'avait précisé en séance Mme Bricq, alors rapporteur générale.

En ce qui concerne l'introduction à l'Assemblée de la possibilité pour les communes et les EPCI de revenir sur leur délibération fixant la base minimum de CFE due au titre de l'exercice 2013, celle-ci **reprend l'esprit de l'amendement de votre commission des finances** sur le projet de loi de finances pour 2013, adopté par le Sénat, qui prévoyait cette possibilité pour la CFE due au titre de 2012.

On notera que l'article 17 *decies*, introduit par l'Assemblée nationale, reprend pratiquement à l'identique cet amendement.

De même, la disposition introduite par l'Assemblée nationale, à l'initiative du Gouvernement, pour permettre aux EPCI de prendre une délibération pour ne pas appliquer, la première année de leur changement de régime fiscale, les bases minimum de 2012 poursuit le même objectif.

S'agissant de l'étalement du mécanisme de convergence des bases minimum de CFE sur dix ans au lieu de cinq ans, il permettra de se rapprocher de la durée prévue (12 ans) pour la convergence des taux de FE lors de la création d'EPCI à fiscalité unique.

Enfin, s'agissant des modalités de fixation du montant de la base minimum de CFE en l'absence de délibération et de ses modalités de calcul pour les EPCI faisant pour la première fois application du régime de FPU ou de FPZ, le dispositif proposé **permet de prendre en compte la situation particulière des EPCI procédant à un changement de régime fiscal**.

En ce qui concerne la création d'une nouvelle tranche pour les redevables dont le chiffre d'affaires ou les recettes sont compris entre 100 000 euros et 250 000 euros, votre commission partage le souci des députés de différencier la base minimum en fonction du niveau de chiffre d'affaires. Cependant, de manière à préserver les prérogatives des assemblées communales et intercommunales, votre rapporteur général vous propose un **amendement** tendant à permettre de fixer les bases minimum de chacune des tranches au sein de la fourchette actuelle comprise entre 206 et 6 102 euros.

En outre, votre rapporteur général vous propose un **amendement** permettant aux collectivités qui délibéreraient en ce sens de mettre en place un plafonnement de la cotisation minimum à 3 % de la valeur ajoutée. Un tel dispositif permettrait aux collectivités de combiner des bases minimum fixées à des niveaux conformes à leurs besoins budgétaires et aux capacités contributives de l'essentiel des contribuables, tout en protégeant les entreprises qui enregistrent un chiffre d'affaires important mais réalisent une faible marge.

B. MODALITÉS DE CALCUL DU TAUX MAXIMUM DE CFE POUVANT ÊTRE VOTÉ

1. Le dispositif proposé

Le D du II modifie les modalités de détermination du taux maximum de CFE pouvant être voté par les EPCI à FPU, à FPZ ou à fiscalité éolienne unique (FEU), en 2012 et 2013, afin d'éviter des augmentations d'impositions trop brutales.

Le II de l'article 1636 B *decies*, combiné aux articles 1636 B *sexies* et 1636 B *septies*, encadrent l'évolution maximale du taux de CFE voté par un EPCI à FPU, à FPZ ou à FEU, en fonction de l'évolution du taux moyen de la taxe d'habitation (TH) dans l'ensemble de ses communes membres ou du taux moyen pondéré de la TH et des taxes foncières (TF).

Le 3° du II du même article précise que les variations de taux prises en compte sont celles de « *l'année précédant celle au titre de laquelle l'EPCI vote son taux de CFE* », ou s'ils n'ont pas varié cette année là, celles « *constatée au titre de l'antépénultième année* ».

Ainsi, le taux maximum de CFE voté par un EPCI à FPU, à FPZ ou à FEU dépend, en 2012, des variations de taux entre 2010 et 2011, voire, en cas d'absence de variation entre ces dates, de l'évolution entre 2009 et 2010. En 2013, il dépendra des variations entre 2010 et 2011 ou entre 2011 et 2012.

Or, l'évolution des taux de TH entre 2010 et 2011 a pu être particulièrement forte, du fait de la « descente » au niveau communal du taux départemental de TH¹, ce qui, par ricochet, pourrait conduire à des hausses importantes des taux de CFE en 2012 et 2013.

Pour l'année 2011, le A du VI de l'article 1640 C du CGI prévoit que pour l'application de certaines règles de liaison des taux, les taux de 2010 sont calculés à partir de ceux appliqués si la réforme de la fiscalité locale avait été mise en œuvre dès 2010, **ce qui permet de neutraliser l'augmentation des taux consécutive à la réforme.**

Mais aucune règle de ce type n'a été prévue pour les années 2012 et 2013. C'est ce que propose de modifier le présent D, en prévoyant que le mécanisme précité s'applique également pour les années 2012 et 2013.

2. La position de votre commission des finances

La volonté de neutraliser l'augmentation des taux de taxe d'habitation consécutive aux évolutions de la fiscalité locale provoquées par la réforme de la taxe professionnelle, afin de limiter les hausses de taux de CFE pouvant être

¹ Pour plus de détail, cf rapport d'information n° 611 (2011-2012) de M. Charles Guené, « De la taxe professionnelle à la contribution économique territoriale : 25 propositions pour une transition » (et notamment le 1 du D du III).

votées par les EPCI en 2012 et 2013, va également dans le bon sens, dans la mesure où elle **permettra d'éviter des hausses potentiellement excessives**.

II. MESURE RELATIVES À LA CVAE

A. TERRITORIALISATION DU PRODUIT DE LA CVAE 2010

1. Le dispositif adopté par l'Assemblée nationale

L'Assemblée nationale a introduit, à l'initiative du Gouvernement, des dispositions relatives à la **territorialisation du produit de la CVAE au titre de 2010**.

En effet, l'ensemble du produit de la CVAE 2010 n'a pu être réparti entre les collectivités territoriales au 30 juin 2011 : il en résulte que les montants de DCRTP et des prélèvements et reversements au FNGIR calculés au 30 juin 2011 ne prennent pas en compte l'intégralité du produit de CVAE 2010.

L'article 40 de la loi de finances pour 2012¹ a prévu que les montants de DCRTP et FNGIR versés en 2012 et en 2013 soient ajustés en fonction du produit de CVAE 2010 effectif. Aucun ajustement n'a pu être porté pour les montants au titre de 2012 ; pour ceux au titre de 2013, au regard du droit actuel, les ajustements devraient être effectués avant le 31 décembre.

L'amendement adopté par l'Assemblée nationale reporte au 30 juin 2013 cette date limite, dans la mesure où les informations nécessaires ne seront pas disponibles avant les premiers mois de l'année 2013. **Les collectivités ne connaîtront donc leurs montants de DCRTP et FNGIR qu'après cette date.**

2. La position de votre commission des finances

Votre rapporteur général vous propose un **amendement de suppression de ce report**, dans la mesure où les retards pris par l'administration dans la territorialisation de la CVAE 2010 conduiront, pour la troisième année consécutive, à ce que les collectivités ne puissent adopter leur budget en ayant connaissance des montants qu'elles percevront ou acquitteront au titre de la DCRTP et du FNGIR.

Il est en effet particulièrement préoccupant que la répartition par collectivité du produit de la CVAE de 2010 ne soit toujours pas connue à la fin de l'année 2012.

¹ Loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012.

B. DÉCLARATION DES EFFECTIFS AU TITRE DE LA CVAE

Votre rapporteur général vous propose **un amendement prévoyant que la déclaration des effectifs au titre de la CVAE soit réalisée via les déclarations annuelles des données sociales (DADS)**, dans un souci d'allègement des formalités administratives incombant aux entreprises.

En effet, la DADS, commune aux administrations fiscales et sociales, permet aux employeurs de fournir annuellement, et pour chaque établissement, la masse des traitements versés, les effectifs employés ainsi qu'une liste nominative de leurs employés, en indiquant pour chacun d'eux le montant des rémunérations salariales perçues.

Or, ces obligations sont similaires à celles qui leur sont demandées dans le cadre de la déclaration de leurs effectifs, par établissement et par lieu d'emploi, au titre de la CVAE.

Cet amendement reprend la proposition n° 2 de la mission commune d'information du Sénat sur les conséquences de la suppression de la taxe professionnelle.

III. MESURES RELATIVES À LA TAXE D'HABITATION

A. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté un amendement du Gouvernement concernant la **correction des abattements de TH** mis en place par la loi de finances pour 2011.

Afin de neutraliser les effets du transfert de la part départementale de la TH au bloc communal, a été mis en place un dispositif complexe prévoyant d'appliquer à chaque abattement communal ou intercommunal une variable d'ajustement calculée à partir des abattements de taux pratiqués en 2010. La quatrième loi de finances rectificative pour 2011¹ a ouvert la possibilité aux communes et EPCI de supprimer cette correction à partir des impositions établies au titre de 2013.

L'amendement du Gouvernement prévoit que les communes et EPCI qui ont supprimé la correction avant le 1^{er} octobre 2012 **peuvent revenir exceptionnellement sur cette délibération, jusqu'au 31 décembre 2012.**

B. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Ce dispositif permet d'apporter une solution aux collectivités et EPCI ayant supprimé la correction des abattements de taux de TH, du fait de difficultés à anticiper les effets de cette suppression.

¹ Loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011.

IV. MESURES RELATIVES AUX CALENDRIERS

A. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Les A, B et C du II du présent article **décalent de quinze jours** les dates limites auxquelles les collectivités et les EPCI peuvent, notamment, prendre les **délibérations fixant les taux des impositions directes locales et adopter leur budget** (du 31 mars au 15 avril).

Le D du IV **reporte, pour sa part, la date limite à laquelle les EPCI nouvellement créés peuvent opter pour le régime de la fiscalité professionnelle unique.**

Le droit actuel prévoit que les EPCI ont jusqu'au 31 décembre d'une année pour opter pour le régime de la FPU pour que celui-ci soit applicable l'année suivante. Le présent article reporte cette date, pour les EPCI nouvellement créés ou issus d'une fusion, au 15 janvier de l'année au cours de laquelle leur création prend fiscalement effet.

B. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté un amendement de coordination, tirant les conséquences du décalage de calendrier, prévu au II du présent article, dans l'article L. 231-1 du code des juridictions financières.

C. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le vote des budgets locaux et des taux de fiscalité locale a déjà été reporté en 2010, 2011 et 2012, afin de « *garantir un délai suffisant entre la transmission des informations et des données fiscales aux collectivités territoriales et établissements publics de coopération intercommunale et le vote des taux et du budget* ».

Ces décalages successifs traduisent la difficulté rencontrée par l'administration pour mettre en œuvre la réforme de la taxe professionnelle et **justifient donc le décalage de calendrier** prévu par les A, B et C du II, cette fois de manière pérenne.

Le report de 15 jours de la date limite à laquelle les EPCI peuvent opter pour le régime de la FPU permettra aux EPCI nouvellement créés, relevant de plein droit du régime de la fiscalité additionnelle dont l'existence est reportée au 1^{er} janvier, d'**opter pour la FPU dès leur première année d'existence.**

V. VALEUR LOCATIVE DES POSTES D'AMARRAGE DES PORTS DE PLAISANCE

A. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le III du présent article fixe la valeur locative des postes d'amarrage dans les ports de plaisance qui sert au calcul de la taxe foncière sur les propriétés bâties.

En effet, la méthode utilisée jusqu'à présent par l'administration pour déterminer la valeur locative de ces installations, consistant à retenir un montant forfaitaire selon la zone de localisation du port de plaisance, a été **remise en cause en décembre 2011 par la jurisprudence du Conseil d'Etat¹**.

En conséquence, cette méthode d'évaluation est inscrite à l'article 1501 du CGI. Sont fixés trois tarifs : 110 euros pour les ports maritimes de Méditerranée, 80 euros pour les autres ports maritimes et 55 euros pour les ports non maritimes. Le dispositif s'applique à compter des impositions dues au titre de 2014.

B. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

La définition, dans le code général des impôts, de la valeur locative des postes d'amarrage dans les ports de plaisance permettra de **sécuriser la méthode d'évaluation utilisée jusqu'alors par l'administration.**

VI. VERSEMENTS ET PRÉLÈVEMENTS AU TITRE DE LA DCRTP ET DU FNGIR POUR LES COMMUNES CHANGEANT D'EPCI

A. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

S'agissant de la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) et du fonds national de garantie individuelle des ressources communales et intercommunales (FNGIR), **le droit actuel prévoit²** que :

- en cas de dissolution d'un EPCI, le montant du prélèvement ou du versement de l'établissement dissous est réparti entre ses communes membres ;

¹ Conseil d'Etat, 20 décembre 2011, Commune du Grau-du-Roi.

² D et E du IV du 1.1 et D et E du 2.1 de l'article 78 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010.

- en cas de retrait d'une commune membre d'un EPCI à fiscalité propre, celle-ci reçoit ou acquitte la part du prélèvement ou du reversement lui revenant.

Dès lors, une commune qui ne faisait pas initialement l'objet d'un prélèvement ou d'un versement au titre de la DCRTP ou du FNGIR peut se retrouver à supporter ou bénéficier d'un prélèvement ou d'un versement, au titre de sa « quote-part intercommunale », même après avoir adhéré à un nouvel EPCI.

Le V du présent article propose donc que, lorsqu'une commune, suite à la dissolution d'un EPCI auquel elle adhérait ou à son retrait de cet EPCI, est devenue membre d'un nouvel EPCI, la part de la DCRTP et du versement ou du prélèvement au titre du FNGIR revenant à la commune **soit imputée à cet EPCI « d'accueil »**.

Enfin, en ce qui concerne le versement ou le prélèvement au titre du de la DCRTP et du FNGIR **qui relèvent en propre du budget de la commune** concernée, le présent article permet leur transfert au niveau intercommunal sur délibération concordante de l'EPCI et de la commune concernée.

B. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a souhaité prévoir que les communes se retirant d'un EPCI à fiscalité propre, sans intégrer un autre EPCI, acquittent ou perçoivent la part du montant du prélèvement ou du versement au titre du FNGIR ou de la DCRTP lui revenant.

C. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Ce dispositif permet de tenir compte de la situation particulière des communes changeant d'EPCI. La précision apportée par l'Assemblée nationale le complète utilement, en respectant sa logique.

VII. MESURES RELATIVES À LA TAXE SUR LES SURFACES COMMERCIALES

A. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

La taxe sur les surfaces commerciales (Tascom) a été instituée en 1972 par la loi¹ en faveur de certaines catégories de commerçants et artisans âgés. Depuis 2011, son produit a été transféré² aux communes et EPCI, qui

¹ Loi n° 72-657 du 13 juillet 1972 instituant des mesures en faveur de certaines catégories de commerçants et artisans âgés.

² Loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010.

peuvent, depuis 2012, en moduler le taux, par application d'un coefficient dont le niveau est encadré.

1. Aménagement des règles d'assiette et de liquidation de la Tascom

Le A du VII du présent article modifie l'article 3 de la loi de 1972 précitée afin d'y apporter certaines précisions :

- tout d'abord, le 1° **précise la notion de « vente au détail »**, les contrôles ayant fait apparaître des divergences sur cette notion et plus particulièrement sur la notion de « commerce de gros », exclu du champ de la taxe ; les établissements de commerce de gros réalisant, à titre accessoire, des ventes de détail seraient imposés sur ces seules ventes ;
- par ailleurs, le 2° prévoit que la surface prise en compte est celle existante au 31 décembre¹ de l'année précédant celle d'imposition, afin de **contrer certaines stratégies d'optimisation fiscale** mises en place par les entreprises au détriment des collectivités ;
- enfin, le 3° **atténue la condition pour bénéficier de la réduction du taux de la taxe prévue au dix-septième alinéa de l'article** : il est actuellement prévu qu'en bénéficient les professionnels vendant exclusivement certains biens ; désormais, il est proposé que ce soient les professionnels vendant ces mêmes biens, à titre principal.

2. Harmonisation de la modulation de la Tascom en cas de modification de la carte intercommunale

Le droit actuel ne prévoit pas de disposition encadrant la perception et la modulation de la Tascom pour les EPCI issus de fusions ou de transformations ou pour les communes nouvelles. Or, un nouvel EPCI ne peut pas, par définition, délibérer avant le 1^{er} octobre de l'année « n - 1 » pour la taxe prélevée en année « n ».

Le B du VII vise donc à combler ce vide juridique.

Il prévoit qu'en cas de fusion d'EPCI, la première année, les dispositions en vigueur (niveau de perception et modulation du taux) sont maintenues sur le territoire de chaque EPCI ou de chaque commune préexistant. Avant le 1^{er} octobre de cette première année, le nouvel EPCI peut délibérer sur les dispositions applicables l'année suivante. Les EPCI ne faisant pas usage du régime de la FPU peuvent décider de se substituer à leurs communes membres pour percevoir le Tascom, sur délibération concordante de l'établissement et des communes.

¹ Actuellement, en cas de changement de la surface en cours d'exercice, la base est calculée au prorata du temps d'ouverture de ces surfaces (décret n° 95-85 relatif à la taxe sur les surfaces commerciales).

A défaut de délibération, lorsque les EPCI préexistants n'avaient pas prévu que ce produit était perçu par l'établissement public, le produit de la Tascom demeure acquis aux communes sur le territoire desquelles est situé l'établissement imposable. A l'inverse, lorsque les EPCI préexistants percevaient le produit de la taxe, le coefficient applicable sur l'ensemble du territoire du nouvel EPCI est égal au plus faible des coefficients des établissements préexistants.

Ces dispositions s'appliquent également dans le cas du rattachement volontaire d'une commune à un EPCI.

Pour les communes nouvelles, les dispositions en vigueur sur le territoire de chaque commune préexistante sont maintenues la première année. L'année suivante, si le rapport entre le coefficient le moins élevé et celui le plus élevé pratiqué par les communes préexistantes est inférieur à 90 %, les écarts de coefficients sont réduits de moitié la deuxième année et supprimés la troisième. Si le rapport est supérieur ou égal à 90 %, un coefficient unique, adopté à la majorité simple, peut être appliqué dès la deuxième année.

B. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le A du VII apporte certaines précisions utiles. Le 2°, visant à lutter contre certaines pratiques d'optimisation fiscale, devrait apporter **des ressources supplémentaires aux collectivités, estimées à 16 millions d'euros** dans l'évaluation préalable, sur la base des déclarations au titre de 2010, qui ont fait apparaître que 543 établissements avaient vu leur cotisation baisser suite à un changement de leur surface en cours d'année.

Le B du VII permet d'apporter une réponse aux EPCI issus de fusions ou de transformations ou aux communes nouvelles, qui ne peuvent, dans l'état du droit existant, délibérer, pour leur première année d'existence, sur la perception et la modulation de la Tascom.

VIII. TSCA AFFECTÉE AUX DÉPARTEMENTS AU TITRE DE LA COMPENSATION DES EFFETS DE LA RÉFORME DE LA TAXE PROFESSIONNELLE

A. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Depuis 2011, les départements perçoivent l'intégralité du produit de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA), en vertu de la loi de finances pour 2010 précitée. Celle-ci a également prévu de répartir le produit de TSCA ainsi transféré entre les seuls départements pour lesquels, avant mise en œuvre du mécanisme de compensation à l'euro près, les ressources après réforme étaient inférieures de plus de 10 % aux ressources avant la réforme. Ainsi, ces départements particulièrement perdants à l'issue de la réforme se

voient accorder une part de TSCA qui se substitue à des dotations de compensation versées par l'Etat. Cette substitution leur garantit, à l'avenir, un dynamisme plus important de leurs ressources fiscales.

Chaque département se voit donc affecter un pourcentage de l'assiette de la TSCA ainsi transférée, proportionnel à sa perte de recettes fiscales du fait de la réforme. Ces pourcentages avaient été déterminés de manière prévisionnelle, en fonction des données disponibles relatives aux ressources avant et après la réforme de chaque département, c'est-à-dire, d'après les informations transmises par le Gouvernement, **à partir de données de l'année 2008.**

La loi de finances pour 2011 a permis de mettre à jour les coefficients en fonction de données plus récentes (2009).

Le VIII du présent article vise à procéder à une **nouvelle mise à jour, afin de tenir compte des données plus récentes**, utilisées dans le cadre du recalcul de la DCRTP et du FNGIR prévu à l'article 44 de la loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011.

B. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Cet ajustement est tout à fait utile, dans la mesure où il permet d'utiliser des données plus récentes pour le calcul des parts de TSCA reversées aux départements au titre de l'article L. 3332-2-1 du code général des collectivités territoriales.

IX. MESURES RELATIVES AUX IFER

A. LE DROIT EXISTANT

L'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux a été créée, à l'occasion de la réforme de la taxe professionnelle pour compenser les gains induits pour certaines entreprises non délocalisables et grandes « gagnantes » de la réforme.

Codifiée aux articles 1635-0 *quinquies* et suivants du code général des impôts (CGI), l'IFER, instituée « *au profit des collectivités territoriales ou de leurs établissements publics de coopération intercommunale* » comprend neuf composantes :

- sur les éoliennes terrestres et « hydroliennes » (article 1519 D) ;
- sur les usines de production d'électricité nucléaire ou thermique (article 1519 E) ;
- sur les usines de production d'électricité photovoltaïque ou hydraulique (article 1519 F) ;

- sur les transformateurs électriques (article 1519 G) ;
- sur les stations radioélectriques (article 1519 H) ;
- sur les installations d'acheminement et de stockage du gaz naturel (article 1519 HA) ;
- sur les répartiteurs principaux de téléphonie (article 1599 *quater* B) ;
- sur le matériel roulant ferroviaire (article 1599 *quater* A) ;
- sur le matériel roulant utilisé sur les lignes de transport en commun en Île-de-France (article 1599 *quater* A bis).

Les trois dernières composantes de l'IFER sont établies au profit des régions et de la collectivité territoriale de Corse, alors que les autres le sont au profit du bloc communal.

On notera, en outre, que l'imposition forfaitaire sur les pylônes (article 1519 A du CGI) ainsi que la taxe sur les éoliennes maritimes (article 1519 B) ne font pas partie de l'IFER proprement dit. Elles sont également les seules à faire l'objet de mécanismes de revalorisation automatique et annuelle de leurs tarifs, respectivement en fonction de la variation du produit national de la taxe sur le foncier bâti et du produit intérieur brut total, « *tel qu'il est estimé dans la projection économique présentée en annexe au projet de loi de finances de l'année* ».

B. LA PROPOSITION DE COMMISSION DES FINANCES

La mission commune d'information sur la réforme de la taxe professionnelle, présidée par notre collègue Anne-Marie Escoffier et dont le rapporteur était Charles Guené, a proposé, dans son rapport¹, la mise en place d'un dispositif d'indexation du tarif des IFER, portant sur l'ensemble des composantes de cette imposition.

Elle le justifiait ainsi :

« Tout d'abord, économiquement, la fixation d'un tarif fixe pour chacun des IFER est inopportune. L'inflation aura pour effet de rendre le poids de cette imposition de plus en plus faible pour les entreprises qui l'acquittent, sans justification. Il est donc inévitable que le débat sur l'évolution des tarifs de l'IFER se pose à l'avenir. Or, chacun a pu constater l'âpreté des discussions ayant porté sur la fixation de tel ou tel montant pour chacun des IFER. Une indexation légale automatique aurait le mérite d'éviter, chaque année, de revenir sur cette question.

« Par ailleurs, l'absence d'indexation risque de rendre l'implantation des installations soumises aux IFER de moins en moins intéressante fiscalement pour les collectivités qui les accueillent. Or, ces installations sont

¹ « De la taxe professionnelle à la contribution économique territoriale : 25 propositions pour une transition » Rapport d'information n° 611 (2011-2012).

pour une partie d'entre elles mal acceptées par les populations locales et l'avantage fiscal procuré par leur présence joue donc un rôle majeur dans leur acceptabilité.

« Enfin, il est à craindre que les bases d'une grande partie des IFER ne soient pas particulièrement dynamiques. Par conséquent, le caractère figé de leur tarif s'accompagnera d'une évolution très lente de l'assiette fiscale et grèvera donc le dynamisme de la ressource que ces impositions procurent aux collectivités territoriales. »

Votre rapporteur général approuve le raisonnement et la proposition formulée par la mission d'information¹ et vous propose par **amendement** de prévoir une clause générale d'indexation pour les neuf composantes de l'IFER mentionnées à l'article 1635-0 *quinquies*.

Toutefois, il lui semble préférable de ne pas lier l'évolution des tarifs des IFER au coefficient de revalorisation des valeurs locatives des impôts directs locaux, comme le propose la mission, mais plutôt au taux d'inflation retenu pour le projet de loi de finances initiale.

Deux arguments militent en ce sens :

- l'IFER est avant tout un impôt économique, qui compense la suppression de la taxe professionnelle, et non un impôt foncier ;

- le coefficient de revalorisation des valeurs locatives est fixé chaque année en loi de finances par le Parlement en fonction de considérations spécifiques qui incluent une marge de souplesse attribuée aux collectivités territoriales dans la gestion de leurs recettes. Il peut parfois, à ce titre, être supérieur au taux d'inflation. Afin de préserver la relative liberté de fixation de ce coefficient, il convient de ne pas en alourdir les enjeux et d'opter pour un indice plus neutre, émanant du Gouvernement.

Par ailleurs l'amendement proposé complète la liste des IFER figurant à l'article 1635-0 *quinquies* en ajoutant la mention de l'IFER sur le matériel roulant utilisé sur les lignes de transport en commun en Île-de-France.

¹ Le rapport de la mission rappelle qu'un « amendement en ce sens avait d'ailleurs été adopté de manière consensuelle par le Sénat dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2012 mais la disposition ainsi créée avait été supprimée par l'Assemblée nationale. »

X. MESURES TECHNIQUES DIVERSES

A. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

1. Mesure de coordination liée à la réforme des établissements publics fonciers de l'Etat

L'ordonnance n° 2011-1068 du 8 septembre 2011 relative aux établissements publics fonciers, aux établissements publics d'aménagement de l'Etat et à l'Agence foncière et technique de la région parisienne a réédigé le chapitre I^{er} du titre II du livre III du code de l'urbanisme.

En conséquence, **les 1°, 2° et 3° du A du VI du présent article apportent des modifications rédactionnelles**, afin de tenir compte des changements intervenus, aux articles 1607 *bis*, 1607 *ter* et 1609 F du CGI, qui prévoient la perception de la taxe spéciale d'équipement au profit respectivement des établissements publics fonciers locaux, de l'Etat et de Provence-Alpes-Côte d'Azur.

En outre, **le b du 2° rétablit la première phrase** du dernier alinéa de l'article 1607 *ter*, qui prévoit les modalités de répartition et de recouvrement de la taxe spéciale d'équipement, **supprimée par erreur** par la loi relative à la simplification et à l'amélioration de la qualité du droit¹.

D'autre part, les 4° et 5° du A modifient les articles 1636 B *octies* et 1636 C, relatifs à la répartition du produit de la taxe spéciale d'équipement perçue au profit de certains EPF. Les références aux EPF de Normandie, de Lorraine et de Provence-Alpes-Côte d'Azur sont supprimées, dans la mesure où ils rentrent désormais dans le cadre du droit commun (article 1607 *ter* du CGI).

2. Corrections d'erreurs rédactionnelles

Le B du VI procède à la correction de plusieurs erreurs rédactionnelles. Il s'agit de corriger le nom de la taxe sur la consommation finale d'électricité à l'article 1379-0 *bis* du CGI, de mentionner les métropoles au même article afin qu'elles ne soient pas privées de la faculté d'instaurer une taxe de balayage des trottoirs et des chaussées, de corriger une référence erronée aux articles 1519 I et 1522 *bis* du même code et d'ajouter à l'article 1639 A *ter* une référence aux EPCI à FPZ.

¹ Article 139 de la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011 relative à la simplification et à l'amélioration de la qualité du droit.

B. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent VI se contente, utilement, de tirer les conséquences de l'ordonnance du 8 septembre 2011 précitée et de procéder à la correction d'erreurs rédactionnelles.

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

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 17

Expérimentation de la révision des valeurs locatives des locaux d'habitation

Commentaire : le présent article additionnel propose d'initier la révision des valeurs locatives des locaux d'habitation, selon des modalités identiques, incluant notamment une expérimentation, à celles de la révision des valeurs locatives des locaux professionnels.

I. LA SUITE LOGIQUE DE LA RÉVISION DES VALEURS DES LOCAUX PROFESSIONNELS

Le **rapport d'information de votre commission des finances** sur la révision des valeurs locatives cadastrales professionnelles¹, présenté par votre rapporteur général et Pierre Jarlier, comme rapporteurs spéciaux de la mission « Relations avec les collectivités territoriales » en juin 2012 et adopté à l'unanimité, avait, en ce domaine, relancé des opérations interrompues par le calendrier électoral et conduit le Parlement, à l'initiative du Sénat et de votre commission, à adopter les compléments et ajustements nécessaires à cette reprise.

Ainsi, la **loi n° 2012-958 du 16 août 2012 de finances rectificative pour 2012** a apporté plusieurs **modifications**, concernant, d'une part, l'ajustement du périmètre des locaux soumis à révision et le calendrier de celle-ci et, d'autre part, le lissage des évolutions de cotisations de taxe foncière, à l'article 34 de la loi de finances rectificative pour 2010 du 29 décembre 2010 qui avait posé les bases de la révision **des valeurs professionnelles**.

Toutefois, comme le soulignait le rapport précité, **la révision des valeurs professionnelles ne constitue qu'une première étape**, à la fois pour des raisons d'équité fiscale, qui font d'autant plus consensus que se développent les mécanismes de péréquation horizontale, et parce que le mécanisme mis en place² « *appelle naturellement, car il ne peut perdurer au-delà d'une durée raisonnable, une extension de la révision des valeurs locatives à l'intégralité des locaux* ».

¹ « Valeurs locatives cadastrales : la reprise rapide de la révision des locaux professionnels, un préalable à la seconde étape pour les locaux d'habitation ». Rapport d'information de MM. François MARC et Pierre JARLIER, fait au nom de la commission des finances n° 593 (2011-2012) - 13 juin 2012.

² En particulier le coefficient de neutralisation.

Considérant que la **méthode** utilisée par les services fiscaux dans le cadre de la révision des **valeurs professionnelles, avait démontré son efficacité et sa justesse**, les rapporteurs avaient souhaité que les mêmes principes guident la mise en place de la seconde étape consacrée aux locaux d'habitation et en particulier, qu'une phase d'expérimentation précède la généralisation de la révision à l'ensemble des locaux.

Un **calendrier**, volontairement resserré à la fois pour des raisons pratiques et pour des motifs politiques, avait également été proposé :

« - au premier semestre 2013 : concertation entre les services fiscaux et ceux chargés des collectivités territoriales et du logement, les parlementaires, les associations d'élus, les acteurs concernés (bailleurs sociaux et privés, associations de locataires...) ;

« - en 2013-2014, expérimentation de la révision pour un rapport de bilan présenté au Parlement au début du second semestre 2014 afin de pouvoir intégrer des aménagements en loi de finances pour 2015 ;

« - en 2014/2015, généralisation de la révision ;

« - en 2015 ou 2016, application des nouvelles bases révisées. »

Les rapporteurs estimaient, enfin, qu'un texte parallèle à celui adopté pour les locaux professionnels devait être voté dans la loi de finances pour 2013.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR COMMISSION DES FINANCES

Les conditions de l'examen du projet de loi de finances pour 2013 n'ont pas permis de concrétiser les préconisations des rapporteurs approuvées par votre commission des finances.

Une adoption dans le présent projet de loi de finances rectificative permettrait néanmoins de tenir le calendrier qui avait été indiqué en juin 2012.

Votre rapporteur général vous propose, donc, par amendement, d'engager un **processus résolu mais prudent de révision des valeurs locatives des locaux d'habitation**.

Le texte proposé s'inspire fidèlement de celui qui avait été retenu en 2011 pour les locaux professionnels sous réserve de quelques adaptations techniques¹.

En particulier, il retient :

- le principe de valeurs administrées fondées sur la valeur locative réelle résultant de procédures déclaratives ;

¹ Le degré élevé de précision des modalités de la révision, telles qu'elles apparaissent dans la rédaction proposée par l'amendement de votre commission, est indispensable à la mise en œuvre de la phase d'expérimentation et assure sa fiabilité et le bien-fondé des décisions qui seront prises pour la généralisation de la révision.

- la définition de catégories de locaux et de secteurs géographiques supra ou infra communaux ;
- la création, en conséquence d'une grille tarifaire ;
- le rôle central de commissions locales décisionnelles ;
- un mécanisme de mise à jour permanente.

Surtout, le texte proposé prévoit une **phase d'expérimentation** qui permettra, sur un panel de locaux très significatif, de **valider la méthode** et de **mesurer les conséquences** de la révision afin d'être en mesure, non seulement de procéder aux **ajustements nécessaires**, mais aussi de **mettre en œuvre, avant la généralisation de la révision, toutes les dispositions indispensables pour rendre supportables ses effets**, notamment sur les finances des collectivités territoriales et les transferts entre contribuables.

S'agissant du **périmètre de l'expérimentation**, le texte proposé précise qu'il devra porter sur « *cinq départements ou parties de départements représentatifs de la diversité des parcs de logements et des marchés immobiliers et un volume de locaux à usage d'habitation au moins égal à 1,5 % de l'ensemble de ces locaux* », afin de tenir compte d'une part de la nécessité de simuler sur une échelle suffisante, et d'autre part, d'adapter le champ de l'expérimentation au nombre très important de locaux d'habitation (soit environ 30 millions de locaux concernés contre 3 millions de locaux professionnels).

Le **rapport d'évaluation de l'expérimentation**, qui devra être présenté au Parlement avant le 1^{er} septembre 2015 devra être particulièrement **attentif aux lourds impacts sur les collectivités territoriales**. Comme le soulignait le rapport précité de votre commission, « *ce serait, en effet, une erreur de considérer que le traitement des conséquences de la révision globale des valeurs locatives pourrait se limiter à des mesures de garantie pour les collectivités « perdantes » et de plafonnements pour les « gagnantes »* ».

En conséquence, la rédaction de l'amendement prévoit que :

« Ce rapport mesure notamment l'ampleur des transferts de fiscalité entre les catégories de contribuables et l'impact de la révision sur les potentiels des collectivités territoriales, la répartition des dotations de l'Etat et les instruments de péréquation horizontale. Il propose les évolutions législatives et réglementaires permettant de concilier la prise en compte des valeurs révisées et la soutenabilité des évolutions induites sur les budgets des collectivités territoriales. Il présente les différents scénarios envisageables pour remplacer les coefficients de neutralisation créés pour maintenir l'équilibre entre le produit des impositions foncières professionnelles sur les locaux d'habitation. Il porte une appréciation argumentée sur les modalités de lissage prévues au XIX du présent article. »

Décision de la commission : votre commission vous demande d'adopter cet article additionnel.

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 17

Demande de rapport sur la création d'un prélèvement mixte (stock et flux) pour le Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC)

Commentaire : le présent article additionnel propose de demander un rapport au Gouvernement pour évaluer la faisabilité et les effets d'un dédoublement du prélèvement au FPIC en deux parties reposant l'une sur le stock de ressources et l'autre sur le flux des recettes de la fiscalité économique.

Dans la perspective de l'examen du projet de loi de finances pour 2014, qui cumulera la **diminution des concours de l'Etat** aux collectivités territoriales¹ et la **poursuite de la montée en puissance des mécanismes de péréquation** horizontale², il convient d'examiner rapidement et en disposant de toutes les simulations possibles, l'ensemble des scénarios d'évolution des mécanismes existants. A cet égard, le débat resurgira certainement quant à la progression globale et à la répartition des **prélèvements au Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (FPIC)**.

Ce mécanisme repose actuellement sur le principe d'un prélèvement sur le stock de richesse, puisque la progression des ressources du FPIC est prédéterminée. Ainsi, des collectivités dont les ressources stagnent ou même diminuent, voient leur prélèvement augmenter.

Afin de limiter cet « **effet de ciseau** », il pourrait être envisagé de **faire varier le prélèvement au FPIC**, pour une part à déterminer, en fonction de l'évolution des ressources de la collectivité, **introduisant ainsi la notion de flux** qui s'applique actuellement à l'ensemble des dispositifs de péréquation hors bloc communal (Fonds DMTO des départements et fonds CVAE des régions et des départements).

Pour valider ou infirmer cette orientation, il convient préalablement de disposer de tous les éléments d'information. C'est pourquoi, votre rapporteur général vous propose, par **amendement**, de demander au Gouvernement de fournir, avant le 30 septembre 2013, un **rapport évaluant la faisabilité et les conséquences**, en termes de répartition des prélèvements entre communes et établissements de coopération intercommunale, de ce dédoublement.

Décision de la commission : votre commission vous demande d'adopter cet article additionnel.

¹ Soit 750 millions d'euros selon la loi de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017.

² Les ressources du FPIC doivent passer de 360 millions d'euros en 2013 à 570 millions d'euros en 2014, puis 780 millions en 2015 pour atteindre à partir de 2016 et chaque année, 2 % des ressources fiscales communales et intercommunales, soit plus d'un milliard d'euros.

ARTICLE 17 bis (nouveau)
(Art. 1414 A du code général des impôts)

**Modification des règles de calcul du dégrèvement à la taxe d'habitation
en cas de création de commune nouvelle**

Commentaire : le présent article vise à protéger certains contribuables modestes des hausses de taxe d'habitation consécutives à l'harmonisation des abattements lors de la création d'une commune nouvelle.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article 1638 du code général des impôts (CGI) prévoit, dans le cas de la **création d'une commune nouvelle**, la possibilité de mettre en place des **taux d'imposition différents** sur les territoires des communes préexistantes, sur délibération du conseil municipal de la commune nouvelle ou des conseils municipaux intéressés antérieurement à la création de la commune nouvelle.

Ces taux font l'objet d'une **harmonisation progressive, sur une période qui ne peut dépasser douze ans**.

Le même article précise que cette procédure d'intégration fiscale progressive doit être précédée d'une « *homogénéisation des abattements appliqués pour le calcul de la taxe d'habitation* ».

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'harmonisation des abattements de taxe d'habitation (TH) peut impliquer la mise en place d'un nouvel abattement sur le territoire d'une commune préexistante. Dès lors, pour maintenir le produit de la TH, **la commune concernée peut être conduite à augmenter le taux de la taxe**.

Cette augmentation du taux pèse sur les contribuables qui ne bénéficient pas dudit abattement.

C'est pourquoi, l'Assemblée a mis en place, à l'initiative de son rapporteur général et avec l'avis favorable du Gouvernement, **un mécanisme permettant de protéger de cette hausse les contribuables les plus modestes**.

Le présent article modifie l'article 1414 A du CGI, relatif au dégrèvement d'office au-delà de 3,44 % de leur revenu pour les contribuables dont les ressources ne dépassent pas certains plafonds¹.

Le III de cet article prévoit que le montant du dégrèvement est minoré de la part de taxe d'habitation correspondant à une augmentation du taux de TH par rapport à son niveau de 2000. Ce paragraphe qui permettait en quelque sorte de geler le dégrèvement à son niveau de 2000, avait été introduit en 2000 afin de « protéger » l'Etat, qui prenait à sa charge les dégrèvements de TH, d'une hausse de taux décidée par les collectivités.

Afin de « **dégeler** » le **dégrèvement**, le dispositif adopté par l'Assemblée prévoit que lorsque la procédure d'intégration fiscale progressive est appliquée, le taux de TH de 2000 pris en compte est majoré proportionnellement à l'augmentation induite par la convergence. Plus précisément, il est majoré, chaque année, de la différence entre le taux communal de TH résultant du processus de convergence et celui applicable antérieurement à la création de la commune nouvelle.

Le présent article précise que cette majoration ne s'applique que si **deux conditions sont réunies** :

- d'une part, la différence de taux doit bien résulter du processus de convergence ;

- d'autre part, le taux communal de TH résultant du processus de convergence ne peut être excessivement bas. Plus précisément, il doit être supérieur au « *taux moyen pondéré harmonisé* » de l'ensemble des communes, égal au rapport entre la somme des produits de TH perçus par les communes et la somme des bases correspondantes, après application des abattements harmonisés.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Cet article permet de **protéger les contribuables modestes** des hausses de taxe d'habitation résultant des modifications de la carte communale.

On rappellera que la création de communes nouvelles est extrêmement rare : deux ont été créées en 2012 et une seule prévue en 2013.

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

¹ 23 572 euros pour la première part d'un ménage en France métropolitaine (Article 1417).

ARTICLE 17 ter (nouveau)
(Art. 1586 octies du code général des impôts)

Répartition des effectifs de la SNCF pour la territorialisation de la CVAE

Commentaire : le présent article modifie les règles de déclaration des effectifs de la SNCF, dans le cadre de la territorialisation de la CVAE, afin d'éviter une concentration artificielle du produit acquitté par l'entreprise sur la ville de Paris.

I. LE DROIT EXISTANT

La cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) est calculée au niveau national pour chaque entreprise. Son produit fait ensuite l'objet d'une répartition territoriale entre les communes où l'entreprise est implantée selon une clef établie par l'article 1586 *octies* du code général des impôts (CGI). La clef de répartition s'appuie à la fois sur les effectifs (pour les deux tiers) et les valeurs locatives foncières (pour le tiers).

Les entreprises doivent par conséquent transmettre à l'administration fiscale une déclaration mentionnant, « *par établissement ou par lieu d'emploi, le nombre de salariés employés au cours de la période pour laquelle la déclaration est établie* ».

Pour les **entreprises de transport**, il est prévu que **les effectifs affectés aux véhicules sont déclarés « au local ou au terrain qui constitue le lieu de stationnement habituel des véhicules ou, s'il n'en existe pas, au local où ils sont entretenus ou réparés par le redevable ; à défaut, les effectifs sont déclarés au principal établissement de l'entreprise »**.

Cette règle, introduite à l'initiative de notre collègue Philippe Dallier, lors de l'examen de la loi de finances rectificative pour 2010¹, est reprise d'une disposition existant antérieurement sous le régime de la taxe professionnelle.

Elle pose un problème particulier à la SNCF. En effet, **faute de lieu habituel où sont stationnés les véhicules, les effectifs de l'entreprise doivent être déclarés au lieu du principal établissement, c'est-à-dire à Paris, ce qui ne correspond bien évidemment pas à la réalité de la répartition des effectifs de la SNCF sur le territoire national.**

¹ Loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010.

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.

Il consiste à reprendre les dispositions existantes sous l'empire de la taxe professionnelle et applicables aux « *entreprise de transport national ferroviaire* », c'est-à-dire, en pratique, la SNCF.

Le présent article complète ainsi le II de l'article 1586 *octies* afin de prévoir que, « *par exception, [...] la déclaration des entreprises de transport national ferroviaire mentionne leurs effectifs par établissement, au prorata de la valeur locative foncière imposée à la cotisation foncière des entreprises de ces établissements* ».

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article reprend des dispositions déjà existantes à l'époque de la taxe professionnelle et permettent **d'éviter un effet indésirable** des règles existantes en matière de déclaration des effectifs et, par là, sur la répartition du produit de CVAE acquitté par la SNCF.

A l'instar de la clef de répartition valable pour toutes les entreprises, le dispositif proposé demeure malgré tout conventionnel et n'a pas pour objet de refléter la répartition exacte des effectifs de la SNCF sur le territoire national.

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

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 17 ter
(art. 1586 octies du code général des impôts)

**Pondération des établissements Seveso
pour la répartition du produit de la CVAE**

Commentaire : le présent article additionnel propose de prévoir une pondération spécifique des établissements classés Seveso pour la répartition du produit de la CVAE.

I. LE DROIT EXISTANT

Le III de l'article 1586 *octies* du code général des impôts prévoit que **le produit de la CVAE acquittée par un contribuable disposant de locaux ou employant des salariés dans différentes communes est réparti entre elles.**

Cette répartition se fait au prorata, pour un tiers, des valeurs locatives des immobilisations imposées à la CFE et, pour deux tiers, de l'effectif qui y est employé.

Toutefois, votre commission des finances avait souhaité, dans le cadre de la discussion du projet de loi de finances pour 2010, maintenir une **« prime » aux communes acceptant d'accueillir des établissements industriels**¹. C'est pourquoi le troisième alinéa du même III prévoit que les immobilisations de certains établissements industriels voient leur effectif et leurs valeurs locatives pondérées par un coefficient de deux pour la répartition évoquée à l'alinéa précédent.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR COMMISSION DES FINANCES

La mission commune d'information du Sénat sur les conséquences de la réforme de la taxe professionnelle s'est préoccupée du **maintien d'une incitation fiscale à accueillir des industries porteuses de risques.**

Les collectivités accueillant des sites industriels « Seveso », du nom de la directive européenne relative « à la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses », avaient notamment fait part à la mission de leurs fortes inquiétudes quant aux conséquences de la réforme de la taxe professionnelle sur leurs ressources fiscales.

¹ Si l'idée est demeurée, la rédaction retenue par votre commission des finances a été modifiée par la CMP.

Elle avait donc proposé, pour les nouvelles implantations, de modifier la règle de répartition de la CVAE, afin d'orienter davantage vers les territoires accueillants ces établissements.

Tel est l'objet de cet article additionnel, qui prévoit, sur le modèle de ce qui existe pour certains établissements industriels, que **les nouveaux établissements classés Seveso se voient appliquer un coefficient de 5 sur l'effectif salarié et les valeurs locative.**

Décision de la commission : votre commission vous demande d'adopter cet article additionnel.

ARTICLE 17 quater (nouveau)
(Art. 1609 nonies C du code général des impôts)

Révision des attributions de compensation

Commentaire : Le présent article propose de supprimer la possibilité de révision, à la majorité qualifiée, des attributions de compensation de toutes les communes, versées par les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité professionnelle unique (FPU), introduite à l'occasion de la réforme de la taxe professionnelle.

I. LE DROIT EXISTANT

En dehors des hypothèses de fusion d'intercommunalités ou de transfert de nouvelles compétences, les attributions de compensation, versées par les EPCI à FPU à leurs communes membres, peuvent être révisées selon quatre méthodes, prévues par l'article 1609 *nonies C* du code général des impôts :

- dans le cas où une diminution des bases imposables réduit le produit global disponible des impositions transférées, le conseil communautaire peut décider de réduire les attributions de compensation (1° du V de l'article 1609 *nonies C*) ;

- le montant de l'attribution de compensation peut être révisé librement par le conseil communautaire à l'unanimité, en « tenant compte » du rapport de la commission locale d'évaluation des transferts de charges (1°*bis* du V de l'article 1609 *nonies C*) ;

- le conseil communautaire et les communes membres à la majorité qualifiée (la moitié des communes représentant les deux tiers de la population, ou l'inverse) peuvent décider de réduire « dans les mêmes proportions » l'attribution de compensation de toutes les communes membres (premier alinéa du 7° du V de l'article 1609 *nonies C*) ;

- le conseil communautaire et les communes membres peuvent, à la même majorité qualifiée, décider de réduire les attributions de compensation d'une partie seulement des communes membres lorsque les communes concernées disposent d'un potentiel financier par habitant supérieur de plus de 20 % au potentiel financier par habitant moyen des communes du groupement, et dans la limite d'une réduction de 5 % du montant individuel d'attribution de compensation (second alinéa du 7° du V de l'article 1609 *nonies C*).

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article a été adopté à l'initiative de nos collègues députés Carole Delga, Laurent Baumel et Alain Fauré, avec l'avis favorable de la commission des finances de l'Assemblée nationale et du Gouvernement.

Il vise à supprimer la possibilité de réviser, à la majorité qualifiée des communes, les attributions de compensation versées par les EPCI à fiscalité propre percevant la fiscalité professionnelle unique à leurs communes membres, figurant au premier alinéa du 7° du V de l'article 1609 *nonies* C.

Cette disposition avait été introduite en lien avec la suppression de la taxe professionnelle, par l'article 77 de la loi de finances pour 2010 (n° 2009-1673 du 30 décembre 2009), puis modifiée par l'article 108 de la loi de finances pour 2011 (n° 2010-1657 du 29 décembre 2010), afin de permettre aux communes membres de réduire le niveau des attributions de compensation, compte tenu de l'effet de la réforme sur la structure de leurs recettes, tout en contournant l'opposition de communes qui n'auraient pas voulu participer à la nécessaire adaptation du pacte financier au sein de l'EPCI.

Les auteurs de l'amendement justifient que *« désormais, alors que se termine la troisième année d'application de la réforme de la fiscalité professionnelle et que les montants de FNGIR et de DCRTP sont connus et leur montant garanti, le dispositif permettant une réduction des attributions de compensation dans les mêmes proportions ne se justifie plus. »*

« Ce mécanisme dérogatoire ne peut plus être utilisé que dans une perspective malveillante, par une majorité de communes membres disposant de peu ou pas d'attribution de compensation, afin de réduire fortement (en valeur absolue) l'attribution de compensation versée à une commune qui disposait, avant le passage en fiscalité professionnelle unique, de bases importantes. Une réduction « dans les mêmes proportions » n'a que l'apparence de l'équité : elle se traduit en réalité par des réductions individuelles très différentes, variant, selon les communes d'un même groupement, entre zéro et plusieurs centaines de milliers d'euros. »

« Le risque d'utilisation uniquement malveillante de cette disposition s'accroît avec la perspective prochaine d'achèvement de la carte intercommunale, à la faveur duquel un grand nombre de communes, bénéficiaires d'une attribution de compensation importante, ne représenteront plus, à elle seule, la moitié de la population du groupement et ne pourront donc plus faire échec à la mise en œuvre de cette procédure. »

« Le présent amendement permet donc de garantir le respect du principe de neutralité budgétaire du transfert à l'EPCI de la fiscalité professionnelle unique et des transferts de compétence. »

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le mécanisme que propose de supprimer le présent article avait été introduit, lors de la mise en place de la suppression de la taxe professionnelle, afin de permettre des **ajustements ponctuels** qui n'étaient pas permis en raison du caractère figé des attributions de compensation reversées par un EPCI à taxe professionnelle unique à ses membres.

Les circonstances ont désormais changé et ce mécanisme risque de devenir un obstacle à la mise en place des nouveaux schémas d'intercommunalité.

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

ARTICLE 17 quinquies (nouveau)
(Art. 1638 quater du code général des impôts)

Intégration fiscale progressive d'une commune à un EPCI

Commentaire : Le présent article vise à aménager le mécanisme d'intégration fiscale progressive pour les communes, précédemment membres d'un EPCI à fiscalité propre et adhérant à un nouvel EPCI.

I. LE DROIT EXISTANT

Le III *bis* de l'article 1638 *quater* du code général des impôts prévoit que dans le cas du **rattachement d'une commune à un établissement public de coopération intercommunale (EPCI)** à fiscalité professionnelle unique, sur délibérations concordantes de l'organe délibérant de l'EPCI et de la commune concernée, **les taux intercommunaux des impôts directs locaux** (taxe d'habitation et taxes foncières) **peuvent être appliqués de manière progressive**, sur une durée maximum de douze ans.

Le second alinéa du IV du même article prévoit cette même possibilité pour les communes rattachées à un EPCI à fiscalité additionnelle, pour les taux de la taxe d'habitation, des taxes foncières et de la cotisation foncière des entreprises.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'article 1638 *quater* **ne prend pas en compte la situation des communes qui appartenaient déjà à un EPCI à fiscalité propre**, dans la mesure où le mécanisme d'intégration progressive porte sur la différence entre la totalité du taux intercommunal de l'EPCI « d'accueil » et le taux communal, sans tenir compte du taux pratiqué par l'ancien EPCI de rattachement.

C'est pourquoi le dispositif adopté par l'Assemblée nationale, avec l'avis favorable de la commission et du Gouvernement, prévoit que, lorsque la commune était membre d'un EPCI à fiscalité propre, le mécanisme d'intégration progressive concerne seulement la différence entre :

- d'une part, le taux « qui aurait été appliqué sur le territoire de la commune l'année du rattachement s'il avait déjà pris fiscalement effet » ;
- d'autre part, « le taux effectivement appliqué sur ce même territoire la même année ».

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article permet de conserver la progressivité de l'intégration fiscale pour les communes qui n'appartenaient pas à un EPCI à fiscalité propre, tout en évitant que les communes précédemment membres d'un EPCI à fiscalité propre ne bénéficient d'un taux moins important, au détriment des finances de l'EPCI « d'accueil ».

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

ARTICLE 17 sexies (nouveau)
(Art. 1650 A du code général des impôts)

Modalités de création des commissions intercommunales des impôts directs (CIID)

Commentaire : le présent article propose de simplifier les modalités de création des CIID en supprimant la délibération préalable des EPCI.

L'article 1650 A du code général des impôts (CGI) prévoit que « *dans chaque établissement public de coopération intercommunale soumis de plein droit ou sur option au régime fiscal prévu à l'article 1609 nonies C, l'organe délibérant doit créer, par délibération prise dans les conditions prévues à l'article 1639 A bis, une commission intercommunale des impôts directs composée de onze membres, à savoir le président de l'établissement public de coopération intercommunale ou un vice-président délégué et dix commissaires.* »

La création de ces commissions a été rendue obligatoire dans les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité professionnelle unique par l'article 34 de la loi de finances rectificative pour 2010 qui a lancé le processus de révision des valeurs locatives des locaux professionnels.

Dans le cadre de cette révision, ces commissions seront chargées de donner leur avis sur les choix opérés par la commission départementale des valeurs locatives des locaux professionnels en ce qui concerne, notamment, la délimitation des secteurs d'évaluation, la fixation du coefficient de localisation des propriétés, la fixation des tarifs.

La création de ces commissions fait toutefois référence à la procédure précisée par l'article 1639 A bis du CGI, qui, du fait de son formalisme, risque d'entraîner des retards dans le déroulement des opérations de révision.

Le présent article, adopté à l'initiative du rapporteur général du budget, avec l'avis favorable du Gouvernement, propose donc de supprimer la délibération préalable des EPCI afin que les CIID soient créées, comme les commissions communales des impôts directs (CCID), par décision de l'administration.

Le dispositif adopté par l'Assemblée nationale constitue une mesure de simplification bienvenue, qui doit faciliter le déroulement des opérations de révision des valeurs locatives professionnelles.

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

ARTICLE 17 septies (nouveau)

(Art. 1681 sexies et 1738 du code général des impôts et art. L. 253 du livre des procédures fiscales)

Dématérialisation des paiements et de l'avis d'imposition de la contribution foncière des entreprises et de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau

Commentaire : le présent article vise à généraliser progressivement la dématérialisation du paiement de la CFE et de l'IFER. Il fixe également un montant minimum de majoration en cas de non respect de l'interdiction de payer un impôt, dont la CFE et l'IFER, par virement. Il instaure enfin la possibilité de recevoir de façon dématérialisée les avis d'imposition.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article 1681 *sexies* du code général des impôts (CGI) prévoit l'**obligation** de payer par **virement**, par **prélèvement** ou par « **télèrèglement** » (paiement en ligne), au choix, les **impôts dont le montant excède 50 000 euros**. Cette règle s'applique à l'ensemble des impôts sur rôle, **pour les particuliers comme pour les professionnels**.

S'agissant de la cotisation foncière des entreprises (CFE) et de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseau (IFER), l'article 56 de la loi de finances rectificative pour 2010 de décembre 2010¹ a prévu, au sein de l'article 1681 *sexies* précité, **l'acquittement de la CFE et de l'IFER par voie dématérialisée (télèrèglement en ligne ou prélèvement) pour les entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur à 230 000 euros**.

Par ailleurs, l'article 53 de la loi de finances rectificative pour 2011 de décembre 2011² a généralisé, pour l'ensemble des entreprises quel que soit leur chiffre d'affaires, **l'interdiction de paiement par virement** pour ces deux impositions. Elle a également prévu que cette 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

En l'état actuel du droit, les entreprises, dont le chiffre d'affaires se trouve en-deçà de 230 000 euros, peuvent donc payer ces impôts non seulement au moyen d'un prélèvement ou d'un télèrèglement, mais aussi par chèque ou titre interbancaire de paiement (TIP) si le montant de l'imposition

¹ Loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010.

² Loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011.

est inférieur à 50 000 euros, voire en numéraire dans le cas d'un montant d'imposition inférieur à 3 000 euros (conformément à l'article 1680 du CGI).

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article, introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement et avec avis favorable de la commission des finances, a trois principaux objets.

Il vise tout d'abord à modifier l'article 1681 *sexies* du CGI afin de **généraliser le paiement de la CFE et de l'IFER par prélèvement ou par téléversement à l'ensemble des entreprises**, quel que soit leur chiffre d'affaires (**alinéa 5**). La généralisation est **progressive** et ne s'applique, en 2013, qu'aux sociétés dont le chiffre d'affaires est supérieur à 80 000 euros ou passibles de l'impôt sur les sociétés (alinéas 11 et 12). Ce n'est qu'à compter de 2014 que l'ensemble des entreprises y seront soumises.

A cette occasion, le présent article procède également à une réécriture à droit constant du 3 de l'article 1681 *sexies*, afin de **préciser la liste des impositions mentionnées**, qui sont, au-delà de la CFE et de l'IFER, les contributions additionnelles à ces impositions, les frais de rôle et leur acompte commun (**alinéas 4 et 6**).

Par ailleurs, le présent article instaure un **montant minimum de 60 euros pour la majoration prévue à l'article 1738 du CGI** en cas de non respect de l'interdiction de payer par virement.

Enfin, il permet, sur option du contribuable, de **dématérialiser les avis d'imposition**, par dérogation au principe d'un envoi sous pli fermé prévu à l'article L. 253 du livre des procédures fiscales.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Participant du mouvement progressif de modernisation et de dématérialisation des procédures fiscales, qui contribue à **améliorer l'efficacité** et à **alléger les coûts et la charge de travail** pour les services fiscaux et ceux des entreprises, le présent article oblige progressivement toutes les entreprises à procéder de façon dématérialisée au paiement de la CFE et de l'IFER.

L'article aligne en cela le calendrier sur celui de l'obligation de recours aux téléprocédures fiscales pour la déclaration et le paiement de la taxe sur la valeur ajoutée :

- en octobre 2013, les entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur à 80 000 euros ;
- en octobre 2014, toutes les entreprises.

Il convient de souligner que le paiement dématérialisé par prélèvement présente, pour les contribuables, un **avantage de trésorerie** puisque le paiement est effectué quelques jours après la date limite de paiement, et un **avantage de simplicité** puisqu'il permet d'éviter l'application de sanctions et majorations en cas d'oubli.

Afin d'informer sur cette évolution, la Direction générale des finances publiques (DGFIP) a mis en place un **plan de communication à destination des entreprises**, comprenant notamment un message sur le portail fiscal et sur les avis d'imposition, mais aussi la **simplification du chemin d'accès au service de paiement en ligne sur le portail fiscal**.

S'agissant de l'interdiction du paiement par virement, le montant minimal de majoration est cohérent avec celui déjà fixé, au sein du 1 de l'article 1738, pour le non respect de l'obligation de souscrire une déclaration par voie électronique.

Rappelons que l'interdiction des virements trouve son origine dans le caractère lourd, pour l'administration, de leur traitement – paradoxalement, plus que celui des chèques et des TIP, lequel se trouve largement automatisé. L'interdiction semble porter ses fruits, **les paiements par virement ayant connu un recul global significatif (- 9 %) entre 2010 et 2011 pour ne plus représenter que 5,4 % des paiements**.

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

ARTICLE 17 octies (nouveau)
(Art. L. 331-9 du code de l'urbanisme)

Exonération facultative de la taxe d'aménagement pour les surfaces annexes

Commentaire : le présent article propose d'autoriser les collectivités territoriales à exonérer de taxe d'aménagement certaines surfaces de stationnement.

I. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'article L. 331-9 du code de l'urbanisme prévoit que « *les organes délibérants des communes ou des établissements publics de coopération intercommunale, les conseils généraux et le conseil régional de la région d'Ile-de-France peuvent exonérer de la taxe d'aménagement, en tout ou partie, chacune des catégories de construction ou aménagement suivantes :*

1° Les locaux d'habitation et d'hébergement mentionnés au 1° de l'article L. 331-12 qui ne bénéficient pas de l'exonération prévue au 2° de l'article L. 331-7 (logements aidés par l'Etat dont le financement ne relève pas des PLAI - prêts locatifs aidés d'intégration - qui sont exonérés de plein droit) ;

2° Dans la limite de 50 % de leur surface, les surfaces des locaux à usage d'habitation principale qui ne bénéficient pas de l'abattement mentionné au 2° de l'article L. 331-12 et qui sont financés à l'aide du prêt ne portant pas intérêt prévu à l'article L. 31-10-1 du code de la construction et de l'habitation (PTZ+);

3° Les locaux à usage industriel mentionnés au 3° de l'article L. 331-12 du présent code (locaux bénéficiant de l'abattement de base de 50 %) ;

4° Les commerces de détail d'une surface de vente inférieure à 400 mètres carrés ;

5° Les immeubles classés parmi les monuments historiques ou inscrits à l'inventaire supplémentaire des monuments historiques. »

Le présent article, adopté à l'**initiative du Gouvernement**, vise à ajouter à cette liste **deux nouvelles catégories** :

- les surfaces annexes à usage de **stationnement des logements locatifs sociaux** ne bénéficiant pas de l'exonération totale¹ ;

- les surfaces des locaux annexes à usage de **stationnement des immeubles autres que d'habitations individuelles**.

Il précise que les **délibérations** relatives à ces nouvelles exonérations devront être prises **au plus tard le 28 février 2013** pour une entrée en vigueur au 1^{er} avril 2013.

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le dispositif adopté par l'Assemblée nationale répond à une **préoccupation exprimée par de nombreux élus**, et reprise notamment par notre collègue Gilles Carrez, président de la commission des finances.

En effet, la **réforme de la fiscalité de l'aménagement**, applicable depuis le 1^{er} mars 2012, s'est traduite par une augmentation importante de l'assiette de la taxe d'aménagement, en **intégrant dans la surface taxable les aires de stationnement souterraines des immeubles collectifs** d'habitation.

Cette extension a lieu alors que les surfaces dédiées au stationnement des véhicules se sont accrues du fait de la multiplication des règles de construction, d'une part, et des exigences des collectivités, d'autre part.

Il en résulte un **renchérissement sensible des opérations de construction** préjudiciable à la réalisation de l'objectif annoncé par le Président de la République de construire 500 000 logements par an, dont 150 000 logements sociaux.

Le dispositif proposé, dont la mise en œuvre reste soumise à l'appréciation des collectivités concernées, permet au contraire une diminution des taxes d'urbanisme pesant sur les opérations de logements collectifs.

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

¹ Selon l'exposé des motifs, 40 % des départements et 87,40 % des communes n'ont pas pris de délibération d'exonération totale de ces logements, comme le leur permet l'article L. 331-9.

ARTICLE 17 nonies (nouveau)

(Art. 43 de la loi n° 99-1172 du 30 décembre 1999 de finances pour 2000)

Coefficients multiplicateurs des taxes additionnelles à la taxe sur les installations nucléaires de base dites « d'accompagnement » et de « diffusion »

Commentaire : le présent article, introduit à l'Assemblée nationale, propose de maintenir, pour 2013 et 2014, la valeur des coefficients multiplicateurs – qui avaient été fixés pour les seules années 2010 à 2012 par la loi de finances n° 2009-1674 du 30 décembre 2009 de finances rectificative pour 2009 – des taxes additionnelles à la taxe sur les installations nucléaires de base, dites « d'accompagnement » et de « diffusion ».

I. LE DROIT EXISTANT

L'article 21 de la loi n° 2006-739 du 28 juin 2006 de programme relative à la gestion durable des matières et des déchets radioactifs a complété l'article 43 de la loi n° 99-1172 du 30 décembre 1999 de finances pour 2000 en instaurant **trois taxes additionnelles à la taxe sur les installations nucléaires de base (INB) :**

- **une taxe dite « recherche » ;**
- **une taxe dite « d'accompagnement » ;**
- **une taxe dite « de diffusion technologique ».**

Le **montant de ces taxes** est déterminé, selon la catégorie dont relève l'installation nucléaire concernée, en appliquant à une **somme forfaitaire** – fixée par l'article 43 précité de la loi de finances pour 2000 – **un coefficient multiplicateur**, déterminé par décret en conseil d'Etat (décret n° 2000-361 du 26 avril 2000) dans les limites fixées par l'article 43 précité (*cf. infra*).

Sommes forfaitaires - plafonds et planchers des coefficients multiplicateurs fixés par l'article 43 de la LFI pour 2000

Catégories d'installations	Sommes forfaitaires déchets (en millions d'euros)	Coefficient multiplicateur		
		Recherche	Accompagnement	Diffusion technologique
Réacteurs nucléaires de production d'énergie autres que ceux consacrés à titre principal à la recherche (par tranche)	0,28	[0,5-6,5]	[0,6-2]	[0,6-1]
Réacteurs nucléaires de production d'énergie consacrés à titre principal à la recherche	0,25	[0,5-6,5]	[0,6-2]	[0,6-1]
Autres réacteurs nucléaires	0,25	[0,5-6,5]	[0,6-2]	[0,6-1]
Usines de traitement de combustibles nucléaires usés	0,28	[0,5-6,5]	[0,6-2]	[0,6-1]

Source : article 43 de la loi de finances pour 2000

A titre temporaire, la loi de finances n° 2009-1674 du 30 décembre 2009 de finances rectificative pour 2009 a **majoré, pour 2010, 2011 et 2012, la valeur des coefficients multiplicateurs de chacune des trois taxes additionnelles par rapport aux valeurs fixées initialement par le décret précité du 26 avril 2000, comme suit :**

**Comparaison des valeurs des coefficients multiplicateurs arrêtées par le décret
26 avril 2000 et celles fixées par la LFR 2009 pour les années 2010 à 2012**

Catégories d'installations	Valeurs des coefficients multiplicateurs					
	Recherche		Accompagne -ment		Diffusion technologique	
	Décret	2010 2011 2012	Décret	2010 2011 2012	Décret	2010 2011 2012
Réacteurs nucléaires de production d'énergie autres que ceux consacrés à titre principal à la recherche (par tranche)	4,3	5,27	1,0	1,73	0,8	0,87
Réacteurs nucléaires de production d'énergie consacrés à titre principal à la recherche	4,8	6,08	1,1	2,00	0,9	1,00
Autres réacteurs nucléaires	4,8	6,08	1,1	2,00	0,9	1,00
Usines de traitement de combustibles nucléaires usés	4,4	5,32	1,0	1,75	0,8	0,88

Source : décret n° 2000-361 du 26 avril 2000 et article 43 de la loi de finances pour 2000, modifié par l'article 111 de la loi de finances rectificative pour 2009

Le produit de la **taxe « recherche »** – dans la limite du plafond prévu au I de l'article 46 de la loi de finances pour 2012¹ – **est affecté à l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (ANDRA)**. En revanche, **le produit des deux autres taxes, dites « d'accompagnement » et « de diffusion technologique »**, est réparti à parts égales entre les deux groupements d'intérêt public mentionnés à l'article L. 542-11 du code de l'environnement : **les GIP de Meuse et de Haute-Marne**. Les missions de ces derniers sont rappelées dans l'encadré ci-après :

¹ Il s'agit du dispositif général de plafonnement des taxes affectées à certains opérateurs de l'Etat.

Missions et financement des GIP de Meuse et de Haute-Marne

« Dans tout département sur le territoire duquel est situé tout ou partie du périmètre d'un laboratoire souterrain ou d'un centre de stockage en couche géologique profonde défini à l'article L. 542-9, un groupement d'intérêt public est constitué en vue :

« 1° de gérer des équipements de nature à favoriser et à faciliter l'installation et l'exploitation du laboratoire ou du centre de stockage ;

« 2° de mener, dans les limites de son département, des actions d'aménagement du territoire et de développement économique, particulièrement dans la zone de proximité du laboratoire souterrain ou du centre de stockage dont le périmètre est défini par décret pris après consultation des conseils généraux concernés ;

« 3° de soutenir des actions de formation ainsi que des actions en faveur du développement, de la valorisation et de la diffusion de connaissances scientifiques et techniques, notamment dans les domaines étudiés au sein du laboratoire souterrain et dans ceux des nouvelles technologies de l'énergie.

[...]

« Pour financer les actions visées aux 1° et 2° du présent article, le groupement bénéficie d'une partie du produit de la taxe additionnelle dite " d'accompagnement " à la taxe sur les installations nucléaires de base prévue au V de l'article 43 de la loi de finances pour 2000 (n° 99-1172 du 30 décembre 1999), à laquelle il peut, pour les exercices budgétaires des années 2007 à 2016, ajouter une fraction, dans la limite de 80 %, de la partie du produit de la taxe additionnelle dite de " diffusion technologique " à ladite taxe sur les installations nucléaires de base dont il bénéficie. Pour financer les actions visées au 3° du présent article, le groupement bénéficie d'une partie du produit de la taxe additionnelle dite de " diffusion technologique ", à laquelle il peut, pour les exercices budgétaires des années 2007 à 2016, ajouter une fraction, dans la limite de 80 %, de la partie du produit de la taxe additionnelle dite " d'accompagnement ". »

Source : article L. 542-11 du code de l'environnement

Pour 2012, le produit de ces trois taxes devrait s'élever à :

- **119 millions d'euros pour la taxe « recherche » ;**

- **60 millions d'euros pour les taxes « d'accompagnement » et de « diffusion technologique »** (30 millions d'euros devraient ainsi être versés à chacun des GIP mentionnés ci-dessus).

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A l'initiative de nos collègues députés, Jean-Louis Dumont, Bertrand Pancher, François Cornurt-Gentille, Jean-Yves Le Déaut, François Brottes et Christian Eckert, l'Assemblée nationale a adopté, avec l'avis favorable du Gouvernement et de la commission des finances, un amendement portant article additionnel proposant de **prolonger, pour 2013 et 2014, les valeurs majorées des coefficients multiplicateurs des taxes « d'accompagnement » et « de diffusion technologique »**, qui avaient été fixées pour les seules années 2010 à 2012 par la loi de finances rectificative pour 2009.

Le **produit des taxes « d'accompagnement » et « de diffusion technologique »** resterait ainsi **inchangé pour 2013** par rapport à 2012 (soit 60 millions d'euros), alors qu'en l'absence du présent article (et donc en cas de retour à l'application des coefficients fixés par le décret n° 2000-361 du 26 avril 2000, la majoration temporaire actuellement en application venant à échéance), il aurait été ramené à 40 millions d'euros.

S'agissant de la taxe « recherche », en revanche, rien de similaire n'est prévu ; ce sont donc les coefficients multiplicateurs prévus par le décret n° 2000-361 du 26 avril 2000 qui s'appliqueront de nouveau. Le produit de la taxe « recherche » passerait ainsi, en 2013, de 119 millions d'euros à 97 millions d'euros.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Selon les données recueillies par votre rapporteur général, le maintien des taxes « d'accompagnement » et de « diffusion technologique » à leur niveau actuel est nécessaire pour **assurer l'accompagnement du développement économique des collectivités qui accueilleront le projet « Cigéo » de stockage des déchets radioactifs de haute activité et de moyenne activité à vie longue**. Ce projet devrait donner lieu en 2013 à un débat organisé par la Commission nationale du débat public.

Le calendrier du projet Cigéo (centre industriel de stockage géologique)

« - 1991 : démarrage des recherches sur le projet avec la première loi sur les déchets radioactifs ;

« - 2005/2006 : débat public sur la politique nationale de la France en matière de gestion des matières et déchets radioactifs ;

« - 2006 : après 15 années de recherches sur différentes solutions possibles, le stockage dans l'argile est retenu, par la loi, comme la solution de référence pour la protection à très long terme de l'homme et de l'environnement ;

« - 2009 : après deux années de dialogue, l'Andra propose une zone d'implantation pour les installations souterraines du stockage, à proximité de son laboratoire de recherche souterrain en Meuse. L'État valide en 2010 la poursuite des recherches sur cette zone géologique très favorable ;

« - 2012 : lancement de la phase industrielle du projet ;

« - 2013 : débat public sur le projet ;

« - 2015 : début de l'instruction de la demande d'autorisation du centre de stockage.

« - Horizon 2016 : loi pour définir les conditions de réversibilité du stockage.

« - 2025 : sous réserve de son autorisation, mise en service de Cigéo. »

Source : ANDRA

En revanche, **le programme de dépenses de l'ANDRA ne nécessiterait pas, en 2013, de prolongation de la majoration de la taxe « recherche ».**

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

ARTICLE 17 decies (nouveau)

Possibilité pour les communes et EPCI de prendre une nouvelle délibération sur la base minimum de cotisation foncière des entreprises au titre de 2012

Commentaire : le présent article propose d'autoriser les communes et EPCI à délibérer de nouveau sur la base minimum de CFE au titre de 2012.

I. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article, adopté à l'initiative de la commission des finances de l'Assemblée nationale avec l'avis favorable du Gouvernement, reprend, dans une **rédaction identique**, le **texte de l'amendement proposé par votre commission des finances lors de l'examen de la première partie du projet de loi de finances pour 2013**, concernant la **cotisation minimum de cotisation foncière des entreprises (CFE)**, et adopté à l'unanimité par le Sénat.

Les règles actuelles qui autorisent les communes et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fixer des bases de calcul de la cotisation minimale de CFE, en fonction du chiffre d'affaires, ont parfois entraîné des augmentations considérables de l'impôt dû par certaines petites entreprises.

Les collectivités territoriales elles-mêmes se sont inquiétées de ces effets dont elles n'avaient pas nécessairement pu prendre la mesure, faute de simulation.

De fait, deux effets se conjuguent pour l'exercice 2012 :

– une part des collectivités, qui n'avaient pas utilisé la faculté ouverte par la réforme de la taxe professionnelle issue de la loi de finances initiale (LFI) pour 2010, de fixer une base de cotisation minimale, ont délibéré pour la première fois en 2011 ;

– d'autres collectivités ont voté en 2011 un montant de base de cotisation minimale situé dans le haut de la fourchette, à la suite de son élargissement par la LFI 2011.

Le présent article permet aux communes et aux EPCI, qui le souhaiteraient, de revenir sur leurs délibérations jusqu'au 21 janvier 2013, en modifiant la base retenue pour le calcul de la cotisation minimale de CFE due au titre de l'exercice 2012¹.

Le mécanisme permet aux contribuables de n'acquitter que la cotisation résultant de l'éventuelle nouvelle délibération.

Ainsi, l'Etat versera aux collectivités début 2013, les acomptes mensuels correspondant aux montants de cotisation minimum de CFE initiaux.

Mais il n'opèrera de recouvrement auprès des redevables que sur la base des nouveaux montants.

Les collectivités rembourseront à l'Etat la différence des sommes perçues au titre de l'ancienne délibération et de la nouvelle.

L'amendement de la commission des finances a été sous-amendé afin de prendre en compte la troisième tranche (de 100 000 à 250 000 euros de chiffre d'affaires) créée par l'Assemblée nationale à l'article 17.

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général ne peut être que favorable au présent article qui reprend une initiative qu'il avait défendue lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2013.

Le dispositif permettra de revenir sur la hausse importante de CFE subie par certaines entreprises du fait de délibérations de quelques collectivités qui, faute de disposer des éléments d'information et de simulation nécessaires, n'avaient pas pris toute la mesure des conséquences des montants votés.

Il n'engage pas les finances de l'Etat et préserve la capacité de décision des collectivités territoriales.

En revanche, s'agissant de la possibilité de délibérer à nouveau au titre de l'année 2012, il n'est pas opportun d'introduire à cet article la troisième tranche créée par l'Assemblée nationale et qui n'existait pas lorsque les collectivités ont délibéré pour la première fois. Votre rapporteur général vous propose donc un **amendement** supprimant la création rétroactive de la troisième tranche au titre de 2012.

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

¹ La même faculté est ouverte pour l'exercice 2013 par l'article 17 tel que modifié par l'Assemblée nationale.

ARTICLE 17 undecies (nouveau)
(Art. 1464 K du code général des impôts)

**Prorogation au titre de l'année 2012 de l'exonération de cotisation
foncière des entreprises au bénéfice des auto-entrepreneurs**

Commentaire : le présent article a pour objet de proroger pour 2012 l'exonération de cotisation foncière des entreprises (CFE) en faveur des auto-entrepreneurs qui ont déjà bénéficié de cette exonération au titre des années 2010 et 2011.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LE RÉGIME FISCAL DE L'AUTO-ENTREPRENEUR

La loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie (LME) a créé le régime de l'auto-entrepreneur afin de promouvoir l'esprit d'entreprise en France. Outre la mise en place d'une procédure simplifiée de déclaration d'activité, ce dispositif consiste essentiellement dans un mode de calcul et de paiement simplifié des cotisations sociales et de l'impôt sur le revenu.

Or, un examen approfondi des conditions d'éligibilité fiscale au statut de l'auto-entrepreneur montre que l'environnement juridique dans lequel il s'inscrit demeure complexe, notamment en cas de franchissement des seuils.

Plusieurs conditions cumulatives sont nécessaires pour pouvoir bénéficier de ce régime et c'est souvent à leur sujet que l'on constate l'existence de malentendus et de déceptions de la part des contribuables.

En premier lieu, pour pouvoir bénéficier du régime fiscal de l'auto-entrepreneur, il faut être éligible au **régime fiscal des micro-entreprises** qui s'applique en-dessous d'un seuil de chiffre d'affaires (80 300 euros pour les commerçants et artisans et de 32 100 euros pour les prestataires de services et les professions libérales). Ces seuils permettent de s'assurer que ce régime s'applique uniquement aux plus petits des entrepreneurs individuels.

La **seconde condition** d'ordre fiscal pour bénéficier du régime des micro-entreprises est la **franchise de la taxe sur la valeur ajoutée**. L'auto-entrepreneur ne peut pas s'acquitter de la taxe sur la valeur ajoutée sur ses prestations et ses livraisons de biens et, en conséquence, ne peut pas déduire la taxe sur la valeur ajoutée sur ses propres achats. Ce surcroît de valeur ajoutée n'est donc pas déductible pour l'auto-entrepreneur alors même que ses clients, s'ils sont des industriels, déduisent la TVA. L'impression de gain sur l'impôt sur le revenu doit être donc compensée par une charge fiscale supplémentaire

sur un autre impôt, la TVA. Il s'agit d'un équilibre global dont les auto-entrepreneurs n'ont pas forcément conscience.

La **troisième condition** pour pouvoir bénéficier du régime fiscal des auto-entrepreneurs est d'avoir opté pour le **régime microsocial**, c'est-à-dire de payer ses charges sociales de manière forfaitaire, proportionnellement au chiffre d'affaires.

Une **condition supplémentaire** limite également, par nature, le nombre des personnes qui peuvent en bénéficier. Il faut que le **revenu imposable** par part de l'antépénultième année soit inférieur à un certain seuil, en l'occurrence le seuil de la troisième tranche de l'impôt sur le revenu, c'est-à-dire de l'ordre de 25 700 euros. Les personnes qui rempliraient les trois premières conditions – franchise de la TVA, être éligible au régime des micro-entreprises, adhésion au régime microsocial – ne pourraient donc pas être au régime fiscal des auto-entrepreneurs s'ils appartiennent par exemple à un foyer qui gagne beaucoup d'argent, puisque dans ce cas, le revenu par part serait supérieur à 25 700 euros.

B. L'EXONÉRATION TEMPORAIRE DE COTISATION FONCIÈRE DES ENTREPRISES

Outre ces avantages fiscaux et sociaux, il était prévu dès l'origine, en application de l'article 1464 K du code général des impôts, que les auto-entrepreneurs qui exerçaient l'option pour le prélèvement fiscal forfaitaire libératoire étaient exonérés de la cotisation foncière des entreprises pour une période de deux ans à compter de l'année qui suit celle de la création de leur entreprise.

L'article 137 de la loi de finances rectificative pour 2011 a en outre étendu le bénéfice de cette exonération à tous les auto-entrepreneurs¹ à compter des impositions de cotisation foncière des entreprises établies au titre de l'année 2010.

Il ressort de ces dispositions que les premiers auto-entrepreneurs, créés en 2009, ont été exonérés de CFE en 2010 et 2011. L'exonération les concernant prenant fin au 31 décembre 2011, ceux-ci sont redevables de la CFE pour 2012.

Les auto-entrepreneurs créés les années ultérieures (2010, 2011 et 2012) bénéficient donc encore de l'exonération, celle-ci prenant fin respectivement en 2013, 2014 et 2015.

¹ Cette disposition a été introduite par un sous-amendement du Gouvernement à un amendement présenté par Mme Muguette Dini tendant à soumettre les auto-entrepreneurs à une cotisation de financement de la formation professionnelle continue.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A l'initiative du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté un amendement tendant à proroger d'un an, au titre de l'année 2012, l'exonération de CFE pour les auto-entrepreneurs qui ont déjà bénéficié de cette exonération en 2010 et 2011.

L'objet du présent article trouve son origine dans le fait que le montant minimum de la CFE étant en moyenne de 300 euros et pouvant atteindre 1 200 euros, des dizaines de milliers d'entrepreneurs qui ne réalisent que quelques centaines ou milliers d'euros de chiffre d'affaires verraient la pérennité de leur entreprise menacée.

Cette mesure s'appliquerait donc uniquement aux auto-entrepreneurs créés en 2009 et serait mise en œuvre sous la forme d'un dégrèvement accordé sur demande du contribuable. Cette modalité d'exonération est rendue nécessaire car les avis d'imposition de la CFE 2012 sont soit déjà émis, soit en cours d'émission.

Ne sont donc pas concernés les créateurs d'entreprises des années suivantes car ceux-ci bénéficient encore de la période d'exonération de deux ans.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le statut de l'auto-entrepreneur est loin d'être stabilisé et d'atteindre l'objectif initial de simplicité sur le plan juridique. Depuis sa création, il a suscité une série de dispositions législatives tendant à en modifier le régime :

- dans le cadre de l'examen de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2010, le Sénat a adopté un amendement pour prévoir que les auto-entrepreneurs déclarant, au titre d'une année civile, un chiffre d'affaires ou des revenus inférieurs à un seuil fixé par décret, n'entrent pas dans le champ de la compensation accordée par l'Etat aux organismes de sécurité sociale des professions libérales¹ ;

- l'article 67 de la loi de finances rectificative précitée pour 2009 rend obligatoire à compter du 1^{er} avril 2010 l'immatriculation au registre des métiers des auto-entrepreneurs exerçant à titre principal une activité artisanale. Les auto-entrepreneurs seront toutefois exonérés du paiement de la taxe pour frais de chambre de métiers pendant les trois premières années ;

- l'instauration d'une **obligation de déclaration d'activité pour tous les auto-entrepreneurs**, quel que soit le montant du chiffre d'affaires ou des recettes réalisés, y compris en l'absence de chiffre d'affaires et de recettes et la

¹ Les responsables des caisses concernées se sont inquiétés des effets de l'inscription d'auto-entrepreneurs sur la compensation démographique entre régimes de sécurité sociale, prévue par l'article L. 134-1 du code de la sécurité sociale.

limitation à deux ans du bénéfice de ce régime micro-social spécifique pour les auto-entrepreneurs qui ne réalisent aucun chiffre d'affaires (loi de financement de la sécurité sociale pour 2011) ;

- l'exonération de cotisation foncière des entreprises pendant les deux années consécutives à la création pour l'ensemble des auto-entrepreneurs dans le cadre de la discussion du projet de loi de finances pour 2011.

Plus récemment, dans le cadre de l'examen du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2013, les prélèvements sociaux applicables aux auto-entrepreneurs ont fait l'objet d'un relèvement :

- de 12 % à 14 % pour les activités commerciales ;
- de 21,3 % à 24,6 % pour les activités artisanales et de services ;
- de 18,3 % à 21,3 % pour les activités libérales.

Aussi, sans préjudice d'une réflexion plus approfondie sur le dispositif, le cas échéant à l'occasion de la réalisation du rapport sur l'application du régime de l'auto-entrepreneur confié par la commission de l'application des lois du Sénat à nos collègues Muguette Dini et Philippe Kaltenbach, il apparaît que le dispositif proposé peut apporter une réponse au problème posé à condition qu'elle soit exceptionnelle et transitoire.

En effet, Il semble urgent qu'une revue d'ensemble du dispositif de l'auto-entrepreneur soit mise en œuvre. A cet égard, le Gouvernement a annoncé pour 2013 une évolution de la fiscalité de ce régime à la lumière du rapport qui sera rendu dans le cadre d'une mission d'évaluation confiée à l'inspection générale des finances et à l'inspection générale des affaires sociales.

Le Gouvernement a indiqué à votre rapporteur général que le coût de cette exonération, de l'ordre de 40 millions d'euros, serait pris en charge par l'Etat, sans perte de recettes pour les collectivités locales.

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

ARTICLE 17 duodecies (nouveau)

Fonds exceptionnel de soutien aux départements en difficulté

Commentaire : Le présent article vise à mettre en place, pour 2013, un fonds de soutien exceptionnel aux départements en difficulté.

I. UN ENGAGEMENT DU CHEF DE L'ÉTAT FACE À LA SITUATION FINANCIÈRE DIFFICILE DES DÉPARTEMENTS

A. DES DÉPARTEMENTS CONFRONTÉS À UN « EFFET CISEAU »

La situation financière des départements est un sujet de préoccupation depuis de nombreuses années, dans la mesure où ces collectivités sont confrontées à un « **effet de ciseau** » **entre leurs ressources et leurs dépenses**.

Cet effet résulte essentiellement d'une diminution de leurs recettes fiscales, dans un contexte de crise économique, et d'une **forte augmentation des dépenses sociales**.

Le rapport au premier ministre sur les finances départementales, remis le 20 avril 2010 par Pierre Jamet, directeur général des services du département du Rhône, indiquait ainsi qu'entre 2000 et 2008, le différentiel entre les taux annuels de croissance des dépenses et recettes de fonctionnement s'élevait à deux points, les premières progressant de 9,3 % par an et les secondes de 7,3 %.

Comme l'a souligné notre collègue Charles Guéné dans son rapport¹ sur les propositions de loi relatives à la compensation des allocations individuelles de solidarité versées par les départements, les difficultés financières de ces collectivités résultent notamment des dépenses liées aux allocations de solidarité nationales que sont le revenu de solidarité active (RSA), l'allocation personnalisée d'autonomie (APA) et la prestation de compensation du handicap (PCH).

Ainsi, **en 2011, le reste à charge des départements au titre de ces trois allocations est évalué à 5,8 milliards d'euros**, comme l'indique le tableau ci-dessous.

¹ *Rapport n° 138 (2010-2011), au nom de la commission des finances.*

Répartition du reste à charge des départements au titre des trois allocations de solidarité en 2011

(en millions d'euros)

	RSA	APA	PCH	Total
Coût à la charge des départements	7 772	5 266	1 259	14 297
Compensation	6 343	1 622	528	8 493
Coût net	1 429	3 644	731	5 804
Taux de couverture	81,6 %	30,8 %	41,9 %	59,4 %

Source : Commission des finances à partir des données de la direction générale des collectivités locales
Pour le RSA, les chiffres sont provisoires et hors COM et Mayotte

Si l'on s'intéresse à l'évolution du **taux de couverture** au cours des dernières années, on constate que celui-ci **s'est constamment dégradé**.

Ainsi, le taux de couverture au titre des dépenses de RSA, qui était de 100 % en 2004, a progressivement diminué pour atteindre 91,1 % en 2008 et 81,6 % en 2011. Celui des dépenses au titre de l'APA s'élevait à 37,4 % en 2004 : il est aujourd'hui de 30,8 %. Quant au taux de couverture au titre de la PCH, il est passé de 96,8 % en 2008 à 41,9 % en 2011.

On observera que les dépenses au titre de l'APA représentent, à elles seules, 63,8 % du reste à charge pour les départements.

Ce coût de 5,8 milliards d'euros est à comparer aux montants des dépenses de fonctionnement des départements, estimé à 54,3 milliards d'euros par l'Observatoire des finances locales. **Les trois allocations représentent donc 11 % des budgets départementaux**, sur lesquels la marge de manœuvre des conseils généraux est extrêmement limitée.

Cette situation financière difficile des départements s'illustre notamment dans l'évolution de leurs **dépenses d'investissement** hors remboursements, seule variable d'ajustement : celles-ci ont **diminué de 3,9 % en 2011**, après une baisse de 14 % en 2010. Pour 2012, l'Assemblée des départements de France (ADF) estime la diminution à 3 %.

B. UN ENGAGEMENT DU CHEF DE L'ÉTAT

La **déclaration commune Etat-Départements**, signée au terme de la réception par le Président de la République, le 22 octobre dernier, d'une délégation de l'Assemblée des départements de France, en présence du Premier ministre et de plusieurs membres du Gouvernement, contient l'engagement de l'Etat de mettre en place « *dès début 2013, un fonds spécifique de 170 millions d'euros pour mieux soutenir le financement des missions de solidarité* ».

La déclaration précise en outre que « *ce fonds [est] mobilisé en faveur des départements les plus exposés à des tensions financières* ». D'autre part, la déclaration prévoyait que les fonds seraient alloués « *sur la base d'un diagnostic partagé* » entre les services de l'Etat et des départements, en faisant notamment apparaître « **les économies de fonctionnement susceptibles d'être dégagées** ».

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le dispositif mis en place à l'Assemblée nationale, par un amendement du Gouvernement sous-amendé, reprend cet engagement du chef de l'Etat et met en place un « **fonds exceptionnel de soutien aux départements en difficulté** », qui s'inspire très largement du fonds exceptionnel mis en place pour 2011 par le collectif budgétaire¹ de 2010, qui s'élevait alors à 150 millions d'euros.

Le montant du fonds s'élève à 170 millions d'euros.

A. LE FINANCEMENT AU MOYEN D'UN PRÉLÈVEMENT SUR LES FONDS PROPRES DE LA CNSA

Le financement du fonds exceptionnel prend la même forme que celui de la première section² du fonds de 2011, à savoir un **prélèvement exceptionnel sur les ressources de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA)**.

Celle-ci, créée par la loi³ relative à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées, a pour mission notamment de rassembler les moyens destinés à financer la perte d'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées.

Elle prend la forme juridique d'un établissement public national à caractère administratif, jouissant de la personnalité morale et de l'autonomie financière. La CNSA est financée par le biais de ressources propres (notamment par la « contribution solidarité autonomie » et par une fraction de la CSG), de contributions de certains régimes de sécurité sociale et de produits financiers.

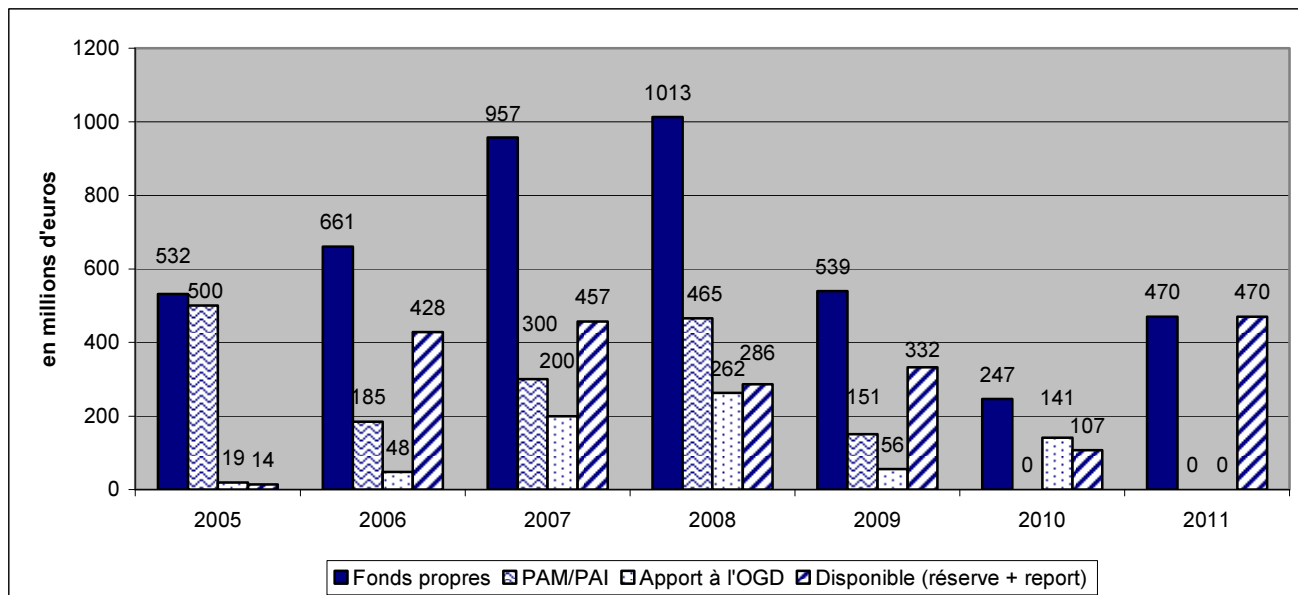
Jusqu'en 2008, la CNSA a vu **ses réserves de fonds propres augmenter de manière très significative**, compte tenu de la sous-consommation récurrente de certaines sections de son budget, du fait, essentiellement, des retards des procédures de création de places ou de médicalisation d'établissements spécialisés.

¹ Article 83 de la loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010.

² La seconde section était financée par des crédits budgétaires.

³ Loi n° 2004-626 du 30 juin 2004 relative à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées.

**Evolution des réserves de la CNSA entre 2006 et 2011
Situation en fin d'année et utilisation des fonds propres**



Source : Commission des finances à partir du rapport 2011 de la CNSA

PAM/PAI : Plan d'aide à la modernisation et Plan d'aide à l'investissement ; OGD : Objectif global de dépenses

Au vu de la situation financière de la CNSA, **le présent article propose d'effectuer un prélèvement exceptionnel de 170 millions d'euros sur la section IV** « financement des actions innovantes et le renforcement de la professionnalisation des métiers de service ».

En 2012, les réserves de fonds propres de la CNSA devraient s'élever à 343,4 millions d'euros, répartis selon le tableau ci-dessous.

Si l'on prend en compte le fait que les fonds propres de la section IV font déjà l'objet d'un prélèvement à hauteur de 50 millions d'euros au titre du « fonds de restructuration des services d'aide à domicile » et qu'on y ajoute les 170 millions d'euros prévus par le présent article, on constate que **les fonds propres de la section IV ne suffiront pas à alimenter le prélèvement**.

La troisième colonne du tableau ci-dessous illustre la situation des fonds propres de la CNSA fin 2013, en tenant compte de ces deux prélèvements, et fait apparaître un déficit de 143,9 millions d'euros pour la section IV. **Ceci nécessitera la prise d'un arrêté de transfert de crédits de la section I vers la section IV.**

Répartition des fonds propres de la CNSA en 2012

(en millions d'euros)

	Fonds propres mi-2012	Fonds propres fin 2013 (prévision)
Section I	248,6	252,7
Section II	-	-
Section III	-	-
Section IV	76,1	- 143,9
Section V	16,6	16,6
Section VI	2,1	2,5
Total fonds propres	343,4	127,9

Source : Commission des finances à partir de données de la CNSA

B. LES DEUX SECTIONS DU FONDS

1. Une première section répartie au bénéfice des départements d'outre-mer et de la moitié des départements métropolitains

La première section du fonds est dotée de **85 millions d'euros**.

Les **départements d'outre-mer sont éligibles de plein droit** à cette part. Une quote-part est prélevée à leur profit sur le montant de cette première section, en fonction¹ du rapport entre la population métropolitaine et la population de ces départements. Cette quote-part est ensuite répartie entre les départements d'outre-mer en fonction de leur indice synthétique (*cf infra*) multiplié par leur population. Son montant devrait s'élever à 5,3 millions d'euros environ.

Après prélèvement de la quote-part outre-mer, les ressources de la section sont réparties au bénéfice de la **moitié des départements métropolitains** – soit 48 départements –, classés **en fonction d'un indice synthétique**.

Par rapport à l'indice synthétique qui avait été retenu en 2010, on observe que celui-ci **repose d'avantage sur les proportions de bénéficiaires des trois allocations** susmentionnées : elles représentent ainsi 70 % de l'indice, contre 33 % en 2010, où seule la proportion de personnes âgées de plus de soixante-quinze ans – et donc indirectement le nombre de bénéficiaires de l'APA – était prise en compte. Le critère du revenu moyen par habitant représente les 30 % restant, soit environ la même proportion qu'en 2010. **Le critère du potentiel financier est quant à lui exclu.**

¹ La quote-part outre-mer est calculée en multipliant le montant de la première section du fonds par le rapport entre la population des DOM et la population métropolitaine, multiplié par 2,2.

Composition de l'indice synthétique

Critère	Pondération
Proportion de bénéficiaires de l'APA	40 %
Revenu moyen par habitant	30 %
Proportion de bénéficiaires du RSA	20 %
Proportion de bénéficiaires de la PCH (et de l'ACTP ¹)	10 %

Source : Commission des finances

On soulignera que c'est à l'initiative d'un sous-amendement que le critère de bénéficiaires de l'APA a été substitué au critère de la proportion de personnes de plus de soixante-quinze ans, avec l'avis favorable, sur ce point, de la commission et du Gouvernement.

En revanche, la pondération à 40 % de la proportion de bénéficiaires de l'APA et à 10 % de celle de bénéficiaires de la PCH, au lieu de 30% et 20 % dans la proposition du Gouvernement, a été adoptée **avec un avis défavorable de la commission et du Gouvernement.**

Enfin, la répartition entre les départements bénéficiaires se fait de façon « automatique », en fonction de son indice synthétique, **sans pondération par la population.** Cette dernière, prévue par le Gouvernement, a été supprimée par l'Assemblée, malgré un **avis défavorable de la commission et du Gouvernement.**

2. Une seconde section au profit des départements connaissant une situation financière dégradée

La seconde section du fonds s'élève également à **85 millions d'euros.**

Ce montant pourra être mobilisé pour verser des subventions exceptionnelles, en section de fonctionnement, « à des départements connaissant une situation financière dégradée du fait en particulier du poids des dépenses sociales ».

À l'inverse de la première section, dont les fonds sont répartis de façon « automatique », les subventions accordées au titre de cette seconde section visent à **répondre, au cas par cas, aux situations financières les plus délicates.** Elle reprend en cela l'esprit de l'engagement n° 2 de la déclaration commune Etat-départements précitée, qui précisait que le fonds serait mobilisé « en faveur des départements les plus exposés à des tensions financières ».

¹ L'allocation compensatrice pour tierce personne (ACTP) a été remplacée en 2006 par la PCH et ne concerne plus que les personnes qui la percevaient déjà et ont choisi de la conserver.

Les **critères retenus pour apprécier les départements pouvant bénéficier de cette seconde section** seraient « *notamment* », aux termes de l'article :

- l'importance et le dynamisme de leurs dépenses sociales ;
- le niveau et l'évolution de leur endettement et de leur autofinancement ;
- les perspectives d'une situation de déficit, ce dernier point ayant été ajouté par sous-amendement, avec l'avis favorable de la commission, le Gouvernement s'en remettant à la sagesse de l'Assemblée.

Les subventions accordées dans ce cadre seraient **conditionnées à la conclusion d'une convention** entre l'Etat et le département bénéficiaire – comme cela était le cas en 2011 –, précisant le montant de la subvention et « *les mesures prises par le département pour améliorer sa situation financière* ».

Enfin, le présent article prévoit un **décret** précisant ses modalités d'application ainsi que la remise au Parlement, avant la fin de l'année 2013, d'un **rapport sur la mise en œuvre de ce fonds**.

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre commission des finances est **favorable au principe même de la mise en place d'un fonds de soutien exceptionnel** aux départements, au vu des difficultés financières particulières auxquelles ils sont confrontés.

Elle avait d'ailleurs proposé l'an dernier, dans le cadre de la discussion du projet de loi de finances pour 2012, la mise en place d'un tel fonds, afin de « *soulager la situation financière très tendue des départements les plus en difficulté* ». Adopté par le Sénat, cet amendement n'avait cependant pas été retenu par l'Assemblée nationale en nouvelle lecture.

A. UN MODE DE FINANCEMENT JUSTIFIÉ

S'agissant du financement du fonds, le niveau global des fonds propres de la CNSA – 343,4 millions d'euros mi-2012 – justifie le prélèvement opéré par le présent article.

Néanmoins, on observe que **la section IV ne pourra pas absorber les 170 millions d'euros du prélèvement**, dans la mesure où ses fonds propres s'élèvent, mi-2012, à 76 millions d'euros et qu'ils font, en outre, déjà l'objet d'un prélèvement à hauteur de 50 millions d'euros, au titre du « fonds de restructuration des services d'aide à domicile ».

Un arrêté de transfert de crédits de la section I vers la section IV pourra néanmoins être pris.

B. LA PREMIÈRE SECTION

1. Un nombre important de départements bénéficiaires

Par rapport au dispositif de 2011, le fonds mis en place par le présent article **bénéficiera à un nombre plus important de départements** : au-delà des départements d'outre-mer, la moitié des départements de métropole seront concernés, soit 48 départements, contre 30 départements dans le mécanisme de 2011.

Cet élargissement **va dans le sens de ce qu'avait proposé l'an dernier votre commission des finances** (40 départements bénéficiaires). Il permet de **concilier la nécessité d'aider un nombre important de départements, tout en évitant un « saupoudrage » excessif**, puisque seule la moitié des départements de métropole seront concernés. De plus, le ciblage du dispositif sera renforcé par la seconde section du fonds, dotée également de 85 millions d'euros, attribués selon des critères liés à la situation financière des départements.

2. La composition de l'indice et le calcul du reversement

Le choix de l'Assemblée nationale de substituer le critère du nombre de bénéficiaires de l'APA à celui du nombre de personnes âgées de plus de soixante-quinze ans suscite des interrogations. En effet, le nombre de personnes de plus de soixante-quinze ans est un critère objectif, tandis que le nombre de bénéficiaires de l'APA peut dépendre des pratiques d'évaluation du degré de dépendance, qui peuvent varier d'un département à l'autre, et du fait que certains bénéficiaires potentiels n'en font pas la demande, car n'ayant pas connaissance du dispositif. De plus, les départements peuvent verser d'autres aides que l'APA au titre de la dépendance : aides ménagères, aide sociale à l'hébergement dans les EHPAD par exemple. En outre, les données relatives à l'APA ne sont disponibles qu'avec un décalage d'un an.

L'Assemblée nationale, contre l'avis de sa commission des finances et du Gouvernement, a décidé de passer de 30 % à 40 % la pondération du critère des bénéficiaires de l'APA. On observe que le reste à charge pour les départements au titre de l'APA représente à lui seul 63,8 % du total (*cf supra*). Toutefois, comme le soulignait le « rapport Jamet » de 2010 précité, ce poids de l'APA est loin d'être uniforme pour l'ensemble des départements : le rapport distinguait notamment les départements « ruraux et pauvres », confrontés à des dépenses d'APA importantes, et les départements « urbains et pauvres », où les dépenses d'insertion étaient prépondérantes.

L'Assemblée nationale a également supprimé, contre l'avis de sa commission et du Gouvernement, de la prise en compte de la population pour le calcul du versement.

Votre commission souhaite apporter deux corrections techniques faisant l'objet d'un **amendement de précision**, afin de spécifier que le montant pris en compte pour le calcul de la quote-part outre-mer et pour la répartition de la première section est bien le montant de cette première section, et non celui de l'ensemble du fonds.

C. LA SECONDE SECTION

En permettant d'accorder des subventions exceptionnelles, la seconde section du fonds **apporte une solution, pour 2013, au problème des départements connaissant une situation financière particulièrement tendue.**

On peut certes regretter que des critères exhaustifs de définition des départements ainsi aidés ne soient pas définis, mais il faut souligner que le présent dispositif est un mécanisme d'urgence, destiné à résoudre des situations particulières, au cas par cas : **il doit donc conserver une certaine souplesse.** De plus, les critères évoqués par le présent article apportent déjà des éléments, notamment la référence à la perspective d'un déficit.

Le recours à une logique conventionnelle, comme en 2011, satisfait également votre commission des finances. Elle permettra de **s'assurer que les départements bénéficiaires de cette seconde section réaliseront des efforts pour maîtriser leurs finances.** Lors des débats à l'Assemblée nationale, le ministre délégué chargé du budget, déclarait ainsi que « *il va de soi que les départements qui pourraient être aidés [...] devront naturellement faire preuve d'un effort fiscal élevé* ».

D. UN DISPOSITIF QUI NE RÈGLE PAS LE PROBLÈME DE FAÇON PÉRENNE

Le présent article **ne règle pas de manière pérenne la question du financement par les départements des allocations de solidarité.**

A ce titre, on peut rappeler les termes de l'engagement n° 1 de la déclaration Etat-départements précitée, qui prévoit « *la mise en place, à compter de 2014, de ressources pérennes et suffisantes permettant aux départements de faire face [...] au financement des trois allocations individuelles de solidarité* ».

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

ARTICLE 17 terdecies (nouveau)

**Affectation du fonds de roulement de l'Etablissement public
d'aménagement Nord-Isère en liquidation**

Commentaire : le présent article vise à répartir les produits issus de la liquidation de l'Etablissement public d'aménagement Nord-Isère (EPANI) entre l'Etablissement public Paris-Saclay et le Centre scientifique et technique du bâtiment.

I. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'EPANI est un établissement public à caractère industriel et commercial de l'Etat, créé par le décret n° 2009-6 du 5 janvier 2009, suite à la transformation de l'Etablissement public d'aménagement de l'Isle d'Abeau (EPIDA). Il avait pour mission de procéder à toutes opérations destinées à faciliter l'aménagement de la zone incluse dans son périmètre d'intervention situé sur trente et une communes à l'est de la métropole lyonnaise, dans le département de l'Isère. La fin de sa mission était fixée au 31 décembre 2011.

Un décret n° 2012-1081 du 25 septembre 2012 a porté dissolution de l'EPANI et a défini les modalités de sa liquidation. Ce décret clôt l'ensemble des procédures initiées en 2005 en vue du retour au droit commun de la ville nouvelle de l'Isle d'Abeau et marque le démarrage de la période de liquidation qui se terminera au 31 décembre 2013.

La communauté d'agglomération Porte de l'Isère a vocation à reprendre l'ensemble des missions d'aménagement sur le territoire. Elle s'est dotée à cet effet d'une société publique locale d'aménagement, la « Société d'Aménagement du Rhône aux Alpes ».

La liquidation de l'EPANI s'accompagne notamment du transfert à la communauté d'agglomération Porte de l'Isère des opérations en cours et de la cession des éléments d'actif correspondants (notamment de terrains).

Elle doit également donner lieu à des **remontées financières à l'Etat**, estimées à un montant de **39,3 millions d'euros, dont 19,3 millions dès 2013**, le reste des produits étant étalé jusqu'en 2023 selon des modalités de paiement différées convenues avec la communauté d'agglomération Porte de l'Isère dans le cadre d'un protocole conclu le 7 août 2012.

Le présent article, adopté à l'**initiative du Gouvernement**, vise, pour 2013, à affecter

- **7,3 millions d'euros à l'Établissement public Paris Saclay¹** pour le financement des travaux de **déplacement du radar de surveillance aérienne de Palaiseau²**, rendus nécessaires pour permettre le démarrage de chantiers prévus dans le cadre de l'opération d'intérêt national du plateau de Saclay ;

- et **trois millions d'euros au Centre Scientifique et Technique du Bâtiment (CSTB)³** pour le financement d'actions en faveur de la ville et des bâtiments durables.

Le produit des soldes de liquidation de l'EPANI constatés à la clôture du compte de liquidation qui sera effective le 31 décembre 2013, ainsi que les excédents complémentaires dégagés par les éléments d'actif et de passif subsistant à cette clôture du compte de liquidation, seront affectés au CSTB.

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général n'est pas opposé à ce dispositif, qui propose de réaffecter les produits de la liquidation d'un établissement public revenant à l'Etat.

On peut toutefois s'interroger sur le bien-fondé de l'affectation de 3 millions d'euros au CSTB pour ce qui correspond à son activité habituelle, alors que les produits perçus sont de nature exceptionnelle.

C'est pourquoi votre rapporteur général vous propose, par **amendement**, de modifier cette affectation et de transférer les 3 millions d'euros au financement des projets de rénovation urbaine conduits par l'Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU).

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

¹ L'Établissement public Paris-Saclay (EPPS) a été créé par la loi sur le Grand Paris du 3 juin 2010. Son périmètre d'intervention comprend 49 communes et 4 communautés d'agglomérations sur deux départements, les Yvelines et l'Essonne.

² Ce radar est destiné à la régulation du trafic aérien de la plate-forme d'Orly.

³ Créé en 1947, le CSTB est un établissement public à caractère industriel et commercial qui exerce quatre activités clés : la recherche, l'expertise, l'évaluation, et la diffusion des connaissances, organisées pour répondre aux enjeux de développement durable dans le monde de la construction. Son champ de compétences couvre les produits de construction, les bâtiments et leur intégration dans les quartiers et les villes.

ARTICLE 17 quaterdecies (nouveau)

Confirmation des délibérations prises avant le 1^{er} janvier 2008 par les syndicats mixtes en matière de versement transport

Commentaire : le présent article procède à la validation législative des délibérations prises avant le 1^{er} janvier 2008 par des syndicats mixtes en matière de versement transport.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article 1^{er} de la loi n° 73-460 du 11 juillet 1973 a autorisé les « *syndicats de collectivités locales* » à instituer un versement transport (VT), alors que celui-ci avait initialement conçu pour s'appliquer dans le seul périmètre de l'agglomération parisienne.

Les syndicats mixtes, qui peuvent être ouverts ou fermés¹, faisaient partie des syndicats autorisés à instituer un VT.

Toutefois, à l'occasion de la codification de la loi de 1973 précitée dans le code des communes, le champ des personnes publiques autorisées à instituer un VT a été restreint et ne visait plus que les syndicats de communes.

De même, lors du transfert de ces dispositions à l'article L. 2333-64 du code général des collectivités territoriales, il n'est fait mention que des établissements publics de coopération intercommunale, catégorie qui n'englobe pas les syndicats mixtes.

Afin de lever toute ambiguïté, l'article 102 de la loi de finances pour 2008² est toutefois venu préciser, à l'article L. 5722-7-1 du même code, que « *les syndicats mixtes composés exclusivement ou conjointement de communes, de départements ou d'établissements publics de coopération intercommunale peuvent également instituer, dans les conditions prévues à l'article L. 2333-64, le versement destiné au financement des transports en commun, lorsqu'ils sont compétents pour l'organisation des transports urbains* ».

Ainsi, depuis le 1^{er} janvier 2008, les syndicats mixtes disposent d'une base juridique incontestable pour instituer et percevoir un versement transport.

¹ Les syndicats mixtes sont dits « fermés » lorsqu'ils ne comprennent que des communes et des établissements publics de coopération intercommunale et « ouverts » dans les autres cas.

² Loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007 de finances pour 2008.

Quoi qu'il en soit, la Cour de cassation a considéré, dans deux arrêts du 20 septembre 2012, que les délibérations prises par les syndicats mixtes avant cette date ne reposaient sur aucune base légale. En conséquence, toutes les entreprises ayant acquitté des sommes au titre du VT avant 2008 seraient fondées à en demander le remboursement.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article **procède à la validation législative des délibérations des syndicats mixtes prises avant le 1^{er} janvier 2008 en matière de versement transport**, sous réserve des « *décisions de justice passées en force de chose jugée* ».

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Conformément à la jurisprudence du Conseil constitutionnel¹, une validation législative ne doit pas remettre en cause les décisions juridictionnelles et doit reposer sur des « *raisons d'intérêt général* ». La Cour européenne des droits de l'Homme juge également qu'une validation législative doit se justifier par d'impérieux motifs d'intérêt général.

L'exposé des motifs de l'amendement présenté par le Gouvernement souligne que la jurisprudence de la Cour de cassation « *fragilise considérablement le VT et, à travers lui, le financement des transports publics organisés par les syndicats mixtes en France. Or le versement transport constitue une ressource fondamentale qui représente en moyenne près de la moitié de leur budget [...]* ».

« *Un risque grave pèse ainsi sur cette ressource et, par voie de conséquence, sur l'existence même des syndicats mixtes de transport et les projets dont ils sont porteurs, ainsi que sur la continuité du service public des transports dans nombre de réseaux, dont certains comptent parmi les plus importants du territoire* ».

Au regard des conséquences que provoquerait l'obligation de rembourser les sommes précédemment versées aux syndicats mixtes, votre rapporteur général estime que **la présente validation législative repose effectivement sur des raisons d'intérêt général.**

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

¹ Conseil constitutionnel, 22 juillet 1980, Loi portant validation d'actes administratifs, 80-119 DC

*ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 17 quaterdecies
(Art. L. 2334-36 du code général des collectivités territoriales)*

Création de trois parts dans la DETR

Commentaire : le présent article additionnel vise à créer trois parts dans les enveloppes départementales de la DETR, destinées respectivement aux communes de moins de 2000 habitants, de plus de 2000 habitants et aux EPCI.

I. LE DROIT EXISTANT

Prévue à l'article L. 2334-32 du code général des collectivités territoriales, la **dotation d'équipement des territoires ruraux** (DETR) est issue de la fusion par la loi de finances¹ pour 2011 de la dotation globale d'équipement (DGE) des communes et de la dotation de développement rural (DDR).

Cette fusion répondait au souhait de simplifier les modalités d'attribution de ces subventions, dans la mesure où un grand nombre des communes et des EPCI éligibles à l'une étaient également éligibles à l'autre.

Les crédits de la DETR sont portés par la mission « Relations avec les collectivités territoriales » du budget général. Ces crédits sont répartis entre départements sur la base de la population, du potentiel fiscal, de la densité du département et du potentiel financier.

Les crédits des enveloppes départementales sont ensuite attribués par les préfets, sous forme de subventions, au profit de projets « *dans le domaine économique, social, environnemental et touristique ou favorisant le développement ou le maintien des services publics en milieu rural* ».

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A l'origine, **la DGE visait essentiellement les communes tandis que la DDR s'adressait aux EPCI.**

La fusion de ces deux dotations dans la DETR a donc pu avoir comme conséquence non souhaitable de créer des déséquilibres, par rapport à la situation préexistante, entre les types de communes ou EPCI se voyant attribuer des subventions, au détriment des projets structurants.

¹ Loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011.

Le présent article additionnel vise donc à corriger cette situation, et à assurer un certain équilibre, en prévoyant que les préfets et les commissions d'élus définissent, en fonction des circonstances locales, **trois fractions** – fongibles entre elles – de crédits à destination de ces trois catégories de bénéficiaires : **communes de moins de 2 000 habitants, communes de plus de 2 000 habitants et EPCI.**

Cet amendement avait été **adopté par la commission des finances** lors de l'examen en commission de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ».

Décision de la commission : votre commission vous demande d'adopter cet article additionnel.

*ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 17 quaterdecies
(Art. L. 2334-7-3 du code général des collectivités territoriales)*

Plafonnement de la baisse de la DGF forfaitaire

Commentaire : le présent article additionnel vise à mettre en place un plafonnement global à 4 % de la baisse de la dotation forfaitaire des communes.

I. UNE AUGEMENTATION DE LA PÉRÉQUATION FINANCÉE NOTAMMENT PAR LA MINORATION DE LA DOTATION FORFAITAIRE DES COMMUNES

Le projet de loi de finances pour 2013 propose une augmentation importante de la péréquation communale :

- la dotation de solidarité urbaine connaît une augmentation de 120 millions d'euros ;
- la dotation de solidarité rurale est en hausse de 78 millions d'euros.

Ces montants correspondent à un **taux de progression de 8,7 %**, soit le double du taux appliqué en 2012 (4,6 %) et un rythme d'augmentation parmi les plus élevés de ces dernières années.

Cette augmentation doit être financée notamment par la **minoration** de la **composante « garantie »** de la dotation forfaitaire des communes, que le comité des finances locales pourra décider d'accroître s'il veut renforcer encore les composantes « péréquation » de la DGF communale.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

La minoration de la composante garantie **pèsera lourdement pour certaines communes**, pour lesquelles la part de la garantie peut atteindre 70 %.

C'est pourquoi le présent article additionnel propose de mettre en place, pour toutes les communes, un mécanisme de **plafonnement global de baisse de la dotation forfaitaire**. La baisse maximale de dotation forfaitaire pour 2013 serait de 4 %.

Cette mesure répond à deux préoccupations : **l'absence de mesure de l'ensemble des conséquences des minorations de dotations et de**

compensations d'exonération mises en place pour équilibrer le financement de la DGF et de l'enveloppe normée, d'une part, et la prise en compte de la diversité de la situation des communes au regard de la part de la dotation forfaitaire au sein de leur DGF, d'autre part.

En effet, pour certaines communes la part de la garantie peut dépasser très nettement la moyenne nationale qui est de 29,69 % et même atteindre plus de 70 %. Dans ce cas, le plafonnement du seul mécanisme d'écrêtement de la part garantie est manifestement inadapté.

Décision de la commission : votre commission vous demande d'adopter cet article additionnel.

*ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 17 quaterdecies
(Art. L. 2336-3 du code général des collectivités territoriales)*

**Hausse du plafonnement cumulé des prélèvements au titre du FSRIF et du
FPIC**

**Commentaire : le présent article additionnel propose de porter à 12,5 %
le plafonnement cumulé des contributions au titre du FSRIF et du FPIC.**

I. LE DROIT EXISTANT

Le 3° du I de l'article L. 2336-3 du code général des collectivités territoriales (CGCT) prévoit que **la somme des prélèvements au titre** du Fonds de solidarité des communes de la région Île-de-France (**FSRIF**) de l'année précédente et au titre du Fonds national de péréquation des ressources intercommunales et communales (**FPIC**) de l'année pour un ensemble intercommunal ou une commune isolée **ne peut excéder 10 %** des ressources fiscales.

Ce seuil est mesuré au niveau de l'ensemble intercommunal ou de la commune isolée mais ne s'applique pas individuellement aux communes membres d'un EPCI.

En 2012, six communes isolées ont été concernées par ce mécanisme, et pour trois d'entre elles le mécanisme a conduit à annuler leur contribution au titre du FPIC. En effet, ce mécanisme vient minorer la contribution des communes concernées au titre du FPIC et non celle au titre du FSRIF, afin de préserver l'alimentation du mécanisme de solidarité francilien.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le plafonnement à 10 % évoqué ci-dessus présente le risque d'un report sur les autres collectivités des contributions des collectivités plafonnées qui, comme le souligne le Gouvernement, *« ont pour la plupart encore des marges de manœuvre »*.

Ce risque est évidemment accru du fait de la **montée en puissance du FPIC**, dont le montant devrait être porté en 2013 à 360 millions d'euros, soit une augmentation de 210 millions.

Pour limiter ce risque, le projet de loi de finances pour 2013 proposait une hausse du plafonnement cumulé de 10 % à 11 %.

Cette hausse semble cependant insuffisante, c'est pourquoi **le présent article additionnel propose de relever le plafond à 12,5 %**.

Il convient de rappeler que d'une part, dans le cadre du projet de loi de finances pour 2012, le plafond avait été initialement fixé à 15 % et ensuite ramené à 10 % lors des débats parlementaires et que, d'autre part, avec un relèvement du plafond de 10 % à 11 %, le nombre de collectivités plafonnées enregistrerait néanmoins une forte hausse par rapport à 2012, passant, en 2013, à dix-sept communes.

Décision de la commission : votre commission vous demande d'adopter cet article additionnel.

ARTICLE 17 quinquies (nouveau)
(Art. L. 5212-24 du code général des collectivités territoriales)

Prorogation d'un régime dérogatoire relatif à la 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 2013, 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 2012.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LA TAXE COMMUNALE ET LA TAXE DÉPARTEMENTALE SUR LA CONSOMMATION FINALE D'ÉLECTRICITÉ

1. Les principes généraux

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 code général des collectivités territoriales 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)**.

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.

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.

Aux termes des articles L. 2333-4, L. 3333-3 et L. 5212-24 du même code, les organes délibérants des communes 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 organes délibérants 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.

2. Le cas des syndicats intercommunaux

La loi NOME a également adapté 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.

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.*

B. LES DISPOSITIONS EXCEPTIONNELLES PRISES POUR L'ANNÉE 2012

Pour la première année d'application du dispositif, deux **dispositions à caractère exceptionnel** avaient été instaurées par la loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011 :

- d'une part (article 46 de cette loi), une prorogation de quinze jours (du 1^{er} octobre au 15 octobre 2011) de la date limite de délibération dont disposaient les collectivités territoriales pour délibérer sur les coefficients multiplicateurs des taxes dues en 2012 ;

- d'autre part (article 48 de cette loi), un « régime d'exception » selon lequel, **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 ont bénéficié, en 2012, de la taxe communale sur la consommation finale d'électricité. Les débats parlementaires avaient montré que 130 communes du département du Doubs étaient particulièrement visées par ce dispositif transitoire

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article, introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement, propose de **prolonger d'un an ce dernier dispositif**.

Ainsi, **en l'absence de délibération du syndicat intercommunal** (ou du département jouant ce rôle) avant le 1^{er} octobre 2012, **ou lorsque cette délibération a été rapportée avant le 31 décembre 2012**, les communes de moins de 2 000 habitants pourraient encore, en 2013, bénéficier de la taxe communale sur la consommation finale d'électricité.

Comme pour cette année, 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

Selon les informations transmises à votre rapporteur général, ce dispositif concerne les mêmes collectivités que l'année dernière.

Il importe que les communes et le syndicat concernés trouvent un accord sur un tarif dans l'année qui vient, la loi NOME ayant été promulguée il y a déjà plus de deux ans.

Dès lors, si cet article peut être adopté afin de répondre à des cas difficiles, cette nouvelle prorogation a clairement vocation à être la dernière.

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

ARTICLE 18
(Art. 568 du code général des impôts)

Modification du droit de licence dû par les débiteurs de tabacs

Commentaire : le présent article propose de modifier le droit de licence dû par les débiteurs de tabacs, afin d'améliorer la rémunération des débiteurs.

I. LE DROIT EXISTANT

A. UN MONOPOLE DE VENTE QUI A POUR CONTREPARTIE LE PAIEMENT D'UN DROIT DE LICENCE AU-DELÀ D'UN CERTAIN CHIFFRE D'AFFAIRES

En application de l'article 568 du code général des impôts (CGI), la vente du tabac en France métropolitaine fait l'objet d'un **monopole de vente au détail**, confié à l'administration.

Celle-ci ne l'exerce toutefois pas directement, mais par l'intermédiaire de **débiteurs désignés comme ses préposés et tenus à droit de licence au-delà d'un seuil de chiffre d'affaires** réalisé sur les ventes de tabacs manufacturés. Ce seuil est fixé à 157 650 euros pour les débiteurs de France continentale et à 118 238 euros pour ceux des départements de Corse. Le monopole passe également par l'intermédiaire des titulaires du statut d'acheteur-revendeur ou par l'intermédiaire de revendeurs qui sont tenus de s'approvisionner en tabacs manufacturés auprès des débiteurs de tabacs, et ce exclusivement.

En contrepartie du monopole, le débiteur s'acquitte d'un droit de licence. **Le taux de ce droit s'applique à la remise consentie par le fournisseur** à chaque débiteur, cette remise comprenant l'ensemble des avantages directs ou indirects qui lui sont alloués.

Deux taux sont fixés par l'article 568 du CGI :

- d'une part, un taux de **20,44 %** de la remise brute pour les **cigares et cigarillos** ;

- d'autre part, un taux de **20,84 %** de la remise brute pour les **autres produits du tabac**.

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. Cette remise brute est égale à **8,54 %** pour les cigarettes et le tabac fine coupe destiné à rouler les cigarettes.

La rémunération des débitants de tabacs, dite « **remise nette** », est le résultat d'un pourcentage appliqué au chiffre d'affaires. Ce pourcentage est l'application d'une formule de calcul intégrant le droit de licence.

En pratique, **une remise directe de 6,6 %** est versée au débitant 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 au régime d'allocation viagère des gérants de débits de tabacs (RAVGDT).

Ainsi qu'il est rappelé *supra*, 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 deuxième contrat d'avenir pour les buralistes, signé le 21 décembre 2006.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le 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 20,84 % de la remise brute à 20,60 %**.

*

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

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

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 allant de 2012 à 2016, a été signé le 23 septembre 2011.

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 6,6 % depuis le 1^{er} janvier 2012, il doit donc être porté à **6,7 % à compter du 1^{er} janvier 2013.**

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 20,84 % à 20,60 % de la remise brute.

En cumulé sur la durée du troisième contrat d'avenir, la mesure prévue devrait aboutir pour les buralistes à un surcroît de rémunération de l'ordre de **249,95 millions d'euros**, en faisant une hypothèse prudente d'un ralentissement progressif de la croissance en valeur du marché.

Evolution du surcroît de rémunération des buralistes

	2012	2013	2014	2015	2016
Taux de remise nette (en %)	-	6,7	6,8	6,85	6,9
Evolution du marché (en %)	-	1,04	1,03	1,02	1,01
Total pour l'exercice (en millions d'euros)	17,20	35,78	55,27	65,78	75,92
Total cumulé (en millions d'euros)	17,20	52,98	108,25	174,03	249,95

Source : direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI)

Ces 249,95 millions d'euros en cinq ans correspondent à environ **1 000 euros** par débitant et par an.

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

ARTICLE 18 bis (nouveau)
(Art. 568 du code général des impôts)

Conditions juridiques pour l'exercice de l'activité de débitant de tabacs

Commentaire : le présent article propose d'assouplir les conditions juridiques encadrant l'exercice de l'activité de débitant de tabacs.

I. LE DROIT EXISTANT

En application de l'article 568 du code général des impôts (CGI), la vente du tabac en France métropolitaine fait l'objet d'un **monopole de vente au détail**, confié à l'administration.

Celle-ci ne l'exerce toutefois pas directement, mais par l'intermédiaire de **débitants désignés comme ses préposés et tenus à droit de licence au-delà d'un seuil de chiffre d'affaires** réalisé sur les ventes de tabacs manufacturés. Ce seuil est fixé à 157 650 euros pour les débits de France continentale et à 118 238 euros pour ceux des départements de Corse. Le monopole passe également par l'intermédiaire des titulaires du statut d'acheteur-revendeur ou par l'intermédiaire de revendeurs qui sont tenus de s'approvisionner en tabacs manufacturés auprès des débitants de tabacs, et ce exclusivement.

Un débitant de tabac ne peut gérer son activité que sous la forme juridique de l'exploitation individuelle ou de **la société en nom collectif (SNC), dont tous les associés sont des personnes physiques.**

Les conditions d'exploitation du débit de tabac sont fixées par décret.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté, à l'initiative du Gouvernement, un amendement portant article additionnel **autorisant les SNC, exploitant des débits de tabac spéciaux bénéficiant d'une autorisation d'occupation du domaine public, à ne pas être exclusivement composées de personnes physiques.**

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Jusqu'en 2009, un débitant de tabac ne pouvait juridiquement être qu'une personne physique. Le statut de SNC avait toutefois été autorisé, dès 1946, par la direction générale des impôts (DGI) pour la gestion du fonds de commerce associé au débit, ce qui pouvait laisser croire à une solidarité entre le débitant et la SNC.

Dans sa décision CC10244F du 6 mars 2007, **la Cour de cassation** a infirmé cette appréciation, considérant que la SNC ne pouvait être tenue responsable des dettes contractées par le débitant, personne physique.

Cette décision de la Cour de cassation est à l'origine d'une modification législative intervenue en 2009. Ainsi, **l'article 77 de la loi n° 2009-526 du 12 mai 2009 de simplification et de clarification du droit et d'allègement des procédures (dite loi « Warsmann »)** dispose qu'« *un débitant de tabac ne peut gérer son activité que sous la forme juridique de l'exploitation individuelle ou de la société en nom collectif, dont tous les associés sont des personnes physiques* ».

Cette modification de 2009 était cependant imparfaite, car elle a **omis de prendre en considération le cas des débits dits « spéciaux »**. Ces débits sont implantés sur le domaine public et le plus important d'entre eux est la société RELAY, débitant unique représentant 350 points de vente dans les gares et constitué en SNC de personnes morales.

La demande récemment exprimée par les **chemins de fer néerlandais** (*via* la société NS Stations France SAS) d'exploiter à leur tour des débits dits « spéciaux » a clairement fait apparaître la nécessité de modifier à nouveau la législation pour :

- **régulariser la situation de la société Relay ;**
- **permettre à d'autres acteurs de candidater à la gérance de débits sur le domaine public.**

Ainsi, le présent article permet de régulariser *ex post* une situation juridique et de mieux assurer l'exercice de **la concurrence lorsque des établissements sont installés sur le domaine public**, en particulier dans le cas des **gares**.

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

ARTICLE 18 ter (nouveau)
(Art. 575 E bis du code général des impôts)

Mesures relatives à la fiscalité des tabacs en Corse

Commentaire : le présent article propose d'adapter la fiscalité du tabac en Corse dans un objectif de simplification, de clarification et de mise en conformité avec le droit communautaire.

I. LE DROIT EXISTANT

A. L'ASSIETTE DES IMPOSITIONS SUR LES PRODUITS DE TABACS

La taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et le droit de consommation des produits de tabacs ont pour assiette le **prix de vente de ceux-ci tel qu'homologué chaque année par un arrêté du ministre chargé du budget**. Un arrêté global, entrant en vigueur au début du mois de janvier, homologue l'intégralité des prix des produits du tabac commercialisés en France métropolitaine, à l'exclusion des départements d'outre-mer. En cours d'année, les nouveaux produits, les produits retirés et les modifications de prix sont repris en trois arrêtés trimestriels. Ils sont tous publiés au Journal Officiel de la République Française (JORF). Le dernier arrêté remonte au 13 septembre 2012.

Pour les **produits de tabac importés** soumis à droit de douane, le montant acquitté au titre de ceux-ci est, en application de l'article 575 B du code général des impôts (CGI), déduit du prix de vente au détail pour le calcul du droit de consommation¹.

En pratique, les quatre fabricants de produits de tabac opérant sur le marché français (Philip Morris, Imperial Tobacco qui a racheté Altadis ex-SEITA, Japan Tobacco et British-American Tobacco) adressent à la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI) les prix de ceux-ci. Ces prix sont **librement déterminés** dans la limite toutefois de l'article 572 du CGI. Cet article dispose que ce prix « *ne peut toutefois être homologué s'il est inférieur à celui obtenu en appliquant, au prix moyen de ces produits, un pourcentage* » fixé à 95 % par le décret n° 2004-975 du 13 septembre 2004.

Au total, **l'homologation, de pure forme, a pour seul objet de garantir que les produits de tabac seront vendus au même prix sur**

¹ Par exemple, 11 cigares importés, dont le prix de vente au détail est de 7,10 euros l'unité et ayant supporté des droits de douane à hauteur de 12 euros pour la totalité, ont une valeur taxable de 66,10 euros [(11x7,10)-12].

l'ensemble du territoire national (sous réserve de dispositions particulières à la Corse et aux départements d'outre-mer).

S'agissant des produits de tabacs, la fiscalité et son produit présentent la caractéristique d'être **indirectement déterminée 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 précité du CGI, que les différents taux du droit de consommation sont calculés et que la TVA s'applique.

En effet, **les taux de droit de consommation et de TVA s'appliquent « à rebours » ou « en dedans »**, 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.

Cependant, **la fiscalité influence directement le prix des produits de tabacs** puisque l'Etat est en mesure, par l'utilisation des divers instruments fiscaux (*cf. infra*), de renchérir les prix afin d'atteindre des objectifs de santé publique. L'Etat interagit donc avec les fabricants afin de les inciter à augmenter « d'eux-mêmes » leur prix, sous la menace permanente d'une augmentation de la fiscalité en cas de refus. Cette interaction est d'autant plus facilitée que le nombre de fabricants est réduit. Au total, la liberté de détermination des prix des produits de tabacs est ainsi en fait très encadrée.

B. LA TVA SUR LES PRODUITS DE TABACS

La TVA s'applique aux produits de tabac au **taux normal de 19,6 %**.

Cependant, comme il a été indiqué *supra*, la TVA ne s'applique pas sur le prix HT des produits de tabacs mais « à rebours » du prix de vente homologué précédemment mentionné, soit à un **taux de 16,388 %** de celui-ci.

Ainsi par exemple, pour un paquet de 20 cigarettes vendu à 5,70 euros, la TVA s'appliquera « en dedans » de ce prix à un taux de 16,3856 %, soit 0,93 euro¹.

Le marché du tabac en France étant estimé à environ 18 milliards d'euros, la TVA brute collectée par les fournisseurs de tabacs rapporte à l'Etat **3,5 milliards d'euros**², affectés en quasi-totalité à la sécurité sociale.

C. LE DROIT DE CONSOMMATION SUR LES TABACS

1. Le taux applicable aux produits de tabac autres que les cigarettes

En application de l'article 575 du CGI, les tabacs manufacturés vendus dans les départements en France continentale, comme les tabacs ainsi que le papier à rouler les cigarettes qui y sont importés, sont soumis à un droit

¹ $5,70 \times 16,3856 \% = 0,93$.

² *Evaluation des voies et moyens annexée au projet de loi de finances pour 2013, tome I.*

de consommation. S'agissant des tabacs manufacturés autres que les cigarettes, **le droit de consommation qui leur est applicable se calcule sur la base de leur prix de vente au détail, sous réserve d'un minimum de perception** fixé par mille unités ou par mille grammes (*cf. infra*).

Le taux de ce droit de consommation **varie selon les produits de tabacs** :

- pour les cigares et cigarillos : 27,57 % ;
- pour les tabacs fine coupe destinés à rouler les cigarettes : 58,57 % ;
- pour les autres tabacs à fumer¹ : 52,42 % ;
- pour les tabacs à priser : 45,57 % ;
- pour les tabacs à mâcher : 32,17 %.

Une fois le prix de vente des produits concernés homologué, **les taux ci-dessus s'appliquent « en dedans »** de celui-ci.

2. Le taux applicable aux cigarettes

Simple pour les produits de tabacs autres que les cigarettes, **les règles fiscales se complexifient** pour ces dernières, obligeant à distinguer entre celles applicables à la « classe de prix de référence » (CPR) et les autres.

a) La classe de prix de référence (CPR)

Les notions de CPR et de « prix moyen pondéré » (PMP) ont été introduites à l'article 575 du CGI par **l'article 73 de la loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010**.

La CPR remplace la « classe de prix la plus demandée » (CPPD). Elle correspond au PMP exprimé pour 1 000 cigarettes et arrondi à la demi-dizaine d'euros immédiatement supérieure.

Le PMP correspond au prix obtenu **en divisant** la valeur de toutes les cigarettes mises à la consommation, pendant une année civile, par la quantité totale de ces mêmes cigarettes.

Il est déterminé un PMP et une CPR pour les cigarettes vendues en **France continentale** et pour celles vendues en Corse (*cf. infra*).

Le PMP et la CPR **entrent en vigueur le 1^{er} janvier** et sont fixés par arrêté du ministre chargé du budget au plus tard le 31 janvier de chaque année. La CPR est déterminée pour toute l'année civile. Elle n'est pas modifiée pendant l'année, y compris en cas de variation des prix homologués de vente au détail.

Pour 2012, le PMP et la CPR en France continental sont les suivants, en application de l'arrêté du 26 janvier 2012 :

¹ *Le narguilé et les blunts appartiennent notamment à cette catégorie.*

- le PMP s'élève à **284,81 euros** pour 1 000 unités et à **5,70 euros** pour 20 unités ;

- la CPR s'établit à **285 euros** pour 1 000 unités et à **5,70 euros** pour 20 unités.

Pour les cigarettes de la CPR, le montant du droit de consommation est calculé en appliquant au prix de vente au détail le taux global du droit de consommation fixé à **64,25 %** pour la France continentale.

Ainsi, un paquet de 20 cigarettes appartenant à la CPR supporte en France continentale un montant de droit de consommation de **3,66 euros**.

b) Les cigarettes n'appartenant pas à la CPR

Pour l'année 2012, les cigarettes n'appartenant pas à la CPR correspondent à celles vendues à un prix différent de **5,70 euros** le paquet de 20.

Le droit de consommation se décompose alors en une part spécifique et une part proportionnelle.

i) La part spécifique

La part spécifique correspond à un montant exprimé en euros pour 1 000 cigarettes. Ce montant est **identique quel que soit le prix de vente des cigarettes**.

La part spécifique est fixée à **12 %** (« taux spécifique ») de la charge fiscale totale afférente aux cigarettes de la CPR, en application de l'article 67 de la loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011.

Cette charge fiscale totale applicable aux cigarettes de la CPR s'élève à **80,638 %**. Elle correspond à l'addition du taux de droit de consommation (64,25 %) et du taux de TVA (16,388 %).

Le montant de la part spécifique se monte donc à **27,58 euros** pour 1 000 cigarettes. Ce montant résulte du calcul suivant :

285 euros (prix de 1 000 cigarettes de la CPR) x 80,638 % x 12 % = 27,5782 arrondis à 27,58 euros.

ii) La part proportionnelle

La part proportionnelle est égale à **la différence** entre le montant du droit de consommation applicable à la cigarette de la CPR et la part spécifique, rapportée au prix de vente de la cigarette de la CPR.

Ainsi, la part proportionnelle du droit de consommation s'élève à **54,57 %**.

La détermination de la part proportionnelle résulte en effet du calcul suivant :

$$\frac{(285 \times 64,25 \%) - 27,58}{285} \times 100 = 54,57 \%$$

iii) La taxation en deux exemples

Pour 1 000 cigarettes vendues à **290 euros**, le droit de consommation supporté se monte à 185,83 euros. Ce montant se décompose en une part spécifique de 27,58 euros et une part proportionnelle de 158,25 euros (290 x 54,57 %).

Pour 1 000 cigarettes vendues à **295 euros**, le droit de consommation supporté se monte à 188,56 euros. Ce montant se décompose en une part spécifique de 27,58 euros et une part proportionnelle de 160,98 euros (295 x 54,57 %).

3. Le minimum de perception

En application de l'**article 575 A du CGI**, le minimum de perception est fixé à 115 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. Il n'y a pas de minimum de perception sur les tabacs à priser et à mâcher.

Pour les cigarettes, le minimum de perception est fixé à **183 euros pour mille unités, soit 3,66 euros par paquet de 20**.

Par conséquent, les cigarettes et les autres produits de tabac supportent **soit le droit de consommation, soit le minimum de perception** si le montant du droit de consommation lui est inférieur.

Il est possible de déterminer si un produit est soumis au droit de consommation ou au minimum de perception selon qu'il est vendu au dessus ou en dessous d'un prix appelé « **prix d'entrée en application du minimum de perception** ». S'il est vendu en dessous de ce prix, c'est le minimum de perception qui s'applique.

La détermination de ce « prix d'entrée » se calcule comme suit pour les cigarettes (pour un paquet de 20) :

$$\text{Prix d'entrée} = [(183 - 27,5782) / (1000 \times 54,57 \%)] \times 20 = 5,36 \text{ euros}$$

Par conséquent, l'ensemble des paquets de cigarettes vendus à un prix inférieur à **5,36 euros** se voit appliquer le minimum de perception.

Dans le cas de produits pour lesquels il n'existe pas de prix de vente homologué (**cas des produits en situation irrégulière**) et à défaut de connaître le prix de vente réel, le minimum de perception est appliqué.

L'article 73 de la loi précitée de finances rectificative pour 2010 a instauré un minimum de perception **majoré** de 10 % pour les cigarettes vendues à un prix inférieur à 94 % de la CPR, soit en 2012 en dessous de 5,36 euros le paquet de 20.

Dans le cas où la CPR est inférieure de plus de 3 % à la moyenne des prix homologués (cas d'une hausse générale des prix intervenant en cours d'année), un arrêté du ministre du budget peut rendre le minimum de perception **majoré** applicable aux cigarettes vendues à un prix inférieur à un taux différent de celui prévu de 94 % de la CPR. Ce taux peut dans ce cas être augmenté jusqu'à 110 % de la CPR de l'année en cours.

Le ministre chargé du budget n'a jamais utilisé cette possibilité de relèvement des minima de perception, mais **le simple fait qu'elle existe pèse naturellement dans les négociations entre l'administration des douanes et les fabricants et distributeurs de cigarettes.**

4. Produit et affectation

En 2011, le produit du droit de consommation sur les produits de tabacs s'est élevé à environ **10 milliards d'euros, affecté en totalité aux régimes de sécurité sociale.**

D. LES RÈGLES SPÉCIFIQUES À LA CORSE

Le droit de consommation applicable en Corse **diffère** à la fois dans son assiette et dans son taux de celui applicable sur le continent.

Les tabacs vendus en Corse figurent dans les arrêtés d'homologation (*cf. supra*), mais leur **prix de vente est inférieur à ceux du continent.**

Cependant, en application de l'article 575 E *bis* du CGI, le prix de vente au détail appliqué aux **cigarettes** dans les départements de Corse est **au moins égal à 75 % des prix de vente continentaux des mêmes produits.** Ainsi une cigarette vendue en France continentale depuis le 17 octobre 2011 à 6,20 euros le paquet de 20 est vendue en Corse au prix de 4,65 euros.

Pour les **autres produits de tabac**, il convient de distinguer entre :

- les tabacs fine coupe destinés à rouler les cigarettes, les autres tabacs à fumer, les tabacs à priser et les tabacs à mâcher, dont le prix de vente au détail est au moins égal aux **deux tiers** des prix continentaux des mêmes produits ;

- les cigares et les cigarillos, dont le prix de vente au détail est au moins égal à **85 %** des prix continentaux des mêmes produits.

Par conséquent, la fiscalité s'appliquant pour les produits de tabac « à rebours » du prix de vente au détail, **tant l'assiette de la TVA que celle du droit de consommation sont, en Corse, réduites par rapport à celles en vigueur en France continentale.**

S'agissant des **taux du droit de consommation**, ceux-ci sont différents selon qu'il s'agit de la cigarette de la CPR ou une autre

cigarette, mais **toujours inférieurs à ceux en vigueur en France continentale** :

- pour la cigarette de la CPR, le taux du droit de consommation s'élève à 45 % du prix de vente au détail (contre 64,25 % sur le continent) ;

- pour les autres cigarettes, le taux de la part spécifique est fixé à 6,5 % de la charge fiscale totale afférente aux cigarettes de la CPR (contre 12 % sur le continent) et la part proportionnelle à 41,01 % (contre 54,57 % sur le continent).

Pour les autres produits de tabac, les taux sont fixés comme suit, entre **deux et trois fois inférieurs aux taux applicables sur le continent** :

- pour les cigares et cigarillos : 10 % ;
- pour les tabacs fine coupe destinés à rouler les cigarettes : 27 % ;
- pour les autres tabacs à fumer : 22 % ;
- pour les tabacs à priser : 15 % ;
- pour les tabacs à mâcher : 13 %.

Par ailleurs, **le minimum de perception ne s'applique pas en Corse**.

Enfin, le produit du droit de consommation est affecté au financement de travaux de mise en valeur de la Corse et versé à concurrence d'un quart au **budget des départements de la Corse** et de trois quarts au **budget de la collectivité territoriale de Corse**.

E. LES ÉVOLUTIONS PRÉVUES PAR LE PROJET DE LOI DE FINANCEMENT DE LA SÉCURITÉ SOCIALE (PLFSS) POUR 2013

Adopté en lecture définitive par l'Assemblée nationale le 3 décembre 2012 et faisant l'objet de deux **saisines du Conseil constitutionnel** en application de l'article 61 alinéa 2 de la Constitution¹, le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2013 prévoit plusieurs évolutions de la fiscalité des tabacs.

En particulier, la nouvelle rédaction proposée pour l'article 575 du CGI a pour conséquence que **le droit de consommation sur les tabacs comportera désormais, pour tous les produits** :

- **une part spécifique** par unité de produit ou de poids ;
- **une part proportionnelle** au prix de vente au détail.

Par ailleurs, la nouvelle rédaction proposée pour l'article 575 A du CGI fixe les **taux normaux à la hausse**.

¹ Par plus de soixante sénateurs le 4 décembre 2012 et plus de soixante députés le 5 décembre 2012.

Pour de plus amples développements, votre rapporteur général renvoie au **rapport pour avis** de notre collègue Jean-Pierre Caffet¹.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté, à l'initiative du Gouvernement, un amendement portant article additionnel **adaptant la fiscalité du tabac en Corse dans un objectif de simplification, de clarification et de mise en conformité avec le droit communautaire.**

Pour les différents groupes de produits de tabacs, cet article fixe comme suit le taux normal et le taux spécifique applicables en Corse, à compter du 1^{er} janvier 2013.

Taux du droit de consommation à compter du 1^{er} janvier 2013

(en %)

	Taux normal	Taux spécifique
Cigarettes	45	10
Cigares et cigarillos	10	5
Tabacs fine coupe destinés à rouler les cigarettes	27	15
Autres tabacs à fumer	22	0
Tabacs à priser	15	0
Tabacs à mâcher	13	0

Par ailleurs, à compter du 1^{er} juillet 2013, ces mêmes taux seront fixés aux valeurs suivantes.

Taux du droit de consommation à compter du 1^{er} juillet 2013

(en %)

	Taux normal	Taux spécifique
Cigarettes	50	10
Cigares et cigarillos	15	5
Tabacs fine coupe destinés à rouler les cigarettes	30	15
Autres tabacs à fumer	25	0
Tabacs à priser	20	0
Tabacs à mâcher	15	0

¹ Sénat, rapport pour avis n° 104 (2012-2013).

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. L'ALIGNEMENT DE LA FISCALITÉ EN CORSE AVEC CELLE QUI SERA APPLIQUÉE SUR LE CONTINENT

Jusqu'au 30 juin 2013, le **taux normal** ne variera pour aucun groupe de produits de tabacs en Corse.

En revanche, un **taux spécifique** est instauré à compter du 1^{er} janvier 2013 pour les produits autres que les cigarettes. La situation en Corse connaîtra donc la même évolution que celle attendue sur le continent une fois promulgué le PLFSS pour 2013.

Sur le continent comme en Corse, une fiscalité dite « mixte » (c'est-à-dire combinant un taux normal et un taux spécifique) sera donc en vigueur à partir de 2013.

L'introduction de cette fiscalité mixte ne devrait avoir **aucun effet sur les prix de vente**, en dépit d'une **légère surfiscalisation des cigarettes d'entrée de gamme** dont le prix de vente public (PVP) sera inférieur à la CPR. En pratique, les cigarettes d'entrée de gamme (vendues à 6,10 euros sur le continent) seront vendues à 4,60 euros et, la CPR en Corse étant attendue à 4,70 euros, elles seront fiscalisées à 45,22 %, soit un taux légèrement supérieur au taux normal de 45 %.

B. LA HAUSSE DU DROIT DE CONSOMMATION

1. Vers la fin du régime fiscal dérogatoire actuellement en vigueur en Corse ?

A compter du 1^{er} juillet 2013, alors que les taux spécifiques resteront inchangés, **les taux normaux augmenteront** pour tous les groupes de produits de tabacs en Corse.

Pour la taxation des tabacs manufacturés, les départements de Corse bénéficient d'un **régime fiscal dérogatoire** par rapport à celui applicable aux mêmes produits sur le territoire continental (*cf. supra*).

En 1992, lors de l'adoption des directives concernant le rapprochement des accises communautaires, **la France a été autorisée** à maintenir ce régime dérogatoire. La directive 2003/117/CE du Conseil du 5 décembre 2003 a prorogé au 31 décembre 2009 cette dérogation et a autorisé la France à appliquer aux tabacs mis à la consommation en Corse un taux d'accise réduit.

Compte tenu des spécificités économiques et sociales de la Corse, il a été demandé et obtenu une reconduction de cette dérogation dans le cadre des négociations, engagées à l'automne 2008, sur les directives dites « tabacs ». Ainsi, la directive 2010/12/UE du conseil du 16 février 2010 permet à la

France d'appliquer aux tabacs vendus en Corse un taux d'accise réduit **jusqu'au 31 décembre 2015**.

Un alignement progressif, avec des étapes intermédiaires, de la fiscalité corse avec celle du continent, d'ici au 1^{er} janvier 2016, est toutefois imposé par le droit communautaire.

Un premier palier de cette convergence doit être franchi **en 2013** et le taux normal est donc porté, dès cette année, à 50 %. Cette augmentation prendra effet au 1^{er} juillet, afin qu'elle coïncide avec la hausse nationale du droit de consommation prévue dans le PLFSS pour 2013.

Le Gouvernement indique qu'il n'a pas été possible d'obtenir de la Commission européenne un report de cette première étape de convergence. Il souligne néanmoins qu'il continuera d'œuvrer auprès des instances communautaires afin de les convaincre de la pertinence d'un régime fiscal spécifique pour les tabacs en Corse.

2. La hausse du taux normal en Corse : des effets incertains

Indépendamment d'une hausse susceptible d'intervenir (selon les informations communiquées à votre rapporteur général par la DGDDI) sur le continent au 1^{er} juillet 2013 à l'initiative des fabricants, **les effets de la hausse du taux normal en Corse à cette même date ne sont pas connus**.

En effet, en dépit d'un abaissement de leur **revenu unitaire (qui est quasiment le double de celui du continent)**, les industriels (principalement Philip Morris et Imperial Tobacco) pourront choisir de maintenir leurs prix inchangés pour conserver leurs volumes, particulièrement importants en période touristique. Si toutefois les fabricants voulaient rétablir le prix hors taxe et remise (PHTR) unitaire à hauteur de ce qu'il est en 2012, ils devraient augmenter leurs prix d'environ 5 %.

On peut également concevoir un **accord entre les fabricants et les buralistes corses** pour se répartir l'effet de la hausse de la fiscalité, permettant ainsi une modération de la hausse des prix. Selon la DGDDI, un tel accord est toutefois peu probable.

Quels que soient le nombre et le calendrier des hausses de prix en Corse en 2013, le prix du tabac devrait en tout cas y **augmenter dans une proportion plus grande que sur le continent**. Ces hausses interviendraient soit à l'été et à l'automne, soit uniquement à l'automne.

3. L'impact budgétaire de la mesure

La mesure proposée par le présent article n'a **pas d'impact sur le budget de l'Etat**, car la recette du droit de consommation en Corse est entièrement affectée aux collectivités corses en application de l'article 575 E *bis* du CGI. Le produit de ce droit est en effet affecté au financement de

travaux de mise en valeur de la Corse et versé à concurrence d'un quart au budget des départements de la Corse et de trois quarts au budget de la collectivité territoriale de Corse.

La recette fiscale devrait **continuer à progresser** selon le rythme observé ces dernières années, faisant toutefois apparaître, comme sur le continent, une inflexion à la baisse.

**Produit du droit de consommation en Corse
au cours des trois derniers exercices**

(en millions d'euros)

	2009	2010	2011
Droit de consommation en Corse	71,1	74,4	76,2

Source : DGDDI

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

ARTICLE 19
(Art. 302 G du code général des impôts)

Extension des dispenses de caution pour les petits opérateurs en matière d'alcool et de boissons alcooliques

Commentaire : le présent article propose d'élargir le champ des dispenses de caution octroyées aux opérateurs qui produisent, transforment, détiennent et expédient des alcools et des boissons alcooliques.

I. LE DROIT EXISTANT

En application de l'**article 302 G du code général des impôts (CGI)**, toute personne qui produit ou transforme des alcools, des vins, des cidres, des poirés, des hydromels, des jus de raisin légèrement fermentés dénommés « pétillants de raisin » (*cf.* article 438 du CGI) ou des bières, doit exercer son activité comme entrepositaire agréé.

L'administration accorde la qualité d'entrepositaire agréé à une double condition. D'une part, la personne doit être en mesure de tenir et de présenter « *une comptabilité matières des productions, transformations, stocks et mouvements de produits* ». D'autre part, elle doit **fournir une caution solidaire** garantissant le paiement des droits dus.

Les droits en question renvoient au droit de consommation prévu au I de l'article 403 du CGI, au droit de circulation prévu à l'article 438 du CGI, à la cotisation perçue au profit de la caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS) prévue à l'article 1613 *bis* du CGI, au droit spécifique sur les bières prévu à l'article 520 A du CGI et à la cotisation prévue à l'article L. 245-7 du code de la sécurité sociale.

Cette caution permet au Trésor de **se prémunir contre un risque d'insolvabilité**.

Toutefois, le V de l'article 302 G du CGI précise que « *peuvent être dispensés de caution en matière de production, de transformation et de détention les récoltants dont les sociétés coopératives agricoles et leurs unions, ainsi que les brasseurs. Peuvent également être dispensés de caution à la circulation les petits récoltants de vin y compris les sociétés coopératives agricoles et leurs unions dans les limites et conditions fixées par décret* ».

Les dispositions précitées **excluent** du champ des dispenses de caution en matière de détention et d'expédition de produits soumis à accises **les petits opérateurs qui n'ont pas le statut de récoltant**.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article propose d'accorder le bénéfice de la dispense de caution non seulement aux récoltants de vins ou de cidre, mais également aux **petits négociants** lorsqu'ils détiennent et expédient des produits soumis à accise.

Il renvoie à un **décret** la fixation des limites et des conditions de cette dispense pour les petits négociants.

*

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

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Lorsque les petits négociants réalisent des **mises à la consommation**, ils bénéficient déjà, en application du 2 du III de l'article 302 D du CGI, de la dispense de caution de la garantie de paiement de l'impôt dû pour l'acquittement des droits des produits mis à la consommation¹.

La mesure proposée correspond donc à une **mise en cohérence** avec le régime rappelé ci-dessus.

La dispense de caution renvoie également à une **simplification des formalités administratives** en faveur des petits négociants.

Elle permet en outre de **réduire les frais financiers pesant sur ces opérateurs** et résultant de la mise en place des garanties exigées de l'administration au titre de la détention et de la circulation de produits soumis à accises.

Selon l'évaluation préalable annexée au présent projet de loi de finances, **environ 1 500 à 2 000 petits négociants**, non récoltants, ayant le statut d'entrepôts agréés et détenant des alcools et des boissons alcooliques dans un entrepôt fiscal suspensif des droits d'accises, sont concernés.

Enfin, la dispense de caution ne fait courir qu'un **faible risque** à l'administration fiscale. En effet, cette dispense est accordée aux opérateurs qui réalisent exclusivement des expéditions nationales, à condition que les

¹ Cette dispense de caution est accordée aux opérateurs à condition que les droits d'accises suspendus n'excèdent pas, en valeur annuelle, deux fois et demi le droit de consommation fixé au 2° du I de l'article 403 du CGI. La valeur annuelle s'entend de la valeur annuelle des opérations taxables réalisées par ces opérateurs au cours des deux dernières années civiles.

droits d'accises suspendus n'excèdent pas, en valeur annuelle, deux fois et demi le droit de consommation fixé au 2° du I de l'article 403 du CGI, soit 4 150 euros¹.

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

¹ 1 660 euros/hectolitre x 2,5 = 4 150 euros.

ARTICLE 20

(Art. 114 et 120 du code des douanes)

Extension de la dispense de caution des taxes dues lors de l'importation et en matière de régimes économiques douaniers

Commentaire : le présent article propose d'étendre la dispense de caution des taxes dues lors de l'importation et en matière de régimes économiques douaniers.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LES RÉGLES DE CAUTIONNEMENT DE LA TAXE SUR LA VALEUR AJOUTÉE (TVA) À L'IMPORTATION

L'importation de marchandises constitue un acte **imposable à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA)** en vertu de l'article 293-A du code général des impôts (CGI), sous réserve des exonérations prévues à l'article 291 du CGI.

Les articles 114 et 120 du code des douanes imposent la mise en place d'un cautionnement pour le report de paiement des droits et taxes dus à l'importation pour l'un, et pour le placement sous régime douanier suspensif pour l'autre.

Les deux articles précités prévoient toutefois la possibilité de **dispense de caution pour la TVA** si les opérateurs qui en font la demande respectent les conditions suivantes :

- les personnes doivent satisfaire aux obligations comptables qui leur incombent et dont la liste est déterminée par décret en Conseil d'Etat ;

- elles ne doivent faire l'objet ni d'une inscription non contestée du privilège du Trésor ou de la sécurité sociale, ni d'une procédure de redressement judiciaire ou de liquidation judiciaire.

B. LES TAXES ASSIMILÉES À LA TVA

Les taxes assimilées à la TVA perçues à l'importation par la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI) sont au nombre de **huit**. Le tableau ci-dessous en recense le produit.

Taxes assimilées à la TVA perçues à l'importation par la DGDDI

(en euros)

Base légale	Affectataire	Libellé	2009	2010	2011
Art. 1609 <i>vicies</i> du CGI	Caisse Centrale de la Mutualité Sociale Agricole (CCMSA)	Taxe spéciale sur les huiles destinées à l'alimentation humaine	3 098 360	3 095 001	3 104 490
Art. 1609 <i>undecies</i> du CGI	Centre national du livre (CNL)	Taxe sur les appareils de reproduction ou d'impression et taxe sur l'édition des ouvrages de librairie	4 202 877	4 962 245	5 962 707
Art. 71 A de la loi de finances rectificative (LFR) pour 2003	Comité professionnel de développement des industries françaises de l'ameublement et du bois (CODIFAB)	Taxe pour le développement des industries de l'ameublement ainsi que des industries du bois	2 322 792	3 112 775	3 045 556
Art. 71 B de la LFR pour 2003	Centre technique du cuir (CTC)	Taxe pour le développement des industries du cuir, de la maroquinerie, de la ganterie et de la chaussure	3 900 866	4 656 919	4 891 937
Art. 71 C LFR 2003	COMITE FRANCECLAT	Taxe pour le développement des industries de l'horlogerie, bijouterie, joaillerie, orfèvrerie et des arts de la table	1 809 163	2 799 412	2 448 314
Art. 71 D LFR 2003	Comité de Développement et de Promotion de l'Habillement (CDPH)	Taxe pour le développement des industries de l'habillement	2 680 832	2 954 857	3 221 574
Art. 71 F LFR 2003	Centre d'études et de recherches de l'industrie du béton (CERIB) et Centre technique de matériaux naturels de construction (CTMNC)	Taxe pour le développement des industries des matériaux de construction	276 523	391 889	343 040
Art. 75 LFR 2003	FRANCEAGRIMER	Taxe au profit de Franceagrimer (ex-Ofimer)	3 053 296	3 492 504	3 745 807
Total			21 344 709	25 465 601	26 763 425

Source : DGDDI

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article vise, d'une part (au A), à rendre cette **dispense de caution automatique**, (c'est-à-dire en ne la conditionnant plus au respect de certaines obligations) et, d'autre part (au B), à **l'étendre aux taxes assimilées** à la TVA exigibles à l'importation ou suspendues lors du placement sous régimes économiques douaniers.

Néanmoins, **la présentation d'une caution restera possible, à la demande des services des douanes.**

*

L'Assemblée nationale a adopté trois amendements **réactionnels** de la commission des finances.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. UNE MESURE DE SIMPLIFICATION

Telle qu'elle est prévue actuellement, la dispense de TVA sous condition constitue une procédure d'une certaine **lourdeur pour les opérateurs et l'administration.**

Le caractère automatique de la dispense de caution dans le cas de la TVA correspond donc à une mesure de **simplification.**

B. UNE RÉDUCTION DES COÛTS POUR LES OPÉRATEURS

S'agissant des **taxes assimilées** (*cf. supra*), ces taxes peuvent actuellement être les seules à cautionner dès lors que la TVA est dispensée de caution. Or, les montants sont très marginaux. **Le coût d'un cautionnement est dès lors disproportionné par rapport aux enjeux.**

L'extension de la dispense de caution aux taxes assimilées renvoie ainsi à **une réduction des coûts financiers de cautionnement** supportés par les opérateurs. A cet égard, les informations détenues par la DGDDI permettent de penser que les coûts s'échelonnent en général de **0,2 % à 1,2 % des montants cautionnés**, étant précisé que plus les montants sont importants, plus le pourcentage est faible. Compte tenu des frais de dossier notamment, de faibles montants cautionnés peuvent toutefois conduire à des pourcentages plus élevés.

C. UNE COMPÉTITIVITÉ RENFORCÉE

La dispense automatique de caution pour le report de paiement de la TVA ou le placement sous régime suspensif est de nature à renforcer **l'attractivité du site « France »** : elle vise à favoriser l'augmentation des opérations liées au dédouanement sur les plates-formes logistiques françaises.

Parallèlement, elle permet **d'améliorer la compétitivité des entreprises** prenant part au négoce international.

D. UN RISQUE FAIBLE POUR LE TRÉSOR

L'allègement de la procédure de cautionnement ne fait peser qu'un **faible risque** sur le Trésor. Pour l'évaluer, on peut se référer à un précédent existe. En effet, suite à l'instauration du décautionnement de la TVA en 2006, l'administration n'a pas rencontré d'obstacle particulier au recouvrement de la TVA due à l'importation, même dans le cas de l'ouverture d'une procédure collective (procédure de sauvegarde, de redressement judiciaire ou de liquidation judiciaire) à l'encontre des commissionnaires en douane qui souscrivent à ce dispositif, les importateurs demeurant solidairement responsables de la TVA, en application de l'article 293 A du CGI. Par conséquent, et par extrapolation, le risque de non paiement des taxes assimilées dues paraît faible.

En matière de **taxes assimilées** à la TVA perçues à l'importation, en cas de défaillance du redevable, l'importateur demeure redevable des taxes. En effet, dans l'hypothèse du bénéfice du report de paiement des taxes grâce à la mise en place d'un crédit d'enlèvement (report de paiement à 30 jours), et d'un contrat de représentation indirecte entre le déclarant en douane et l'importateur, ce dernier reste solidairement responsable du paiement des taxes si la défaillance du déclarant en douane ou du commissionnaire en douane est avérée. Les procédures de recouvrement forcé permettent à l'Etat de récupérer les taxes dues.

En matière de **régime économique suspensif de la fiscalité due** en attente de connaître la destination finale de la marchandise, en cas de défaillance de la personne, la marchandise sert de garantie à la fiscalité. La TVA est due lors de la mise à la consommation en France d'un bien placé sous un régime économique, comme le prévoit le b du 2 du I de l'article 291 du CGI. Par conséquent, les comptables publics font rarement appel à la caution.

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

ARTICLE 20 bis (nouveau)
(Art. 374, 376, 389 et 389 bis du code des douanes, art. 239, 241, 257 et 257
bis du code des douanes de Mayotte)

**Réforme de la confiscation de marchandises saisies en douane et
de la vente de biens saisis par l'administration douanière**

Commentaire : le présent article vise à modifier le régime juridique de la confiscation de marchandises saisies en douane ainsi que celui de la vente et de la destruction des biens saisis par l'administration douanière de manière assurer leur conformité à la Constitution.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LA CONFISCATION DE MARCHANDISES SAISIES EN DOUANE

En matière douanière, la confiscation est prévue pour de nombreuses infractions. Elle poursuit une **finalité punitive**, mais permet également de **garantir l'indemnisation du Trésor public** pour le préjudice né de l'infraction. La confiscation peut porter, bien évidemment, sur les **objets de la fraude**, mais également sur **ceux ayant permis leur dissimulation** et sur les **véhicules** ayant servi à les transporter.

Aussi l'**article 374 du code des douanes** prévoit-il que cette confiscation peut être réalisée **même si la personne en possession des marchandises confisquées n'en est pas le propriétaire**. Ce même article précise que l'administration des douanes **n'a pas l'obligation de mettre en cause les propriétaires** quand bien même l'identité des propriétaires lui serait indiquée.

Par ailleurs, l'**article 376 du même code** dispose que les « *objets saisis ou confisqués ne peuvent être revendiqués par les propriétaires* ». Ainsi, dans le cadre de saisies douanières, **les propriétaires des biens confisqués en sont définitivement dépossédés**.

Très sévères pour les propriétaires d'objets confisqués, **ces deux articles ont été déclarés contraires à la Constitution** par le Conseil constitutionnel dans le cadre d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC).

Dans sa décision du 13 janvier 2012¹, le juge constitutionnel a, en effet, considéré que l'article 374 du code des douanes, en ne mettant pas en cause les propriétaires connus des choses confisquées, **prive ces derniers de leur droit à un recours effectif** et est donc contraire à l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen (DDHC). En effet, les

¹ Cf. décision du Conseil constitutionnel du 13 janvier 2012 « Consorts B. » (n° 2011-208 QPC).

propriétaires concernés ne peuvent contester en justice la régularité de la confiscation de leurs biens.

Quant à l'article 376 du code des douanes, il a été considéré qu'il violait le **droit de propriété**, principe à valeur constitutionnelle consacré par les articles 2 et 17 de la DDHC. La jurisprudence du Conseil constitutionnel considère que les atteintes au droit de propriété doivent être « *justifiées par un motif d'intérêt général et proportionnées à l'objectif poursuivi* »¹. Aussi celui-ci a-t-il jugé dans sa décision du 13 janvier 2012 que, si l'interdiction pour les propriétaires des objets saisis de les revendiquer permet de « *lutter contre la délinquance douanière en responsabilisant les propriétaires de marchandises dans leur choix des transporteurs et [de] garantir le recouvrement des créances du Trésor public* », **les dispositions de l'article 376 porte au droit de propriété une atteinte disproportionnée au but poursuivi.**

Faisant usage de la possibilité qui lui est accordée par le deuxième alinéa de l'article 62 de la Constitution, **le Conseil constitutionnel a reporté l'abrogation des articles 374 et 376 du code des douanes au 1^{er} janvier 2013.** Jusqu'à cette date, ces derniers restent applicables.

B. LA VENTE DES BIENS SAISIS PAR L'ADMINISTRATION DOUANIÈRE

L'**article 389 du code des douanes** permet à l'administration de demander au juge d'aliéner les moyens de transport ainsi que les objets saisis qui ne peuvent être conservés sans risquer de se détériorer, et ce avant tout jugement de condamnation de l'auteur de l'infraction douanière².

Les sommes provenant de la vente du bien saisi sont consignées dans la caisse de l'administration des douanes. A terme, ces sommes sont soit confisquées, si la peine complémentaire de confiscation est prononcée par le juge, soit affectées au paiement des amendements douanières qui pourraient être prononcées, soit reversées à l'intéressé dans l'hypothèse d'un non-lieu, d'une relaxe ou d'une absence de confiscation.

Le Conseil constitutionnel a considéré, dans une décision du 2 décembre 2011³, que cette procédure respectait le droit de propriété, mais **méconnaissait les exigences découlant de l'article 16 de la DDHC** du fait de « *la combinaison de l'absence de caractère contradictoire de la procédure et du caractère non suspensif du recours contre la décision du juge* » autorisant l'aliénation.

Dans cette décision, le juge constitutionnel a également **reporté l'abrogation de l'article 389 du code des douanes au 1^{er} janvier 2013.**

¹ Cf., par exemple, la décision du Conseil constitutionnel du 7 octobre 2011 « M. Eric A. » (n° 2011-177 QPC).

² L'autorisation de vendre est donnée par une ordonnance du juge d'instance.

³ Cf. la décision du Conseil constitutionnel du 2 décembre 2011 « M. Wathik M. » (n° 2011-203 QPC).

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article a été adopté à l'initiative du Gouvernement avec l'avis favorable de la commission des finances.

Celui-ci propose de modifier, d'une part, le régime juridique de la **confiscation de marchandises en douane** et, d'autre part, celui de la **vente des biens saisis par l'administration douanière**.

A. LE RECOURS EFFECTIF DES PROPRIÉTAIRES DE BIENS SAISIS

Le **A du I du présent article** propose de modifier l'article 374 du code des douanes (**alinéas 1 et 2**) afin que celui-ci prévoie que les propriétaires de marchandises saisies, lorsqu'ils sont connus, doivent être invités à comparaître devant la juridiction saisie de l'infraction. La confiscation ne peut être poursuivie si les propriétaires n'ont pas été invités à comparaître. Toutefois, cette procédure ne trouve pas à s'appliquer lorsqu'il s'agit de marchandises prohibées par la réglementation douanière (**alinéas 3 et 4**).

B. LA RESTITUTION DES BIENS SAISIS AUX PROPRIÉTAIRES DE BONNE FOI

Le **B du I du présent article** propose de modifier l'article 376 du code des douanes (**alinéas 5 et 6**) afin qu'il prévoie **la remise des marchandises saisies au propriétaire de bonne foi**. Cependant, cette remise peut intervenir lorsqu'il s'agit de marchandises prohibées par la réglementation douanière. Par ailleurs, la mainlevée est subordonnée au remboursement des frais éventuellement engagés par l'administration pour assurer la garde et la conservation de la marchandise (**alinéas 7 et 8**).

C. LA RÉFORME DES PROCÉDURES DE VENTE ET DE DESTRUCTION DES BIENS SAISIS

Le **C du I du présent article** propose de modifier l'article 389 du code des douanes (**alinéa 9**).

Ainsi, il est prévu qu'en cas de saisie de moyens de transport ou d'objets saisis qui ne peuvent être conservés sans risquer de se détériorer, le **juge des libertés et de la détention** du tribunal de grande instance peut, à la requête de l'administration des douanes, autoriser la vente par enchères des objets saisis (**alinéa 10**). Les décisions prises par le juge font l'objet d'une ordonnance motivée (**alinéa 11**).

Cette ordonnance est notifiée au propriétaire des biens. Celui-ci peut la **déférer à la chambre de l'instruction**¹ dans les dix jours qui suivent la notification de la décision. Cet appel est suspensif et le propriétaire peut être entendu par la chambre de l'instruction (**alinéa 12**).

Il est également prévu que le produit de la vente soit consigné par le comptable des douanes. Aussi, lorsque la confiscation des biens n'est pas prononcée, ce produit serait-il restitué à son propriétaire (**alinéa 13**).

Enfin, le **D du I du présent article** propose de modifier l'article 389 *bis* du code des douanes (**alinéa 14**). Ainsi, il est prévu que le juge des libertés et de la détention du tribunal de grande instance peut, à la requête de l'administration des douanes, **autoriser la destruction des objets saisis**. Cette destruction intervient selon les modalités fixées par un décret en Conseil d'Etat et un échantillon des objets concernés doit être préalablement recueilli (**alinéas 15 et 16**).

La décision portant autorisation de détruire les biens saisis fait l'objet d'une ordonnance motivée qui est notifiée à leur propriétaire. Celui-ci peut la déférer à la chambre de l'instruction dans les dix jours qui suivent la notification de la décision. Cet appel est suspensif et le propriétaire peut être entendu par la chambre de l'instruction (**alinéas 17 à 19**).

D. APPLICATION DU DISPOSITIF PROPOSÉ AUX COLLECTIVITÉS ULTRAMARINES

Le **A du II du présent article** (**alinéa 20**) précise que les modifications apportées par le dispositif proposé aux articles 374, 376, 389 et 389 *bis* du code des douanes s'appliquent « *sur tout le territoire de la République* ». Néanmoins, il est indiqué que pour leur application à Saint-Pierre-et-Miquelon, à Wallis-et-Futuna, en Polynésie française et en Nouvelle-Calédonie, le terme de tribunal de grande instance est remplacé par celui de tribunal de première instance (**alinéa 21**).

Ensuite, l'ensemble des modifications précitées sont transposées dans le code des douanes de Mayotte par le **III du présent article** (**alinéa 22**). Ainsi :

- l'article 239 du code des douanes de Mayotte reprend les dispositions de l'article 374 du code de douanes dans la version qui en est proposée par le présent article. Il s'agit de garantir **le recours effectif des propriétaires des biens saisis** (**alinéas 23 à 25**) ;

- l'article 241 du code des douanes de Mayotte est modifié dans les mêmes termes que l'article 376 du code des douanes, afin de permettre **la**

¹ La chambre de l'instruction est une formation de jugement de la cour d'appel compétente pour connaître des appels contre les décisions des juges d'instruction et des juges des libertés et de la détention.

restitution des biens saisis aux propriétaires de bonne foi (alinéas 26 à 28) ;

- les articles 257 et 257 *bis* du code des douanes de Mayotte reprennent les dispositions des articles 389 et 389 *bis* modifiées du code des douanes, de manière à ce que **les nouvelles procédures de vente et de destruction des biens saisis** s'appliquent également à Mayotte (**alinéas 29 à 40**).

E. L'ENTRÉE EN VIGUEUR DU DISPOSITIF PROPOSÉ

Le **IV du présent article (alinéa 41)** prévoit que le dispositif proposé s'applique **à compter du 1^{er} janvier 2013**.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article propose de **modifier le régime juridique de la confiscation de marchandises saisies en douane et de la vente des biens saisis par l'administration douanière** qui a été censuré par le Conseil constitutionnel dans deux décisions datées du 2 décembre 2011 et du 13 janvier 2012. Il tire également les conséquences de ces décisions s'agissant du régime de destruction des biens saisis.

Aussi le dispositif proposé tient-il pleinement compte des critiques formulées par le juge constitutionnel à l'encontre des procédures précitées.

Ainsi, afin de **garantir le droit à un recours effectif**, les propriétaires de biens saisis entre les mains d'auteurs d'une infraction douanière seront désormais en mesure de contester en justice la régularité de la confiscation. Par ailleurs, en **conformité avec le droit de propriété**, les marchandises saisies pourront être restituées aux propriétaires de bonne foi. De cette manière, l'atteinte à la propriété qui découle de la confiscation douanière serait proportionnée à l'objectif poursuivi.

Ensuite, également afin d'**assurer le respect du droit à un recours effectif**, dans le cadre des procédures de vente et de destruction des biens saisis, les propriétaires pourront former un **recours suspensif** et être entendus par la juridiction d'appel, garantissant le **caractère contradictoire** de ces procédures.

Enfin, le présent article propose d'appliquer l'ensemble de ces modifications aux **collectivités ultramarines**.

Comme cela a été indiqué, la confiscation douanière présente une utilité indéniable. Elle assure une **fonction punitive** et permet de **garantir le paiement** effectif des sanctions prononcées. Malgré tout, il est absolument nécessaire qu'elle s'exerce dans le respect des droits et libertés que la Constitution garantit.

C'est pourquoi, le dispositif proposé paraît opportun, même s'il est présenté quelques jours seulement avant l'abrogation effective des dispositions modifiées, à savoir le 1^{er} janvier 2013 (les décisions du Conseil constitutionnel datant du 2 décembre 2011 et du 13 janvier 2012).

Il permet, d'une part, que **la confiscation douanière continue de s'appliquer**, sachant que le Conseil constitutionnel a abrogé les dispositions précitées à compter du 1^{er} janvier 2013 et, d'autre part, de réformer sa mise en œuvre de manière à **assurer sa conformité aux garanties constitutionnelles**.

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

ARTICLE 21

(Art. 271, 275, 278, 282, 283, 283 bis, 285 septies, 358, 413 et art. 153 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009)

Modification des dispositions relatives à la taxe poids lourds alsacienne (TPLA) et à la taxe poids lourds nationale (TPLN)

Commentaire : le présent article apporte de nombreuses modifications d'ordre technique aux dispositions régissant la taxe poids lourds alsacienne (TPLA) et la taxe poids lourds nationale (TPLN).

I. LE DROIT EXISTANT

Introduite en Allemagne en 2005, la taxe poids lourds a conduit à un important report de trafic sur le réseau alsacien. A l'initiative de notre collègue député Yves Bur, la loi du 5 janvier 2006 relative à la sécurité et au développement des transports¹ a prévu la mise en place d'une taxe poids lourds alsacienne (TPLA), codifiée à l'article 285 *septies* du code des douanes.

Le Grenelle de l'environnement a ensuite acté l'extension de cette taxe à l'ensemble du réseau routier non concédé, soit 15 900 kilomètres répartis entre 10 500 kilomètres de réseau national et 5 400 kilomètres de réseau local.

La taxe poids lourds nationale (TPLN) a été créée par l'article 153 de loi de finances pour 2009² et codifiée aux articles 269 à 283 *quinquies* du code des douanes. La TPLA doit disparaître à compter de l'entrée en vigueur de la TPLN.

Le fait générateur de la taxe est constitué par le franchissement, par un véhicule assujetti, d'un point de tarification. Celui-ci peut être qualifié de « virtuel » car le franchissement est constaté par géolocalisation du véhicule. A terme, il existera près de 4 100 points de tarification.

Le franchissement des points de tarification permet de déterminer le nombre de kilomètres parcourus par le véhicule sur le réseau concerné par la taxe. A ce nombre est appliqué un taux kilométrique qui varie entre 0,025 et 0,20 centimes par kilomètre en fonction de la catégorie du véhicule, des zones géographiques concernées et du niveau de congestion. Une modulation du taux au regard de critères écologiques (classe Euro du véhicule) est également prévue.

¹ Loi n° 2006-10 du 5 janvier 2006 relative à la sécurité et au développement des transports.

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

La mise en œuvre de la TPLA et de la TPLN s'est révélée particulièrement complexe puisqu'elle nécessite le déploiement de systèmes électroniques à la fois dans les véhicules mais aussi sur l'ensemble du réseau routier concerné par la taxe.

Le 20 octobre 2011, le Gouvernement a signé un contrat de partenariat avec Ecomouv (filiale de la société italienne *Autostrade per l'Italia*) qui est chargé de la gestion de ces systèmes mais aussi de liquider la taxe et d'envoyer aux redevables la notification de celle-ci. **La TPLA devrait être opérationnelle le 20 avril 2013 et la TPLN le 20 juillet 2013.**

A terme, la TPLN devrait rapporter environ **1,2 milliard d'euros**, dont un peu moins de 160 millions d'euros reviendront aux collectivités. Le solde sera reversé à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF). En réalité, celle-ci ne devrait disposer que d'environ 750 millions d'euros de recettes nouvelles compte tenu des frais de gestion et des coûts exposés par Ecomouv.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article apporte plusieurs modifications au régime juridique de la TPLN et de la TPLA, qui est sensiblement le même. Ainsi, tout changement apporté à la TPLN doit être reporté au sein de l'article 285 *septies* du code des douanes (G du I du présent article).

A. DÉFINITION DES VÉHICULES ASSUJETTIS À LA TPLN ET LA TPLA

L'article 271 du code des douanes précise sont assujettis à la TPLN les véhicules « *seuls ou tractant une remorque dont le poids total autorisé en charge [PTAC], ou le poids total roulant autorisé [PTRA] s'il s'agit d'ensemble articulés, est supérieur à trois tonnes et demi* ».

Une rédaction similaire est utilisée, à l'article 285 *septies*, pour la définition des véhicules assujettis à la TPLA, mais le poids retenu est porté à douze tonnes.

D'après l'évaluation préalable annexée au présent article, cette définition pose plusieurs problèmes. Elle mentionne les « ensembles articulés », notion non définie dans le code de la route. Elle ne vise que les véhicules tractant une remorque, alors que certains convois comportent plusieurs remorques. Enfin, elle peut conduire « **à un assujettissement à géométrie variable** » en fonction de la composition du convoi.

Le I du A (pour la TPLN) et le 1° du G (pour la TPLA) du présent article proposent une nouvelle définition des véhicules assujettis. Ce sont désormais « *des véhicules à moteur dont le [PTAC] est supérieur à trois tonnes et demie ainsi que des ensembles de véhicules dont le véhicule tracteur*

a un [PTAC] supérieur à trois tonnes et demie ». Le poids de douze tonnes est maintenu pour la TPLA.

L'évaluation préalable précitée souligne que la nouvelle disposition conduit à exclure certains véhicules auparavant potentiellement assujettis. Néanmoins, « *le manque à gagner de cette exclusion est compensé par une économie significative sur les coûts de collecte et de contrôle de la taxe* ».

B. SUPPRESSION DE LA RÉFÉRENCE AU NOMBRE D'ESSIEUX

L'article 275 du code des douanes prévoit que le taux de la TPLN est déterminé en fonction de la catégorie du véhicule, celle-ci étant définie au regard du nombre d'essieux, du PTAC et du PTR. Ce taux est par ailleurs modulé en fonction de la classe EURO du véhicule, qui fixe les limites d'émission de rejets polluants¹.

Le même article dispose que, en cas de défaut de justification par le redevable de la classe EURO ou du nombre d'essieux, le taux retenu est le taux applicable le plus élevé.

La liquidation de la taxe se fait au travers d'un équipement électronique embarqué dans le véhicule. Or le nombre d'essieux devrait faire l'objet d'un paramétrage par le conducteur en fonction de la configuration du véhicule. Cette information ne peut pas être pré-paramétrée et ne fait pas donc l'objet d'une justification par le redevable.

Le B du I (pour la TPLN) et le 2° du G (pour la TPLA) du présent article permettent donc de retenir que l'absence de justification de la classe EURO comme seule cause de l'application du taux le plus élevé.

C. PAIEMENT PAR ANTICIPATION DE LA TAXE PAR L'INTERMÉDIAIRE D'UNE SOCIÉTÉ HABILITÉE

L'article 276 du code des douanes permet que le redevable de la TPLN puisse s'acquitter de la taxe par l'intermédiaire d'une société habilitée. A titre dérogatoire, notamment en cas de cessation d'activité de la société habilitée, la taxe peut être liquidée et communiquée par anticipation.

Toutefois, l'article 278 du même code, relatif au paiement de la taxe, ne prévoit pas de paiement anticipé. Le 1° du C du I (pour la TPLN) et le a du 3° du G (pour la TPLA) mettent en cohérence le code des douanes de sorte que, « *à titre dérogatoire, la taxe est acquittée par anticipation par la société habilitée* ».

Par ailleurs, l'article 278 autorise les redevables ayant contractés avec une société habilitée à bénéficier d'un abattement. En effet, le recours à une

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.

société habilitée améliore grandement le contrôle et le recouvrement de la taxe. L'abattement doit par conséquent inciter les redevables à souscrire de tels contrats.

L'évaluation préalable souligne néanmoins qu'il serait plus juste de mentionner une « réduction » sur la taxe due plutôt qu'un abattement. Le 2° du C du I du présent article procède à cette modification. Les règles relatives aux « réductions » seront fixées par arrêté du ministre chargé du budget et du ministre chargé des transports et pourront être modulées en fonction du type de contrat. L'obligation de révision annuelle de ces règles est supprimée.

Le *b* du 3° du G du présent article introduit cette réduction dans les règles applicables à la TPLA, car l'abattement mentionné pour la TPLN n'était pas initialement prévu dans ce régime.

D. ADAPTATION DU RÉGIME DE SANCTION

Les articles 281 à 283 *ter* du code des douanes fixent le régime de sanction applicable à la TPLN. L'article 281 pose le principe selon lequel « *est constitutive d'un manquement toute irrégularité ayant pour but ou pour résultat d'éluider ou de compromettre le recouvrement de la taxe* ».

Aux termes de l'article 282, « *lorsqu'il est constaté un manquement, le redevable fait l'objet d'une taxation forfaitaire égale au produit du taux [normalement applicable au véhicule] pour une distance forfaitaire de 500 kilomètres* ». Au surplus, l'article 283 dispose que « *tout manquement [...] est passible d'une amende maximale de 750 euros* ».

Le présent article vient réorganiser le régime de sanction.

Tout d'abord, il réécrit l'article 283 précité (E du I du présent article) afin de préciser que la détention ou le transport d'un « *appareil, dispositif ou produit de nature [...] à déceler la présence, à perturber le fonctionnement ou à avertir ou informer de la localisation d'appareils, instruments ou systèmes servant à la constatation des manquements mentionnés à l'article 281, ou de permettre de soustraire à la constatation de ces manquements est constitutif d'une infraction* ».

Indépendamment de l'amende applicable, l'appareil est saisi tandis que le véhicule dans lequel il est installé ou transporté peut être saisi, dans le cas où l'appareil est indissociable du véhicule.

Le *b* du 4° du G du présent article, pour la TPLA, procède à la même adaptation au sein de l'article 285 *septies*.

Par ailleurs, le I du I du présent article rétablit un article 413 au sein du code des douanes, applicable aussi bien à la TPLN qu'à la TPLA, qui fixe le montant à 750 euros l'amende maximale en cas d'infraction aux dispositions légales et réglementaires relatives à ces deux taxes. Le F du I et le c du 4° du G du présent article procèdent en conséquence à une coordination.

E. DISPOSITIONS DIVERSES

Dans sa version en vigueur au 1^{er} janvier 2013, l'article 282 du code des douanes prévoit que « *le montant de la taxation forfaitaire ou au réel prévue au troisième alinéa est communiqué au redevable selon les modalités fixées par arrêté conjoint des ministres chargés des transports et du budget* ».

Le D du I (pour la TPLN) et le a du 4^o du G (pour la TPLA) du présent article disposent que les modalités de cette communication sont fixées par décret en Conseil d'Etat.

Aux termes de l'article 358 du code des douanes, « *les litiges relatifs à la créance, aux demandes formulées en application de l'article 352 [demandes en matière de restitution de droits et de marchandises] et ceux relatifs aux décisions en matière de garantie sont portés devant le tribunal d'instance dans le ressort duquel est situé le bureau de douane ou la direction régionale des douanes où la créance a été constatée* ».

Le H du I du présent article prévoit qu'il peut aussi s'agir d'un « service spécialisé ». En pratique, pour la TPLN ou la TPLA, un service national situé à Metz traitera les demandes.

F. ENTRÉE EN VIGUEUR DE LA TPLA ET DE LA TPLN

L'article 153 de la loi de finances pour 2009¹ prévoit que la TPLA et la TPLN entrent en vigueur « *à une date fixée par arrêté conjoint des ministres chargés des transports et du budget* » et au plus tard le 31 décembre 2010 pour la TPLA et au plus tard le 31 décembre 2011 pour la TPLN. Toutefois, en application de l'article 1^{er} du Code civil², aucune des deux taxes n'est aujourd'hui en vigueur.

Sans remettre en cause ces dispositions, le II du présent article prévoit que désormais, pour les deux taxes, « *la date de mise en œuvre du dispositif technique nécessaire à la collecte de la taxe [...] est fixée par arrêté conjoint des ministres chargés des transports et du budget* ».

En conséquence, la date d'abrogation de la TPLA est elle-même repoussée non plus à la date d'entrée en vigueur de la TPLN mais à la date de mise en œuvre du dispositif technique nécessaire à la collecte de la TPLN.

Aux termes du contrat de partenariat signé avec Ecomouv, le dispositif technique de recouvrement de la TPLA doit être opérationnel le 20 avril 2013 et celui de la TPLN le 20 juillet 2013.

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

² Extrait de l'article 1^{er} du Code civil : « l'entrée en vigueur de celles de leurs dispositions dont l'exécution nécessite des mesures d'application est reportée à la date d'entrée en vigueur de ces mesures ».

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A l'initiative de notre collègue député Christian Eckert, rapporteur général, l'Assemblée nationale a adopté, avec l'avis favorable du Gouvernement, un amendement de coordination.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

La TPLN ou « éco-taxa » poids lourds représente **un enjeu financier important pour le budget de l'Etat**. En effet, elle sera mise en place avec près de deux ans de retard alors qu'elle doit permettre d'équilibrer le budget de l'AFITF. En conséquence, le budget de l'Etat a dû inscrire une dotation d'équilibre de l'ordre d'un milliard d'euros en 2011 et 2012 sur le budget de l'Agence.

En 2013, cette dotation a été réduite de près de 300 millions d'euros. Elle devrait disparaître à terme pour être remplacée par le produit de l'éco-taxa. Il est donc essentiel que les systèmes technologiques permettant sa liquidation et son recouvrement soient le plus rapidement opérationnels.

A ce titre, **la TPLA va constituer, dès avril 2013, une phase utile d'expérimentation grandeur nature pour un projet aussi complexe.**

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

ARTICLE 21 bis (nouveau)

Report de l'application dans les DOM du prélèvement supplémentaire de la taxe générale sur les activités polluantes sur les carburants

Commentaire : le présent article vise à reporter au 1^{er} janvier 2016 l'application dans les départements d'outre-mer du prélèvement supplémentaire de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP).

Afin de **favoriser le développement des biocarburants**, l'article 32 de la loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004 de finances pour 2005 a prévu la mise en place d'un prélèvement supplémentaire de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP), à l'article 266 *quindecies* du code des douanes.

Celui-ci s'applique aux distributeurs n'atteignant pas les taux d'incorporation préconisés par l'Union européenne.

L'application de ce prélèvement supplémentaire **dans les départements d'outre-mer** devait être effective au 1^{er} janvier 2010. Mais en raison de l'absence de réel « décollage » de la production de biocarburants dans ces territoires, **son application a été décalée au 1^{er} janvier 2013**, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2010, afin de ne pas renchérir le prix des carburants outre-mer.

Constatant qu'il n'existe toujours pas d'unités de production de biocarburants dans les départements d'outre-mer, **l'Assemblée nationale a décidé de repousser au 1^{er} janvier 2016** l'entrée en vigueur du prélèvement, avec l'avis favorable de la commission et du Gouvernement.

Un **amendement identique** a été examiné au cours de la discussion du projet de loi de finances pour 2013 et a été **adopté par le Sénat**, avec l'avis favorable de votre commission et du Gouvernement, pour les mêmes raisons que celles avancées à l'Assemblée.

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

ARTICLE 21 ter (nouveau)
(Art. L. 121-7 du code de l'énergie)

Définition des charges imputables aux missions de service public de production d'électricité dans les zones non interconnectées au réseau métropolitain continental

Commentaire : le présent article vise à faire évoluer la définition des charges imputables aux missions de service public de production d'électricité dans les zones non interconnectées au réseau métropolitain continental, financées par la contribution au service public de l'électricité (CSPE).

I. LE DROIT EXISTANT

La définition des charges de service public de l'électricité et leur compensation par la CSPE, qui trouvent leur origine dans 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, ont été codifiées et sont désormais régies par la sous-section 2 de la section 1 du chapitre premier du titre II du livre premier du code de l'énergie (articles L. 121-6 à L. 121-28 de ce code).

Les **charges imputables aux missions de service public en matière de production d'électricité**¹ sont ainsi énumérées à l'article L. 121-7 du code de l'énergie. Elles comprennent :

- les surcoûts qui résultent des rachats d'électricité issus de certains modes de production, en particulier d'origine renouvelable ;

- et les **surcoûts de production dans les zones non interconnectées au réseau métropolitain continental** (départements d'outre-mer et Corse) qui, en raison des particularités du parc de production inhérentes à la nature de ces zones (qui n'ont pas d'électricité d'origine nucléaire), ne sont pas couverts par la part relative à la production dans les tarifs réglementés (ou dans le tarif de l'accès régulé à l'électricité nucléaire historique instauré par la loi de 2010 portant nouvelle organisation du marché de l'électricité). A cet égard, il est précisé que les conditions de rémunération du capital immobilisé dans les moyens de production d'électricité utilisées pour calculer la compensation des charges à ce titre sont définies par arrêté du ministre chargé de l'énergie afin de garantir la sécurité de l'approvisionnement en électricité des zones non interconnectées au réseau métropolitain continental.

¹ Les charges de mission de service public en matière de fourniture d'électricité relèvent de l'article L. 121-8 du même code.

La CSPE : une prochaine rentrée dans l'ordre après une longue dérive

La compensation des charges de service public de l'électricité au profit des opérateurs qui les supportent (EDF et les entreprises locales de distribution) est assurée par la **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, de certains plafonds pour les sites les plus consommateurs).

Comme l'a récemment souligné le rapport de notre collègue Jean Desessard pour la commission d'enquête du Sénat sur le coût réel de l'électricité, la loi du 10 février 2000 précitée avait conçu la CSPE **comme une contribution** devant compenser strictement et à l'euro près ces charges. Il ajoutait qu'elle ne devrait donc pas relever du débat politique (à l'inverse de la politique énergétique qui est à l'origine des charges de service public) mais, à la limite, **d'un « calcul d'honnête notaire »**, la Commission de régulation de l'énergie (CRE) ayant vocation à tenir ce rôle.

Pendant, tel n'a pas été le cas en pratique durant de nombreuses années, puisqu'il revenait au ministre chargé de l'énergie d'arrêter ce montant sur proposition de la CRE, effectuée annuellement. Le montant de la contribution annuelle, fixé pour une année donnée, était applicable aux exercices suivants à défaut d'entrée en vigueur d'un nouvel arrêté pour l'année considérée.

La carence ministérielle a maintenu la CSPE à un niveau artificiellement bas, ce qui a entraîné le creusement d'un « trou » dans les comptes d'EDF (les entreprises locales de distribution étant servies en priorité). **Le déficit cumulé s'élève désormais à environ 4,3 milliards d'euros.**

Cette situation devrait rentrer dans l'ordre d'ici trois à quatre ans du fait des dispositions de l'article 37 de la loi de finances pour 2011, codifiées à l'article L. 121-13 du code de l'énergie. Désormais, après deux années de transition, **en cas de carence ministérielle, le montant de CSPE proposé par la CRE entre en vigueur le 1^{er} janvier suivant.** Toutefois, le montant de la contribution ne peut augmenter de plus de 0,003 euro par kilowattheure par rapport au montant précédent. Le niveau de la CSPE, actuellement de 0,0105 euro par kilowattheure, devrait néanmoins augmenter. Ainsi, la CRE estime que le montant de la CSPE devrait actuellement s'établir à 0,0137 euro par kilowattheure. De plus, ce tarif ne prend pas en compte les effets de la montée en charge progressive de la production d'électricité d'origine renouvelable. Selon le ministère chargé de l'énergie, la CSPE devrait se stabiliser, vers 2015, à un niveau proche de 0,0195 euro par kilowattheure.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article, introduit à l'initiative de nos collègues députés Christian Eckert et Marc Goua, avec l'avis favorable du Gouvernement, vise à **faire évoluer la définition des charges imputables aux missions de service public de production d'électricité dans les zones non interconnectées au réseau métropolitain continental.**

A cette fin, il propose une nouvelle rédaction du 2^o de l'article L. 121-7 du code de l'énergie.

Désormais, dans ces zones, ces charges comprendraient comme actuellement, les surcoûts de production 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 à l'article relatif à l'ARENH. Mais il s'y ajouterait :

- les **coûts des ouvrages de stockage d'électricité gérés par le gestionnaire du système électrique** ;

- les **surcoûts d'achats d'électricité** qui, en raison des particularités des sources d'approvisionnement considérées, ne sont pas couverts par la part relative à la production dans les tarifs réglementés de vente d'électricité ;

- les **coûts supportés par les fournisseurs d'électricité en raison de la mise en œuvre d'actions de maîtrise de la demande portant sur les consommations d'électricité et diminués des recettes éventuellement perçues à travers ces actions.**

Il est à chaque fois précisé que les nouveaux coûts à prendre en compte le seraient « **dans la limite des surcoûts de production qu'ils contribuent à éviter** ». Par construction, **cette extension ne peut donc aboutir à une augmentation globale des charges de service public – et donc, par ricochet, de la CSPE.**

Un arrêté du ministre chargé de l'énergie définirait les conditions de rémunération du capital immobilisé dans les moyens de production, de stockage d'électricité ou nécessaires aux actions de maîtrise de la demande utilisées pour calculer la compensation des charges à ce titre afin de garantir la sécurité de l'approvisionnement en électricité des zones non interconnectées au réseau métropolitain continental.

Enfin, un décret en Conseil d'État préciserait les modalités d'application de ces nouvelles dispositions.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Cet article propose **un dispositif vertueux**, à la fois incitatif pour des actions qui, à terme, devraient diminuer les charges de service public de l'électricité sans pour autant les augmenter à court terme, du fait des limites qu'il prévoit.

Selon les auteurs de l'amendement à l'origine de l'insertion de cet article dans le présent projet de loi de finances rectificative, l'évolution de la définition des charges de service public de production devrait notamment permettre de faciliter le projet de centrale géothermique en Dominique, développé en commun, pour contribuer à l'alimentation de la Guadeloupe et de la Martinique. Il serait donc intéressant de savoir si un tel ouvrage,

construit à l'étranger, serait dans le champ de ces dispositions – ce qui devrait être précisé au niveau réglementaire.

En tout état de cause, il convient de soutenir l'adoption de cet article.

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

ARTICLE 21 quater (nouveau)

Reconduction du dispositif de remboursement partiel aux agriculteurs de la taxe intérieure de consommation applicable au gazole et au fioul lourd ainsi que de taxe intérieure de consommation sur le gaz naturel

Commentaire : le présent article propose de proroger d'une année le remboursement partiel de taxe intérieure de consommation (TICPE) applicable au gazole et au fioul lourd et de taxe intérieure de consommation sur le gaz naturel (TICGN) au profit des exploitants agricoles.

I. LE DROIT EXISTANT

Depuis 2005, afin de pallier la hausse des tarifs du fioul et du gaz naturel, les exploitants agricoles bénéficient, sur demande, d'un **remboursement partiel des taxes intérieures de consommation acquittées l'année précédente sur le fioul domestique, le fioul lourd et le gaz naturel** (taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques - TICPE - pour les deux premiers produits et TICGN pour le dernier).

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 remboursement^{207(*)}.

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 arrêté, et qui peuvent l'utiliser comme carburant. 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.

Ce dispositif, théoriquement transitoire, a été reconduit chaque année depuis l'origine.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article, introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement, propose de **prolonger ce dispositif une nouvelle année**.

Ainsi, comme chaque année depuis 2005, **les quantités de gazole, de fioul lourd et de gaz naturel acquises par les exploitants agricoles entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 2012 seraient partiellement remboursées en 2013**.

Ce remboursement équivaut à 69,4 % de la taxe acquittée pour ce qui concerne le gazole, soit 5 euros par hectolitre, et à 90 % de la taxe acquittée pour ce qui concerne le fioul lourd et le gaz naturel, 1,665 euro pour 100 kilogrammes net de fioul lourd et 1,071 euro par mégawattheure de gaz.

Le coût de ce dispositif est estimé à **135 millions d'euros**.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général considère que la prorogation proposée se justifie se justifie car elle **permet de réduire un poste de charges important pour les agriculteurs** et donc d'améliorer leurs résultats dans un contexte de crise.

Une réflexion mériterait néanmoins d'être menée car un dispositif ainsi systématiquement prorogé (le cas échéant par voie d'amendement au dernier collectif budgétaire de l'année) perd, de fait, son caractère transitoire aux yeux des bénéficiaires. Il conviendrait donc, à l'issue d'une étude d'impact étayée, soit de pérenniser franchement cette disposition soit de prévoir une extinction progressive sur un nombre raisonnable d'années.

Sous le bénéfice de ces observations, il convient d'adopter cet article sans le modifier.

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

ARTICLE 22

(Art. 256, 266, 269, 289 et 289 bis du code général des impôts, Art. L. 80 F, L. 102 B et L. 102 C du livre des procédures fiscales)

Transposition de la directive 2010/45/UE du 13 juillet 2010 modifiant la directive 2006/112/CE du 28 novembre 2006 relative au système commun de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) en ce qui concerne les règles de facturation

Commentaire : le présent article propose de transposer la directive 2010/45/UE du 13 juillet 2010 modifiant la directive 2006/112/CE du 28 novembre 2006 relative au système commun de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) afin de clarifier et de simplifier les règles de facturation, ainsi que d'étendre le recours à la facture électronique.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LE CHAMP D'APPLICATION DE LA TAXE SUR LA VALEUR AJOUTÉE (TVA)

L'article 256 du code général des impôts (CGI) précise les opérations, parmi les livraisons de biens et les prestations de services à titre onéreux, qui entrent dans le champ d'application de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA).

Le III de cet article prévoit notamment les cas dans lesquels un assujetti n'est pas réputé réaliser, en matière de TVA, un transfert de bien à destination d'un autre Etat membre de la Communauté européenne. A cet égard, n'est pas considéré comme un transfert **l'expédition ou le transport d'un bien qui, dans l'Etat membre d'arrivée, est destiné à faire l'objet de travaux**, à condition que le bien soit réexpédié ou transporté en France à destination de cet assujetti.

B. LE RÉGIME DE L'ASSIETTE DE LA TVA

L'article 266 du CGI définit la base imposable en matière de TVA.

En particulier, le 1 *bis* de cet article précise le **taux de change** à appliquer lorsque les montants exprimés sur une facture sont exprimés dans une autre devise que l'euro.

Ce taux est celui du dernier taux déterminé par référence au cours publié par la Banque de France **à partir du cours fixé par la Banque centrale européenne (BCE)**, connu au jour de l'exigibilité de la taxe.

C. LE FAIT GÉNÉRATEUR ET L'EXIGIBILITÉ DE LA TVA

L'article 269 du CGI prévoit les règles applicables pour déterminer à quel moment intervient le fait générateur de la taxe et la date à laquelle celle-ci devient exigible par le Trésor.

D. LES OBLIGATIONS EN MATIÈRE DE FACTURATION

L'article 289 du CGI prévoit les règles applicables en matière de facturation.

En particulier, le c du 1 du I de cet article prévoit l'obligation d'émettre une facture lorsque des **acomptes** sont versés dans le cadre d'une livraison de biens ou d'une prestation de services imposable, effectuée pour un autre assujetti ou une personne morale non assujettie. Cette obligation d'émettre une facture d'acompte s'étend par ailleurs aux livraisons de biens relevant du régime de la vente à distance, ainsi qu'aux livraisons de biens exonérées en application du I de l'article 262 *ter* du CGI et du II de l'article 298 *sexies* du même code (*cf. infra*).

Le 2 de l'article 289 du CGI prévoit les règles applicables dans le cas où un **mandat de facturation** serait confié par l'assujetti au client ou à un tiers, alors habilité à émettre des factures au nom et pour le compte du fournisseur ou du prestataire.

Le 3 du même article pose le principe selon lequel une facture doit être émise **dès la réalisation** de l'opération, mais prévoit la possibilité d'émettre une **facture périodique** lorsque l'assujetti réalise plusieurs livraisons de biens ou plusieurs prestations de services au profit d'un même client.

E. LA PROCÉDURE DU DROIT D'ENQUÊTE

L'article L. 80 F du livre de procédure fiscale (LPF) est relatif à la procédure de droit d'enquête.

Cette procédure a pour objectif de rechercher les **manquements aux règles de facturation** auxquelles sont soumis les assujettis à la TVA en application du CGI ainsi qu'aux dispositions adoptées par les Etats membres pour l'application des articles 217 à 248 de la directive 2006/112/CE du Conseil du 28 novembre 2006 relative au système commun de la TVA.

Ainsi, par exemple, les agents des impôts (ayant au moins le grade de contrôleur) peuvent se faire présenter les factures, la comptabilité matière ainsi que les livres, les registres et les documents professionnels pouvant se rapporter à des opérations ayant donné ou devant donner lieu à **facturation**. Ils peuvent également procéder à la constatation matérielle des éléments physiques de l'exploitation.

F. LA CONSERVATION DES FACTURES

Issu de la loi n° 2002-1576 du 30 décembre 2002 de finances rectificative pour 2002, l'article L. 102 C du LPF prévoit notamment que les assujettis **ne peuvent stocker les factures transmises par voie électronique dans un pays non lié à la France** par une convention prévoyant une assistance mutuelle ainsi qu'un droit d'accès en ligne, de téléchargement et d'utilisation de l'ensemble des données concernées.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. UN CHAMP D'APPLICATION DE LA TVA PRÉCISÉ

Le A du I du présent article ajoute un cas à ceux déjà recensés (*cf. supra*) et dans lesquels un assujetti n'est pas réputé réaliser, en matière de TVA, un transfert de bien à destination d'un autre Etat membre de la Communauté européenne. Il s'agit de la situation où le bien doit faire l'objet d'**expertises** puis revient en France à destination de l'assujetti qui l'a expédié dans un autre Etat membre.

B. LA RÉFÉRENCE AU TAUX DE CHANGE PUBLIÉ PAR LA BANQUE CENTRALE EUROPÉENNE (BCE)

Le B du I du présent article opère un changement de référence s'agissant du taux de change à retenir lorsque les montants exprimés sur une facture sont exprimés dans une autre devise que l'euro.

Ce taux est désormais **directement celui publié par la BCE**.

C. LE FAIT GÉNÉRATEUR DE LA TVA DANS LE CAS DES LIVRAISONS ET DES TRANSFERTS EFFECTUÉS DE MANIÈRE CONTINUE

Le 1° du C du I du présent article prévoit que le fait générateur de la taxe se produit **à l'expiration de chaque mois civil** pour les livraisons et transferts mentionnés au I de l'article 262 *ter* du CGI effectués de manière continue pendant une période de plus d'un mois civil.

Il convient à cet égard de rappeler que le I de l'**article 262 *ter* du CGI** concerne les livraisons de biens expédiés ou transportés sur le territoire d'un autre Etat membre de la Communauté européenne à destination d'un autre assujetti ou d'une personne morale non assujettie :

- lorsqu'il est démontré que le fournisseur savait ou ne pouvait ignorer que le destinataire présumé de l'expédition ou du transport n'a pas d'activité réelle ;

- lorsque les livraisons sont effectuées par des assujettis visés à l'article 293 B du même code et qu'il s'agit de livraisons de biens autres que des alcools, des boissons alcooliques, des huiles minérales et des tabacs manufacturés ou des moyens de transport neufs, expédiés ou transportés à destination des personnes mentionnées au a du 1° du I de l'article 258 A du même code ;

- lorsque les livraisons concernent des biens d'occasion, des œuvres d'art, des objets de collection ou d'antiquité et qu'elles sont effectuées par des assujettis revendeurs qui appliquent les dispositions de l'article 297 A du même code.

D. L'EXIGIBILITÉ DE LA TVA

S'agissant des livraisons et des transferts mentionnés au I de l'article 262 *ter* du CGI (*cf. supra*), la taxe est exigible **le 15 du mois suivant celui au cours duquel s'est produit le fait générateur**, en application du **2° du C du I** présent article.

E. LES RÉGLES DE FACTURATION

Le D du I du présent article introduit un nouvel article 289-0 dans le CGI en vertu duquel les règles de facturation prévues par l'article 289 (*cf. supra*) s'appliquent aux **opérations réputées situées en France** en application des articles 258 à 259 D du même code, à l'exclusion de celles qui sont réalisées par un assujetti qui a établi le siège de son activité économique dans un autre Etat membre, ou qui y dispose d'un établissement stable à partir duquel la livraison de biens ou la prestation de services est effectuée ou, à défaut, son domicile ou sa résidence habituelle, et pour lesquelles l'acquéreur ou le preneur établi en France est redevable de la taxe, sauf si l'assujetti leur a donné mandat pour facturer en son nom et pour son compte.

Ces règles s'appliquent également aux **opérations dont le lieu d'imposition n'est pas situé en France mais qui sont réalisées par un assujetti qui a établi le siège de son activité économique en France** ou qui y dispose d'un établissement stable à partir duquel la livraison de biens ou la prestation de services est effectuée ou, à défaut, son domicile ou sa résidence habituelle :

- lorsque l'acquéreur ou le preneur établi dans un autre Etat membre est redevable de la taxe, sauf si l'assujetti leur a donné mandat pour facturer en son nom et pour son compte ;

- lorsque la livraison de biens ou la prestation de services est réputée ne pas être effectuée dans l'UE en application du titre V de la directive précitée du 28 novembre 2006.

Le a du 1° du E du I du présent article lève l'obligation d'émettre **une facture** lorsque des acomptes sont versés dans le cadre des livraisons de biens exonérées en application du I de l'article 262 *ter* du CGI et du II de l'article 298 *sexies* du même code (c'est-à-dire la livraison par un assujetti d'un moyen de transport neuf expédié ou transporté sur le territoire d'un autre Etat membre de la Communauté européenne).

Par ailleurs, **le b du 1° du E du I** du présent article modifie les dispositions jusqu'à présent en vigueur dans le cas d'un mandat de facturation. Les factures peuvent toujours être matériellement émises par le client ou par un tiers lorsque l'assujetti leur donne mandat à cet effet. Sous réserve de son acceptation par l'assujetti, chaque facture est alors émise en son nom et pour son compte. En revanche, le présent article ajoute qu'un **décret en Conseil d'Etat** « *précise les modalités particulières d'application de ces dispositions lorsque le mandataire est établi dans un pays avec lequel il n'existe aucun instrument juridique relatif à l'assistance mutuelle ayant une portée similaire à celle prévue 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 et par le règlement (UE) n° 904/2010 du Conseil du 7 octobre 2010 concernant la coopération administrative et la lutte contre la fraude dans le domaine de la taxe sur la valeur ajoutée* ».

Le c du 1° du E du I précise que « *pour les livraisons de biens exonérées en application du I de l'article 262 *ter* et du II de l'article 298 *sexies* et pour les prestations de services pour lesquelles la taxe est due par le preneur en application de l'article 196 de la directive n° 2006/112/CE du Conseil du 28 novembre 2006 relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée, la facture est émise **au plus tard le 15 du mois** suivant celui au cours duquel s'est produit le fait générateur* ». Elle peut être établie de manière périodique pour plusieurs livraisons de biens ou plusieurs prestations de services distinctes réalisées au profit d'un même acquéreur ou preneur pour lesquelles la taxe devient exigible au cours d'un même mois civil. Cette facture est alors établie au plus tard à la fin de ce même mois.

Les 2°, 3° et 4° du E du I du présent article procèdent à des modifications rédactionnelles.

F. LA FACTURE ÉLECTRONIQUE

Le 5° du E du I du présent article complète l'article 289 du CGI pour préciser que les factures électroniques sont émises et reçues sous une **forme électronique quelle qu'elle soit** et que leur transmission ainsi que leur mise à disposition sont soumises à l'acceptation du destinataire.

Des contrôles documentés et permanents sont mis en place par l'entreprise pour permettre les contrôles. La **signature électronique** est également reconnue, un décret encadrant les conditions d'émission, de

signature et de stockage de ces factures. La facture peut prendre « *la forme d'un message structuré selon une norme convenue entre les parties, permettant une lecture par ordinateur et pouvant être traité automatiquement* ».

G. LE DROIT D'ENQUÊTE ADAPTÉ À LA PRATIQUE DES FACTURES ÉLECTRONIQUES

Les **A, B et C du II** du présent article adapte la procédure du droit d'enquête, ayant pour objectif de rechercher les manquements aux règles de facturation auxquelles sont soumis les assujettis à la TVA, à la pratique des factures électroniques.

Les agents de l'administration des impôts s'assurent que les contrôles « *garantissent l'authenticité de l'origine, l'intégrité du contenu et la lisibilité des factures émises ou reçues par le contribuable* ».

Pour ce faire, ils **vérifient** l'ensemble des informations, documents, données, traitements informatiques ou systèmes d'information constitutifs de ces contrôles, ainsi que la documentation décrivant leurs modalités de réalisation.

Si ces contrôles sont effectués sous forme électronique, les contribuables sont tenus de les présenter sous cette forme. Les agents de l'administration peuvent **prendre copie** des informations ou documents de ces contrôles, ainsi que de leur documentation, par tout moyen et sur tout support.

En cas d'impossibilité d'effectuer ces vérifications ou si les contrôles ne permettent pas d'assurer l'authenticité de l'origine, l'intégrité du contenu et la lisibilité des factures, ces dernières ne sont pas considérées comme les factures d'origine.

Les agents de l'administration peuvent **intervenir de manière inopinée** dans les locaux professionnels des entreprises émettrices et réceptrices, et, s'il y a lieu, dans les locaux professionnels des prestataires de services de télétransmission, pour contrôler la conformité du fonctionnement du système de télétransmission des factures et de la procédure de signature électronique. Un « *avis d'intervention* » est alors remis au contribuable (ou à son représentant) « *précisant les opérations techniques envisagées sur le système de télétransmission des factures ou de procédure de signature électronique* ».

En cas d'impossibilité de procéder à ces contrôles ou de manquement aux conditions fixées par décret, les agents de l'administration dressent un procès-verbal. Dans les trente jours de la notification de ce **procès-verbal**, le contribuable peut formuler ses observations, apporter des justifications ou procéder à la régularisation des conditions de fonctionnement du système. Au-delà de ce délai et en l'absence de justification ou de régularisation, les

factures électroniques ne sont plus considérées comme documents tenant lieu de factures d'origine.

Les procès-verbaux ne sont alors **opposables** au contribuable qu'au regard de la conformité du système de télétransmission des factures et de la procédure de signature électronique.

H. LE DÉLAI ET LES OBLIGATIONS DE CONSERVATION DES FACTURES

Le D du II du présent article prévoit que les informations, les documents, les données, les traitements informatiques ou les systèmes d'information constitutifs des contrôles mentionnés précédemment, ainsi que la documentation décrivant leurs modalités de réalisation, doivent être conservés pendant un délai de **six ans**.

Les factures doivent être **stockées** sous la forme originelle, papier ou électronique, sous laquelle elles ont été transmises ou mises à disposition.

Les assujettis ne sont **plus tenus** de déclarer, en même temps que leur déclaration de résultats ou de bénéfices, « *le lieu de stockage de leurs factures ainsi que toute modification de ce lieu lorsque celui-ci est situé hors de France* ».

En revanche, les autorités compétentes des Etats membres de la Communauté européenne ont un **droit d'accès** par voie électronique, de téléchargement et d'utilisation des factures stockées, non seulement sur le territoire français mais aussi « *sur le territoire d'un autre Etat membre de l'Union européenne ou dans un pays lié à la France par une convention prévoyant une assistance mutuelle* ».

I. LE CALENDRIER D'ENTRÉE EN VIGUEUR DE CES MESURES

Le III du présent article prévoit que l'ensemble des dispositions entrent en vigueur à compter du **1^{er} janvier 2013**.

*

L'Assemblée nationale a adopté dix amendements **réactionnels** de la commission des finances.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. UNE TRANSPOSITION NÉCESSAIRE AVANT LE 31 DÉCEMBRE 2012

Le présent article vise à **transposer la directive 2010/45/UE du Conseil du 13 juillet 2010**, modifiant la directive précitée du 28 novembre 2006 en ce qui concerne les règles de facturation. Cette directive poursuit un objectif d'harmonisation des règles de facturation des différents Etats membres de l'UE, initié par la directive 2001/115/CE du 20 décembre 2001.

Elle doit être transposée **au plus tard le 31 décembre 2012**.

B. UNE SIMPLIFICATION DES RÈGLES DE FACTURATION

Les modifications proposées ont pour objectif de **clarifier** et de **simplifier** les règles de facturation en matière de TVA.

Elles offrent aux entreprises une meilleure **sécurité juridique** dans le cadre de leurs échanges commerciaux, par la désignation de l'Etat membre dont les règles de facturation s'appliquent.

Le délai d'établissement de la facture dans le cadre de certaines opérations intracommunautaires est **harmonisé**. Il est fixé au plus tard au quinzième jour du mois qui suit celui au cours duquel s'est produit le fait générateur.

Par ailleurs, les règles d'**exigibilité** de la TVA sont précisées en ce qui concerne les livraisons de biens effectuées de manière continue entre deux Etats membres pendant une période de plus d'un mois civil.

C. UNE INCITATION AU RECOURS À LA FACTURE ÉLECTRONIQUE

Les nouvelles règles introduites visent également à assurer un **traitement identique** des factures papier et des factures électroniques.

La directive précitée du 13 juillet 2010, tout en maintenant les échanges de données sous forme de message structuré et la signature avec un certificat qualifié comme exemples de dispositifs autorisés, prévoit que les entreprises peuvent désormais **user de tout moyen technique pour transmettre les factures électroniques**. La condition réside dans les garanties apportées s'agissant de l'authenticité de l'origine, de l'intégrité et de la lisibilité à travers des contrôles fiables, permettant d'établir le lien entre la facture émise ou reçue et la livraison de biens ou la prestation de services qui en est le fondement.

L'adoption de ces dispositifs doit permettre d'**étendre le recours à la facture dématérialisée**. Or, la simplification des modalités de recours à la

facture électronique mérite d'être encouragée, compte tenu de ses enjeux économiques et environnementaux.

D. UNE ADAPTATION DES VOIES DU CONTROLE

Le développement du recours à la facture électronique doit pouvoir **s'accompagner de mesures de contrôle adaptées pour l'administration des impôts.**

En l'occurrence, le présent article permet une évolution de la procédure du droit d'enquête **en phase avec les conditions de facturation** simplifiées et encouragées. Les agents des impôts peuvent procéder à des contrôles inopinés, y compris dans les locaux des prestataires de service de télétransmission. Comme dans le cas des factures papier, des copies des factures électroniques peuvent être réalisées. Enfin, l'ensemble de la chaîne d'édition de ces factures peut être soumis au contrôle, le système d'information demeurant ainsi « ouvert » à l'administration de contrôle.

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

ARTICLE 22 bis (nouveau)
(Art. 279 du code général des impôts)

Taux réduit de TVA en faveur des activités équines

Commentaire : le présent article prévoit l'abrogation du taux réduit de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) en faveur des activités équines physiques ou sportives de manière à prévenir un nouveau contentieux communautaire.

I. LE DROIT EXISTANT

Le présent article porte sur l'**un des fondements juridiques des taux réduits de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) applicables à la filière équine**. Ces dispositifs faisant l'objet d'un aménagement notable par l'article 23 du présent projet de loi, **voire rapporteur général renvoie**, pour la présentation du droit existant, **aux éléments qui figurent dans son commentaire de cet article 23 au sein du présent rapport**.

Pour mémoire, l'article 24 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012 avait cherché à anticiper l'issue d'un contentieux communautaire¹ en créant l'alinéa b *sexies* à l'article 279 du CGI, qui permet aux « *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* » d'être soumises à un taux réduit de TVA. Il s'était alors agi de **prévoir, pour l'application du taux réduit de TVA, un autre fondement juridique que le caractère agricole de la filière équine, à savoir son caractère sportif**, un tel dispositif devant permettre aux centres équestres de continuer à bénéficier du taux réduit de TVA.

En effet, un **arrêt de la CJUE rendu le 8 mars 2012** (affaire C-596/10) dispose qu'« *en appliquant des taux réduits de taxe sur la valeur ajoutée aux opérations relatives aux équidés et, notamment, aux chevaux, lorsque ceux-ci ne sont normalement pas destinés à être utilisés dans la préparation des denrées alimentaires ou dans la production agricole, la République française a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 96 à 99 de la directive 2006/112/CE du Conseil, du 28 novembre 2006, relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée, lus en combinaison avec l'annexe III de celle-ci* ». La CJUE avait rendu, en 2011, trois arrêts assez proches visant les Pays-Bas, l'Autriche et l'Allemagne.

¹ La Commission européenne avait en effet contesté, par la voie d'un recours devant la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) introduit le 16 décembre 2010, l'application de certains taux réduits à la filière équine, dans les cas particuliers où cette filière ne relèverait pas de l'activité agricole.

L'article 23 du présent projet de loi vise ainsi à **tirer les conséquences de l'arrêt de la CJUE du 8 mars 2012** précité en abrogeant l'article 278 *ter* du CGI qui permettait la TVA au taux réduit de 7 % pour les gains de course et en complétant l'article 278 *bis* du CGI, de manière à ce que les taux réduits prévus par le CGI « *ne s'appliquent pas aux opérations relatives aux équidés lorsque ceux-ci ne sont normalement pas destinés à être utilisés dans la préparation des denrées alimentaires ou dans la production agricole* ». Il s'agit donc d'**exclure du bénéfice du taux réduit de TVA une partie des activités équinés** lorsque celles-ci sont sans lien avec l'alimentation ou l'agriculture. Les ventes de chevaux de loisirs, de compétition et de courses, ou les gains de course attribués par les sociétés de course aux entraîneurs éleveurs ou propriétaires de leurs chevaux, seront donc désormais soumises au taux normal de TVA.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article a été **introduit par l'Assemblée nationale**, à l'initiative du Gouvernement, le **présent projet de loi de finances rectificative n'ayant pas initialement prévu de modifier les dispositions relatives au fondement sportif de la TVA applicable à la filière équine**, codifiées à l'alinéa b *sexies* de l'article 279 du CGI puisque **la CJUE ne s'était pas prononcée sur celles-ci**¹.

Cette démarche fait suite à une **lettre de mise en demeure en date du 21 novembre 2012** qui n'a pas été communiquée à la commission des finances. Dans ce courrier, la Commission européenne aurait à nouveau **invité la République française à tirer toutes les conséquences de l'arrêt de la CJUE du 8 mars 2012**, en laissant planer la **menace de la perspective d'un nouveau contentieux** concernant la question de la conformité au droit communautaire du fondement sportif du taux réduit de TVA appliqué à la filière équine.

Le présent article propose donc de prévoir, selon une **modalité complexe, l'abrogation** du b *sexies* de l'article 279 du code général des impôts (CGI), introduit par l'article 24 de la loi de finances pour 2012 précitée. Le présent article précise donc que l'abrogation ne s'appliquera qu'aux opérations « *dont le fait générateur intervient à une date fixée par décret et au plus tard au 31 décembre 2014* ».

Cette réactivité a pour objet d'éviter qu'une procédure devant la CJUE soit engagée par la Commission européenne. Le décret ne devant être pris qu'en cas de condamnation au contentieux, le Gouvernement a précisé

¹ En effet, la pratique du sport est désignée au paragraphe 14 de l'annexe III à la directive TVA alors que celui du caractère agricole du secteur des activités équinés est visé au paragraphe 11 de l'annexe III à la directive TVA, et c'est sur ce point que portait le contentieux.

qu'en l'absence de ce décret, le droit existant restera temporairement en vigueur.

Pour mémoire, il résulterait de l'adoption du présent projet de loi, un **remaniement notable des taux de TVA applicables à la filière équine**. Ces taux sont présentés dans le tableau suivant, sachant que les taux de la deuxième colonne seront, sauf mention contraire, modifiés en 2014.

Les taux de TVA applicables à la filière équine

Champ	Articles du CGI	Taux actuellement en vigueur	Taux proposés par le présent projet de loi
Produits d'origine agricole n'ayant subi aucune transformation : opérations relatives aux équidés lorsque ceux-ci sont destinés à être utilisés dans la préparation des denrées alimentaires ou dans la production agricole	278 bis	7 %	7 % puis 10 %
Produits d'origine agricole n'ayant subi aucune transformation : opérations relatives aux équidés lorsque ceux-ci ne sont normalement pas destinés à être utilisés dans la préparation des denrées alimentaires ou dans la production agricole	278 bis	7 %	19,6 % puis 20 %
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	279 (b <i>sexies</i>)	7 %	10 %*
Sommes attribuées par les sociétés de course au titre des gains de course réalisés par les entraîneurs pour les chevaux dont ils sont propriétaires	257 et 278 <i>ter</i>	7 %	19,6 % puis 20 %
Ventes de chevaux vivants de boucherie faites à des personnes non assujetties à la TVA	281 <i>sexies</i>	2,1 %	2,1 %
Ventes à des personnes non assujetties à la TVA d'équidés vivants (chevaux de compétition, course, manèges)	281 <i>sexies</i>	2,1 %	19,6 % puis 20 %
Produits destinés à l'alimentation humaine	278-0 bis	5,5 %	5,5 % puis 5 %

* sous réserve d'un décret pris dans ce sens, ce taux serait porté à 20 %. Ce taux sera automatiquement applicable après le 31 décembre 2014.

Source : commission des finances

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général comprend les **motivations du Gouvernement** qui a souhaité **anticiper un futur contentieux éventuel** en revenant sur le fondement sportif du taux réduit de TVA mis en place en 2012, **l'amende potentielle** pouvant représenter un montant compris **entre 9 millions d'euros et 30 millions d'euros**, accompagné d'une **astreinte évaluée à 250 000 euros par jour**, d'après les informations transmises à votre rapporteur général par le Gouvernement.

Les points 13 et 14 de l'annexe III de la directive 2006/112/CE du Conseil du 28 novembre 2006, relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée, visent, s'agissant d'activités sportives, « *le droit d'admission aux manifestations sportives et le droit d'utilisation d'installations sportives* ». **On ne peut donc exclure que la Commission européenne engage une nouvelle action** en faisant valoir que les chevaux et les centres équestres, en particulier les activités d'enseignement, ne constituent pas une installation sportive. Une **procédure de « manquement sur manquement »** pourrait même être tentée devant la CJUE.

Votre commission des finances a déjà examiné cette question, à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2012. Notre ancienne collègue Nicole Bricq, alors rapporteure générale, avait alors fait valoir que si « *le recours au fondement sportif de l'activité équine peut être considéré comme conforme au droit communautaire pour sa partie relative aux activités sportives* », on ne sait pas si le même jugement pourrait s'appliquer aussi aux « *prestations accessoires* », qui sont également visées par le dispositif. A ce stade, **la CJUE n'a pas eu à trancher cette question** puisque comme elle a eu l'occasion de le rappeler à plusieurs reprises dans sa jurisprudence, « *l'autorité de la chose jugée ne s'attache qu'aux points de fait et de droit qui ont été effectivement ou nécessairement tranchés par la décision juridictionnelle en cause* ».

Pour sa part, la Commission européenne n'a cessé de **contester que la filière équine dans son ensemble puisse être assimilée à une activité agricole**, et donc bénéficier à ce titre du taux réduit de TVA, mais elle **ne semblait pas, jusqu'à maintenant, refuser qu'une partie de cette filière en profite**, par exemple au titre des activités sportives. Ainsi, en réponse à deux parlementaires européens, Gaston Franco et Sophie Auconie, la Commission européenne avait expliqué, dans sa réponse en date du 25 octobre 2011, que « *l'application d'un taux réduit de TVA à l'ensemble du secteur équestre n'a pas été prévue. Cependant, la livraison de chevaux en vue de leur abattage pour être utilisés dans la préparation de denrées alimentaires et les livraisons de chevaux en vue de leur utilisation dans la production agricole peuvent être soumis au taux réduit dans certaines conditions. En outre, le droit d'admission aux manifestations sportives et le droit d'utilisation d'installations sportives sont éligibles au taux réduit. Ces droits sont également éligibles au taux réduit de TVA dans le secteur équestre* ».

L'arrêt de la CJUE ayant apporté une **réponse claire s'agissant du fondement agricole du taux réduit de TVA des activités équines**, leur garantissant ainsi le maintien du taux intermédiaire pour les activités en lien avec l'alimentation ou la production agricole, le fondement sportif du taux réduit permettait de répondre aux attentes de la filière cheval, en particulier telles qu'elles sont formulées par les centres équestres au nombre de 8 000 en France. Si le dispositif proposé permet un maintien du droit existant pendant une durée incertaine (et qui arrivera à terme le 31 décembre 2014), le choix par le Gouvernement d'anticiper le risque contentieux traduit une certaine insécurité juridique pour les centres équestres.

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

ARTICLE 23

(Art. 257, 271, 278 bis, 278 ter, 286 ter, 289 A, 1002, 1003 et 1004 du code général des impôts)

**Mise en conformité avec le droit communautaire
de diverses dispositions en matière de taxe sur la valeur ajoutée (TVA)
et de taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA)**

Commentaire : le présent article¹ vise à mettre en conformité avec le droit communautaire diverses dispositions en matière de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et de taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA).

I. LES TAUX RÉDUITS DE TVA APPLICABLES À LA FILIÈRE ÉQUINE

A. LE DROIT EXISTANT

Les taux réduits de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) applicables à la filière équine reposent sur plusieurs fondements juridiques.

L'article 22 de la loi de finances pour 2004 a procédé à un élargissement du champ d'application de la catégorie des bénéfices agricoles en matière d'impositions directes.

Ses conséquences ont été importantes en matière de TVA pour les activités équines puisqu'il en est résulté que les activités de préparation et d'entraînement des équidés domestiques en vue de leur exploitation relèvent désormais du **régime agricole de la taxe²**.

Ce régime fiscal, codifié à l'article 278 *bis* du code général des impôts (CGI), a été précisé par l'instruction fiscale n° 118 du 26 juillet 2004.

¹ Il convient d'observer qu'à l'initiative de sa commission des finances, l'Assemblée nationale a adopté, avec l'avis favorable du Gouvernement, trois amendements rédactionnels au présent article.

² Sont en revanche exclues de ce régime les activités d'exploitation d'équidés domestiques aux fins de réalisation d'un spectacle.

C'est donc **en tant qu'elles constituent des activités agricoles que la plupart des diverses opérations économiques réalisées au sein de la filière équine bénéficient aujourd'hui de la TVA à taux réduit**¹.

Les ventes de chevaux et les commissions afférentes ainsi que les ventes de fumiers sont aussi soumises à la TVA à ce taux réduit, à l'exception des **ventes d'animaux vivants de boucherie et de charcuterie** qui, elles, sont soumises à un taux « super réduit » de 2,1 %, conformément à l'article 281 *sexies* du CGI, en vigueur depuis 1986. Selon la doctrine fiscale, ce taux « super réduit » trouve également à s'appliquer aux « ventes d'équidés de grande valeur » non destinés à la boucherie ou à la charcuterie, c'est-à-dire les chevaux de compétition et de courses.

Par ailleurs, l'article 278 *ter* du CGI soumet au **taux réduit de 7 % les gains de course** attribués par les sociétés de course aux entraîneurs éleveurs ou propriétaires de leurs chevaux².

Il faut, en outre, noter que les **centres équestres exploités sous forme associative** dont le caractère non lucratif est établi en application des dispositions de l'article 261-7 du CGI **ne sont pas soumis à la TVA**.

L'article 24 de la loi de finances pour 2012 avait, en outre, cherché à anticiper l'issue d'un contentieux communautaire en créant l'alinéa b *sexies* à l'article 279 du CGI. Il s'est alors agi de **prévoir, pour l'application du taux réduit à une partie de la filière équine, un autre fondement juridique que le caractère agricole, à savoir son caractère sportif**. Font ainsi, depuis le 1^{er} janvier 2012, l'objet de taux réduit de TVA (7 %) les « *prestations correspondant au droit d'utilisation des animaux à des fins d'activités* »

¹ Il s'agit des activités de préparation, d'enseignement de l'équitation, de prise en pension de chevaux, de leur location à des fins de promenades ou de randonnées. Il en est de même pour les frais accessoires au prix de la pension supportés par les centres équestres (frais de soins vétérinaires, de tonte, de maréchalerie et de transport des équidés, notamment), les activités de préparation des chevaux en vue de leur exploitation dans le cadre d'une pratique sportive (concours de saut d'obstacles, concours complet, épreuves de dressage...) ou, encore, les prestations de dressage, de débouillage et d'entraînement de chevaux dans la perspective de leur engagement dans des courses ou des concours hippiques.

² Deux autres cas de figure existent :

- les propriétaires de chevaux de course qui ne sont ni éleveur, ni entraîneur et dont l'activité est néanmoins considérée comme exercée à titre professionnel au regard de l'impôt sur le revenu en application de l'instruction du 21 mai 2002, restent soumis à la TVA selon les modalités du régime général pour les gains de courses qu'ils perçoivent ;

- les gains perçus par ces propriétaires dont l'activité n'est pas considérée comme exercée à titre professionnel au regard des critères retenus par cette instruction demeurent, quant à eux, hors du champ d'application de la TVA. En effet, ces propriétaires qui ne réalisent des opérations économiques que de manière occasionnelle n'ont pas la qualité d'assujettis au sens de l'article 256 A du CGI.

physiques et sportives et de toutes installations agricoles nécessaires à cet effet, ainsi qu'aux prestations accessoires »¹.

La Commission européenne avait en effet contesté, par la voie d'un recours devant la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) introduit le 16 décembre 2010, l'application de certains taux réduits à la filière équine, dans les cas particuliers où cette filière ne relèverait pas de l'activité agricole.

L'arrêt de la CJUE a été rendu le 8 mars 2012 (affaire C-596/10). Il dispose ainsi qu'« en appliquant des taux réduits de taxe sur la valeur ajoutée aux opérations relatives aux équidés et, notamment, aux chevaux, lorsque ceux-ci ne sont normalement pas destinés à être utilisés dans la préparation des denrées alimentaires ou dans la production agricole, la République française a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu des articles 96 à 99 de la directive 2006/112/CE du Conseil, du 28 novembre 2006, relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée, lus en combinaison avec l'annexe III de celle-ci ». La CJUE avait rendu, en 2011, trois arrêts assez proches visant les Pays-Bas, l'Autriche et l'Allemagne.

Pour mémoire, l'article 96 de la directive TVA n° 2006/112/CE précitée précise que « les Etats membres appliquent un taux normal de TVA fixé par chaque Etat membre à un pourcentage de la base d'imposition qui est le même pour les livraisons de biens et pour les prestations de services ». Et aux termes de l'article 98 de cette même directive, « les Etats membres peuvent appliquer soit un, soit deux taux réduits », sachant que ces taux réduits « s'appliquent uniquement aux livraisons de biens et aux prestations de services des catégories figurant à l'annexe III ».

B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le B du I du présent article vise ainsi à tirer les conséquences de l'arrêt de la CJUE du 8 mars 2012 précité en complétant l'article 278 bis du CGI, la Cour ayant jugé que la République française a manqué aux obligations qui lui incombent en application des dispositions de la directive communautaire de 2006 en matière de TVA et que le taux réduit de TVA appliqué avant 2012 ne peut profiter qu'aux opérations relatives aux chevaux destinés à être utilisés dans la préparation des denrées alimentaires ou dans la production agricole. Le présent article prévoit ainsi que les taux réduits prévus par le CGI « ne s'appliquent pas aux opérations relatives aux équidés lorsque

¹ Selon l'instruction fiscale 3 C-1-12 du 8 février 2012, relèvent du taux réduit de 7 % les activités suivantes des établissements équestres : les activités d'enseignement, d'animation et d'encadrement de l'équitation telles que définies à l'article L. 212-1 du code du sport ainsi que le droit d'utilisation des installations à caractère sportif des centres équestres (manège, carrière, écurie et équipements sportifs recensés en application de l'article L. 312-2 du code du sport). Sont donc exclus du champ d'application du b sexies de l'article 279 du CGI les gains de courses, les saillies, la vente des animaux, le débouillage et les prises en pensions d'animaux qui ne sont pas utilisés dans le cadre de l'enseignement.

ceux-ci ne sont normalement pas destinés à être utilisés dans la préparation des denrées alimentaires ou dans la production agricole ».

Il s'agit donc d'**exclure du bénéfice de ce taux réduit de TVA une partie des activités équin**es lorsque celles-ci sont sans lien avec l'alimentation ou l'agriculture. Les ventes de chevaux de loisirs, de compétition et de courses, ou les gains de course attribués par les sociétés de course aux entraîneurs éleveurs ou propriétaires de leurs chevaux, seront donc désormais soumises au taux normal de TVA. En effet, le **3° du F du I** du présent article abroge l'article 278 ter du CGI qui permettait la TVA au taux réduit de 7 % pour les gains de course.

C. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Outre la modification proposée par le présent article, il résulterait de l'adoption du présent projet de loi de finances rectificative, un remaniement notable des **taux de TVA applicables à la filière équine**, en raison de l'adoption de deux autres **amendements** :

- le premier conduit à faire passer, à compter de 2014, le taux réduit de TVA **de 5,5 % à 5 %**, le taux intermédiaire **de 7 % à 10 %** (ce taux intermédiaire étant tout de même un taux réduit au sens du droit communautaire) et le taux normal **de 19,6 % à 20 %**. L'Assemblée nationale a adopté, à l'**initiative du Gouvernement** avec l'avis favorable de sa commission des finances, un **amendement portant article additionnel**, devenu l'article 24 *quater* du présent projet de loi de finances rectificative) ;

- le second vise à **remettre en cause le fondement sportif du taux réduit de TVA appliqué à la filière équine**. L'Assemblée nationale a en effet adopté, à l'**initiative du Gouvernement** avec l'avis favorable de sa commission des finances, un **amendement portant article additionnel** (devenu l'article 22 *bis* dans le présent projet de loi de finances rectificative) visant à abroger l'alinéa b *sexies* de l'article 279 du CGI, en précisant que cette disposition ne s'appliquera qu'aux opérations dont le fait générateur interviendra à une date fixée par décret et au plus tard au 31 décembre 2014.

En effet, le présent article **ne traite pas de la question du fondement sportif** du taux réduit de TVA appliqué à la filière équine. Dès lors que **la CJUE ne s'était pas prononcée** sur les dispositions de l'alinéa b *sexies* de l'article 279 du CGI, le présent projet de loi de finances rectificative **ne prévoyait pas initialement de modifier celles-ci**.

Par une lettre de mise en demeure du 21 novembre 2012 qui n'a pas été communiquée à la commission des finances, la Commission européenne aurait toutefois à nouveau invité la République française à tirer toutes les conséquences de l'arrêt de la CJUE du 8 mars 2012, en laissant planer la **menace de la perspective d'un nouveau contentieux communautaire concernant la question de la conformité au droit communautaire du fondement sportif du taux réduit de TVA appliqué à la filière équine**.

Le Gouvernement a donc pris l'initiative d'anticiper un futur contentieux éventuel en revenant sur le fondement sportif du taux réduit de TVA mis en place en 2012, **l'amende potentielle** pouvant représenter un montant compris **entre 9 millions d'euros et 30 millions d'euros**, accompagné d'une **astreinte évaluée à 250 000 euros par jour**, d'après les informations transmises à votre rapporteur général par le Gouvernement.

C'est pourquoi l'article 22 *bis* du présent projet de loi de finances rectificative prévoit l'abrogation des dispositions de l'alinéa *b sexies* de l'article 279 du CGI.

Les effets des dispositions proposées sont présentés, au sein du présent rapport, dans le **commentaire de l'article 22 bis**.

Les taux qui résulteraient de l'adoption du présent projet de loi de finances rectificative sont présentés dans le tableau suivant, sachant que les taux de la deuxième colonne seront, sauf mention contraire, modifiés en 2014.

Les taux de TVA applicables à la filière équine

Champ	Articles du CGI	Taux actuellement en vigueur	Taux proposés par le présent projet de loi
Produits d'origine agricole n'ayant subi aucune transformation : opérations relatives aux équidés lorsque ceux-ci sont destinés à être utilisés dans la préparation des denrées alimentaires ou dans la production agricole	278 bis	7 %	7 % puis 10 %
Produits d'origine agricole n'ayant subi aucune transformation : opérations relatives aux équidés lorsque ceux-ci ne sont normalement pas destinés à être utilisés dans la préparation des denrées alimentaires ou dans la production agricole	278 bis	7 %	19,6 % puis 20 %
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	279 (b <i>sexies</i>)	7 %	10 %*
Sommes attribuées par les sociétés de course au titre des gains de course réalisés par les entraîneurs pour les chevaux dont ils sont propriétaires	257 et 278 ter	7 %	19,6 % puis 20 %
Ventes de chevaux vivants de boucherie faites à des personnes non assujetties à la TVA	281 <i>sexies</i>	2,1 %	2,1 %
Ventes à des personnes non assujetties à la TVA d'équidés vivants (chevaux de compétition, course, manèges)	281 <i>sexies</i>	2,1 %	19,6 % puis 20 %
Produits destinés à l'alimentation humaine	278-0 bis	5,5 %	5,5 % puis 5 %

* sous réserve d'un décret pris dans ce sens, ce taux serait porté à 20 %. Ce taux sera automatiquement applicable après le 31 décembre 2014.

Source : commission des finances

II. LES AUTRES DISPOSITIONS CONCERNÉES PAR LE PRÉSENT ARTICLE

Le présent article propose également de **mettre en conformité avec le droit communautaire** cinq autres dispositifs. Il s'agit d'aménager ces dispositions **en vigueur en matière de taxe sur la valeur ajoutée (TVA)** et de **taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA)** afin de les rendre pleinement compatibles avec le droit communautaire.

A. LA DÉDUCTION DE LA TVA À L'IMPORTATION

1. Le droit existant

L'importation de marchandises constitue une opération imposable à la TVA en vertu de l'article 291 du CGI. La **taxe est perçue au comptant, au moment de l'importation**, comme en matière de douane, conformément à l'article 1695 du CGI. Selon l'article 271 du CGI, la TVA qui a grevé les éléments du prix d'une opération imposable est **déductible de la TVA applicable à cette opération**. Le droit à déduction prend naissance lorsque la taxe déductible devient exigible chez le redevable. La taxe dont les redevables peuvent opérer la déduction est celle qui est perçue à l'importation.

2. Le dispositif proposé

La CJUE a jugé, dans un arrêt du 29 mars 2012 (affaire C 151/08), que le droit communautaire en matière de TVA ne permettait pas à un Etat membre de subordonner le droit à déduction de la taxe sur la valeur ajoutée à l'importation au paiement effectif préalable de la TVA par le redevable, lorsqu'il est également titulaire du droit à déduction¹.

En conséquence, le **A du I** du présent article ouvre le **droit à déduction de la TVA due à l'importation**, et plus seulement de la TVA perçue, ce qui permet de mettre en conformité la déduction de la TVA à l'importation avec le droit communautaire tel qu'interprété par la Cour de justice de l'Union européenne.

¹ Dans une question préjudicielle, le Conseil d'État demandait à la CJUE si un État membre pouvait subordonner le droit à déduction de la TVA à l'importation au paiement effectif de cette taxe par le redevable, lorsque le redevable de la TVA à l'importation et le titulaire du droit à déduction correspondant sont, comme en France, la même personne. S'appuyant sur le libellé de la directive TVA, aux termes duquel les assujettis sont en droit de déduire la TVA « due ou acquittée » pour les biens qui leur sont ou leur seront livrés, la CJUE a jugé dans que la directive prévoit clairement que le droit à déduction de la taxe dont bénéficie l'assujetti porte non seulement sur la TVA qu'il a acquittée, mais aussi sur la TVA due, c'est-à-dire celle qui doit encore être payée. La Cour souligne que cette interprétation est conforme aux objectifs de la directive dès lors qu'elle permet d'assurer que le droit à déduction, qui ne peut en principe être limité, reste une partie intégrante du mécanisme de la TVA et peut continuer à s'exercer immédiatement pour la totalité des taxes ayant grevé les opérations effectuées en amont, et qu'elle est la plus apte à garantir le respect du principe de neutralité fiscale de la TVA. Il incombe à celui qui demande la déduction de la TVA d'établir que les conditions pour en bénéficier sont remplies et l'administration fiscale, si elle constate que le droit à déduction a été exercé de manière frauduleuse, est habilitée à demander a posteriori, avec effet rétroactif, le remboursement des sommes déduites. Il appartient, par ailleurs, au juge national de refuser le bénéfice du droit à déduction s'il est établi, au vu d'éléments objectifs du dossier, que ce droit est invoqué.

B. L'IDENTIFICATION DES ASSUJETTIS À LA TVA

1. Le droit existant

Le 2° de l'article 286 *ter* du CGI ne prévoit expressément d'identification par un numéro individuel que pour les personnes qui ne remplissent plus les conditions qui leur permettent de ne pas être soumises à la TVA ou qui demandent à acquitter la TVA sur leurs acquisitions intracommunautaires de biens meubles corporels à titre onéreux.

Il ne prévoit pas d'identification pour les personnes qui effectuent de plein droit de telles acquisitions intracommunautaires de biens pour les besoins de leurs activités économiques situées en France alors que l'article 214 de la directive TVA 2006/112/CE impose aux Etats membres de prendre les mesures nécessaires pour que soient identifiées par un numéro individuel la plupart des assujettis, à l'exception de ceux qui effectuent des opérations à titre occasionnel. En dépit de l'absence de base légale en droit interne, cette **identification est assurée** en France, selon une pratique administrative constante depuis 1992.

2. Le dispositif proposé

Le **C du I** du présent article propose l'identification par un numéro individuel des personnes effectuant des acquisitions intracommunautaires de biens pour les besoins de leurs activités économiques situées en France (alors que le 2° de l'article 286 *ter* du CGI ne prévoit d'identification que pour les personnes qui ne remplissent plus les conditions qui leur permettent de ne pas être soumises à la TVA ou qui demandent à acquitter la TVA sur leurs acquisitions intracommunautaires de biens meubles corporels à titre onéreux). La portée concrète de la mesure sur l'activité des entreprises est limitée, ces assujettis étant déjà identifiés par l'administration fiscale depuis 1992.

C. LA REPRÉSENTATION FISCALE DES ASSUJETTIS NON COMMUNAUTAIRES

1. Le droit existant

L'article 289 A du CGI prévoit que les **assujettis à la TVA établis hors de l'Union européenne** doivent désigner un **représentant fiscal** qui s'engage à accomplir les obligations déclaratives leur incombant et, en cas d'opérations imposables, à acquitter la taxe à leur place. À défaut, la taxe est payée par le destinataire de l'opération.

2. Le dispositif proposé

Le **D du I** du présent article complète le second alinéa du I de l'article 289 A du CGI en vue de **dispenser de l'obligation de faire accréditer auprès du service des impôts un représentant assujetti** établi en France, **les personnes établies dans un Etat non membre de l'Union européenne** avec lequel la France dispose d'un instrument juridique relatif à l'assistance mutuelle ayant une portée similaire à celle prévue par le droit communautaire¹.

La liste de ces Etats sera fixée par arrêté du ministre chargé du budget.

D. LES OBLIGATIONS EN MATIÈRE DE TAXE SPÉCIALE SUR LES CONVENTIONS D'ASSURANCE (TSCA)

1. Le droit existant

Aux termes des articles 1002 à 1004 du CGI, les redevables sont ainsi astreints au dépôt d'une déclaration d'existence² et, pour certains d'entre eux,

¹ Directive 2010/24/UE du 16 mars 2010 concernant l'assistance mutuelle en matière de recouvrement des créances relatives aux taxes, impôts, droits et autres mesures et règlement n° 904/2010 du 7 octobre 2010 concernant la coopération administrative et la lutte contre la fraude dans le domaine de la TVA. En effet, depuis le 1^{er} janvier 2002, l'article 204 de la directive TVA limite l'obligation de désigner un représentant fiscal aux seuls assujettis établis dans un pays avec lequel il n'existe pas d'instrument juridique relatif à l'assistance mutuelle ayant une portée similaire à ceux prévus par le droit communautaire. Dans le cas où il existe un instrument juridique de cette nature relatif à l'échange de renseignements et à l'assistance au recouvrement, les États membres ne peuvent obliger l'assujetti non communautaire à désigner un représentant fiscal, mais seulement lui en proposer la faculté. Lors de la transposition en droit interne de ces dispositions, aucun instrument juridique de cette nature n'existait avec les pays non membres de l'Union européenne. Depuis, un instrument juridique d'assistance mutuelle répondant aux conditions précitées a été mis en place avec plusieurs États tiers, tels que l'Australie, l'Azerbaïdjan et la Suisse.

² En vertu des dispositions de l'article 1003 du CGI, les sociétés et compagnies d'assurances et tous autres assureurs, les courtiers et tous autres intermédiaires, désignés à l'article 1002 du CGI, sont tenus, avant de commencer leurs opérations, de faire, auprès du service des impôts dont dépend leur siège social ou établissement, une déclaration énonçant la nature de ces opérations ainsi que le nom du directeur de la société ou du chef de l'établissement. L'obligation de dépôt d'une déclaration d'existence incombe à toutes les entreprises d'assurances (à l'exception des sociétés d'assurances mutuelles agricoles) ainsi qu'aux courtiers et autres intermédiaires qui, résidant en France, prêtent habituellement ou occasionnellement leur entremise pour les opérations d'assurances conclues avec des assureurs étrangers n'ayant en France ni établissement, ni agence, ni succursale, ni représentant responsable.

à la tenue d'un répertoire¹ et à la désignation d'un représentant en France². Suite à un arrêt de la CJUE³, il est précisé que **les prestations de services en matière d'assurances constituent des services** au sens de l'article 50 du Traité instituant la Communauté européenne et l'article 49 CE **s'oppose à l'application de toute réglementation nationale** qui, sans justification objective, **entrave la possibilité pour un prestataire de services d'exercer effectivement cette liberté** et a pour effet de rendre la prestation de services entre Etats membres plus difficile que la prestation de services purement interne à un Etat membre ou s'avère de nature à prohiber ou à gêner davantage les activités du prestataire établi dans un autre Etat membre, où il fournit légalement des services analogues.

Toutefois, de telles mesures **peuvent être admises si elles poursuivent un objectif légitime compatible avec le traité**, si elles sont efficaces, proportionnées et justifiées par des raisons impérieuses d'intérêt général. La TSCA faisant l'objet d'une **assistance mutuelle** pour son recouvrement, dans des conditions prévues par le droit communautaire, la Cour a jugé que l'obligation de désigner un représentant n'était pas nécessaire pour atteindre l'objectif tenant à la nécessité d'assurer le paiement de la taxe annuelle sur les contrats d'assurance.

L'article 72 de la loi de finances rectificative pour 2009 a assuré une **transposition partielle** de cette décision mais elle reste incomplète⁴.

2. Le dispositif proposé

Le **E et le 2° du F du I** du présent article achève la **mise en conformité de nos procédures nationales** initiée par l'article 72 de la loi de finances rectificative pour 2009, suite à l'arrêt de la CJUE du 5 juillet 2007

¹ En vertu de l'article 1002 du CGI, les courtiers et autres intermédiaires qui, résidant en France, prêtent habituellement ou occasionnellement leur entremise pour les opérations d'assurances conclues avec des assureurs étrangers établis dans l'Espace économique européen (EEE) n'ayant en France ni établissement, ni agence, ni succursale, sont tenus de disposer d'un répertoire non sujet au timbre, mais coté, paraphé et visé, soit par un des juges du tribunal de commerce, soit par le juge du tribunal d'instance, sur lequel ils consignent, jour par jour, par ordre de date et sous une série ininterrompue de numéros, toutes les opérations passées par leur entremise. À la fin de chaque trimestre, le courtier ou intermédiaire établit un relevé du répertoire concernant le trimestre entier et dépose ce relevé à l'appui du versement de la taxe.

² Afin d'assurer le recouvrement de la TSCA, la législation française impose une déclaration d'existence (article 1003 du CGI) et la désignation d'un représentant fiscal responsable du paiement de la taxe (article 1004 du CGI) aux assureurs étrangers établis en dehors de l'EEE n'ayant en France ni établissement, ni succursale, ni agence mais opérant sur le territoire par le biais de courtiers ou d'intermédiaires.

³ Arrêt du 5 juillet 2007 « Commission c/Royaume de Belgique » (affaire C 522/04).

⁴ L'article 72 de la loi de finances rectificative pour 2009 a supprimé l'obligation de désigner un représentant fiscal faite aux entreprises établies dans un Etat membre de l'espace économique européen (EEE) agissant en libre prestation de services en France. Il a, par ailleurs, limité aux seuls assureurs étrangers établis en dehors de l'EEE l'obligation de faire agréer par le service des impôts un représentant français personnellement responsable du paiement de la taxe et des pénalités éventuelles.

précité. Il s'agit ainsi, d'une part, d'abroger l'article 1002 du CGI qui impose la tenue d'un répertoire aux intermédiaires prêtant leur entremise pour les opérations d'assurances conclues avec des assureurs étrangers établis dans l'EEE et, d'autre part, de supprimer pour ces mêmes intermédiaires l'obligation qui leur est faite à l'article 1003 du CGI de déposer une déclaration d'existence.

Enfin, l'obligation de dépôt d'une déclaration d'existence est également supprimée pour les assureurs établis hors de l'EEE, pour lesquels l'obligation de désigner un représentant fiscal est en revanche maintenue.

E. LA TVA APPLICABLE AUX CESSIONS D'IMMEUBLES ACQUIS COMME IMMEUBLES À CONSTRUIRE

1. Le droit existant

La **TVA applicable aux cessions d'immeubles acquis comme immeubles à construire**. L'article 12 de la directive TVA précitée offre aux Etats membres la possibilité de **considérer comme assujetti quiconque réalise une livraison d'immeuble neuf ou de terrain à bâtir**.

L'article 257 du CGI met en œuvre cette faculté en soumettant à la TVA la livraison, hors activité économique, d'un immeuble neuf lorsque le cédant avait acquis au préalable l'immeuble cédé comme immeuble à construire¹. L'administration admet que la cession de son contrat avant l'achèvement de l'immeuble par un non assujetti soit soumise à la TVA, conformément à l'instruction fiscale 3 A-9-10. Cette instruction prévoit également que la cession par un particulier d'un immeuble acquis comme neuf, mais après achèvement, n'est pas soumise à la TVA, même si elle intervient dans les cinq ans de l'achèvement ou que l'immeuble a été acquis auprès d'un cédant qui l'avait lui-même acquis au préalable comme immeuble à construire. La cession d'un immeuble à construire avant l'expiration du délai de cinq ans suivant son achèvement est soumise à la TVA au taux normal sur le prix de cession augmenté des charges. La cession de l'immeuble étant soumise à la TVA, le cédant dispose, en application des principes généraux de

¹ *Sont visées les livraisons (ventes, apports en société...) d'immeubles qui ont été acquis en tant qu'immeuble à construire, en vertu d'un contrat de vente en l'état futur d'achèvement (VEFA) ou d'un contrat de vente à terme. D'une part, la VEFA, définie par l'article L. 261-3 du code de la construction et de l'habitation, est le contrat par lequel le vendeur transfère immédiatement à l'acquéreur ses droits sur le sol ainsi que la propriété des constructions existantes. Les ouvrages à venir deviennent la propriété de l'acquéreur au fur et à mesure de leur exécution ; l'acquéreur est tenu d'en payer le prix à mesure de l'avancement des travaux. D'autre part, la vente à terme, définie par l'article L. 261-2 du code de la construction et de l'habitation, est le contrat par lequel le vendeur s'engage à livrer l'immeuble à son achèvement, et l'acheteur à en prendre livraison et à en payer le prix à la date de livraison. Le transfert de propriété s'opère de plein droit par la constatation par acte authentique de l'achèvement de l'immeuble ; il produit ses effets rétroactivement au jour de la vente.*

la TVA, d'un droit à déduction de la TVA ayant grevé les dépenses correspondantes¹.

2. Le dispositif proposé

Le **1° du F du I** du présent article abroge le a du 2° du 3 du I de l'article 257 du CGI de manière à ce que **les livraisons d'immeubles neufs acquis comme immeubles à construire par le cédant n'agissant pas en qualité d'assujetti ne soient désormais plus soumises à la TVA.**

Par un arrêt du 15 septembre 2011 sur les affaires C 180/10 « Slaby » et C 181/10 « Kuc », la CJUE a jugé que la livraison d'un immeuble confère la qualité d'assujetti au cédant indépendamment du caractère permanent de l'opération ou de l'exercice d'une activité économique, pour autant que cette livraison ne constitue pas le simple exercice du droit de propriété par son propriétaire. D'après elle, une livraison n'entre pas dans le cadre de la gestion privée lorsque le cédant entreprend des « *démarches actives de commercialisation foncière en mobilisant des moyens similaires à ceux déployés par un assujetti au sens de l'article 9 de la directive TVA* ».

Dès lors, l'article 257 du CGI, en ce qu'il prévoyait **l'assujettissement systématique des personnes physiques ou morales au titre de la cession de leurs immeubles neufs, y compris lorsque cette cession s'inscrivait dans le cadre de leur gestion patrimoniale, n'est pas conforme à la directive TVA.**

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

¹ Conformément à l'article 271 du CGI, l'assujetti occasionnel n'exerce effectivement son droit à déduction qu'au moment de la livraison du bien qu'il cède. La déduction porte sur l'intégralité de la taxe supportée lors de l'acquisition initiale (sous réserve que cette taxe ait été mentionnée dans les appels de fonds) et sur celle ayant grevé le coût des divers éléments constitutifs du prix de cession, notamment d'éventuelles dépenses d'amélioration durable de l'immeuble. Un particulier qui cède un contrat d'immeuble à construire avant l'achèvement de l'immeuble peut déduire la taxe supportée sur les appels de fonds déjà payés dès lors qu'il soumet la cession à la TVA.

ARTICLE 24

Départementalisation de Mayotte

Commentaire : le présent article vise à autoriser le Gouvernement à prendre, par ordonnance, les mesures nécessaires à l'application à Mayotte des législations fiscales et douanières en vigueur en métropole et dans les départements et régions d'outre-mer.

I. LE DROIT EXISTANT

Le 31 mars 2011, **Mayotte est devenue un département d'outre-mer**, régi par les dispositions de l'article 73 de la Constitution. Ce changement institutionnel se traduit par une **application progressive à cette collectivité de la législation applicable aux autres départements français**.

L'article 68 de la loi du 11 juillet 2001 relative à Mayotte¹ prévoyait l'application du code général des impôts (CGI) et du code des douanes au 1^{er} janvier 2007. L'article 3 de la loi² organique portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer a introduit deux articles L.O. 6161-22 et L.O. 6161-24 dans le code général des collectivités territoriales, repoussant, pour chacun de ces codes, cette entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2014.

Ces deux articles du statut organique de Mayotte seront abrogés le 1^{er} janvier 2014, supprimant ainsi toute indication dans le droit positif de l'application à Mayotte du droit commun en matière fiscale et douanière. La loi relative au département de Mayotte³ (article 11) a donc prévu, à l'initiative du Sénat, une mention expresse de l'application du CGI et du code des douanes à Mayotte au 1^{er} janvier 2014.

Le département de Mayotte aura ainsi perdu son autonomie fiscale au plus tard le 1^{er} janvier 2014 et se verra appliquer le droit commun, ce qui nécessite des mesures législatives d'adaptation.

¹Loi n° 2001-616 du 11 juillet 2001 relative à Mayotte.

²Loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer.

³Loi n° 2010-1487 du 7 décembre 2010 relative au département de Mayotte.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

La direction générale des finances publiques (DGFIP) et la délégation générale à l'Outre-mer (DEGEOM) ont mené un travail de recensement des impôts nécessitant une adaptation.

Ces adaptations concerneront un nombre important de sujets :

- En matière d'impôt sur le revenu :

- la retenue à la source (supprimée au bénéfice du système déclaratif appliqué en métropole et dans les autres DOM) ;

- les déficits catégoriels (prévoir la possibilité de report des déficits catégoriels lors du passage au droit commun) ;

- la défiscalisation (le report des réductions d'impôts pendant 5 ans pour les mahorais lors du passage aux règles de droit commun se pose) ;

- l'application de la réfaction à l'impôt sur le revenu (article 197 du code général des impôts) ;

- En matière d'impôt sur les sociétés :

- la détermination du bénéfice imposable à l'impôt sur les sociétés (problématique du report des déficits générés sous l'empire du droit fiscal mahorais lors du passage au droit commun) ;

- l'instauration de dispositifs prévoyant des exonérations et abattements en matière de bénéfices (problématique des zones franches) ;

- En matière de fiscalité directe locale :

- les modalités de mise en place d'impôts fonciers ;

- les modalités de mise en place de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises.

Le Gouvernement souhaite, pour procéder à ces adaptations, légiférer par ordonnance, en application de l'article 38 de la Constitution. Tel est l'objet du présent article, qui vise à habiliter le Gouvernement à prendre par ordonnance « *les mesures nécessaires pour rendre applicables à Mayotte, avec les adaptations tenant compte des intérêts propres à ce territoire dans l'ensemble des intérêts de la République et de la situation particulière de Mayotte, les législations fiscales et douanières en vigueur en métropole et dans les départements et régions d'outre mer* ».

La durée d'habilitation est fixée à neuf mois à compter de la publication de la présente loi – soit jusqu'à fin septembre 2013 – et le projet de loi de ratification doit être déposé avant le 15 décembre 2013.

*

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

La complexité et la diversité des sujets abordés justifient le recours à un outil souple et donc le souhait du Gouvernement de légiférer par ordonnance. La loi du 7 décembre 2010 précitée avait d'ailleurs prévu, pour l'adaptation à Mayotte de la législation en vigueur, une habilitation très étendue. Christian Cointat avait à ce propos souligné dans son rapport¹ sur ce texte que « *c'est aux ordonnances que le projet de loi renvoie pour l'essentiel des extensions ou adaptations de législation en vigueur* ».

Le fait de demander une habilitation à légiférer par ordonnance dans une loi de finances peut sembler insolite mais se justifie néanmoins.

Tout d'abord, l'article 34 de la LOLF² dispose que la seconde partie de la loi de finances de l'année peut comporter « *des dispositions relatives à l'assiette, au taux et aux modalités de recouvrement des impositions de toute nature qui n'affectent pas l'équilibre budgétaire* » et l'article 35 étend cette possibilité aux lois de finances rectificatives. Le présent article se rattache donc bien au champ des lois de finances.

D'autre part, la jurisprudence³ du Conseil constitutionnel empêchant le recours aux ordonnances dans le domaine des lois de finances ne concerne que le domaine réservé de celles-ci.

Enfin, **un précédent peut être souligné** : l'article 26 de la loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010, dont le Conseil constitutionnel a été saisi⁴, contenait une habilitation relative à la réforme du « *régime de l'épargne-logement en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie française* ».

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

¹ Rapport n° 17 (2010-2011).

² Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

³ Décision n° 99-421 DC du 16 décembre 1999 (Cons. 15).

⁴ Décision n° 2010-623 DC du 28 décembre 2010.

ARTICLE 24 bis (nouveau)

(Art. articles 244 quater C [nouveau], 199 ter C [nouveau], 220 C [nouveau] et 223 O du code général des impôts et article L. 172 G du livre des procédures fiscales)

Instauration d'un crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE)

Commentaire : le présent article, résultant d'un amendement du Gouvernement, tend à instaurer un crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), égal à 6 % des salaires jusqu'à 2,5 SMIC.

I. LE CONTEXTE

A. LA POURSUITE DE LA DÉGRADATION DU SOLDE EXTÉRIEUR DE LA FRANCE SERAIT À TERME INCOMPATIBLE AVEC LE BON FONCTIONNEMENT DE LA ZONE EURO

1. La nécessité pour les Etats de la zone euro d'éviter les déséquilibres extérieurs excessifs

a) Une nécessité économique

Jusqu'à la crise de la zone euro, les économistes étaient souvent assez sceptiques sur l'importance des questions de compétitivité, dont ils tendaient à juger l'importance surestimée par les dirigeants politiques. Ils soulignaient que, dans les économies développées, la croissance provient essentiellement des services, et que la tertiarisation de l'économie n'est pas, en tant que telle, un facteur de chômage. Ce point de vue a en particulier été exprimé il y a une dizaine d'années par Paul Krugman, prix Nobel d'économie et spécialiste reconnu du commerce international, dans un ouvrage destiné au grand public¹. De même, le rapport² fait en 2008 pour le Conseil d'analyse économique par Lionel Fontagné et Guillaume Gaulier sur les performances à l'exportation de la France et de l'Allemagne relativise dès l'introduction l'importance de l'enjeu³.

¹ « *La mondialisation n'est pas coupable* », 1998.

² Lionel Fontagné et Guillaume Gaulier, « *Performances à l'exportation de la France et de l'Allemagne* », Conseil d'analyse économique, 2008.

³ « La place occupée dans les débats de politique économique par la question des échanges extérieurs de la France en dépasse les enjeux réels. (...) S'interroger sur les performances exportatrices relatives de la France et de l'Allemagne n'a de sens que dans la mesure où cela permet d'identifier des caractéristiques spécifiques des secteurs exportateurs des deux pays et dès lors que ces caractéristiques sont susceptibles d'affecter les capacités respectives des deux économies à créer des richesses. Même si le PIB ne résume pas ces richesses il est utile de noter que le champion de l'exportation qu'est l'Allemagne n'a dans les dix dernières années enregistré que deux fois, en 2006 et 2007, un taux de croissance supérieur à celui de la France ».

Les Etats de la zone euro – qui elle-même présente un solde extérieur courant équilibré – sont toutefois soumis à une contrainte particulière, puisqu'ils doivent éviter d'avoir entre eux des écarts de compétitivité trop importants.

En effet, comme ils ne peuvent dévaluer leur monnaie, certains peuvent se trouver avec des déficits extérieurs courants très importants. Ainsi, avant la crise les déficits extérieurs courants de la Grèce, du Portugal et de l'Espagne étaient de l'ordre de 10 points de PIB, ce qui, compte tenu de leurs perspectives de croissance, aurait suscité, si cette situation s'était maintenue, une augmentation du ratio dette extérieure/PIB qui n'aurait pas été soutenable¹, et aurait en particulier remis en cause la viabilité de leurs finances publiques.

Le solde extérieur des Etats de la zone euro est donc examiné avec attention par les organisations internationales et les investisseurs. On rappelle en particulier que si la situation des finances publiques de la Grèce explique que cet Etat ait perdu l'accès au marché obligataire, en 2008 le déficit et la dette publics de l'Espagne étaient inférieurs à ceux de la France, et ceux du Portugal analogues.

b) Une nécessité juridique

Le « Six Pack » adopté en novembre 2011 comprend notamment deux règlements² ayant pour objet d'éviter les déséquilibres macroéconomiques excessifs.

Le 14 février 2012, la Commission européenne a publié son rapport annuel, dans le cadre du mécanisme dit « d'alerte ».

Selon la Commission européenne, douze Etats devaient faire l'objet d'un « *bilan approfondi* », dont la France. La Commission européenne soulignait en particulier l'évolution des parts de marché mondiales à l'exportation, qui ont diminué de 19,4 % en cinq ans³, le seuil indicatif retenu étant de 6 %. Ce « *bilan approfondi* » a été publié par la Commission européenne le 30 mai 2012.

Les étapes suivantes éventuelles sont l'adoption par le Conseil d'une recommandation et, pour les seuls Etats de la zone euro, si le plan transmis par l'Etat membre est jugé à deux reprises insuffisant, ou n'est pas respecté, l'imposition de sanctions financières.

¹ Avec une croissance du PIB de 3 % en valeur et un déficit extérieur de 10 points de PIB, le ratio dette extérieure/PIB se stabilise vers 330 points de PIB.

² Règlement (UE) n° 1176/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 sur la prévention et la correction des déséquilibres macroéconomiques ; règlement (UE) n° 1174/2011 du Parlement européen et du Conseil du 16 novembre 2011 établissant des mesures d'exécution en vue de remédier aux déséquilibres macroéconomiques excessifs dans la zone euro.

³ Concrètement, la part de la France dans les exportations mondiales est passée d'environ 6 % au début des années 2000 à 5 % il y a cinq ans et à 4 % aujourd'hui.

Le 30 mai 2012, la Commission européenne a adopté une « recommandation de recommandation » sur le programme de stabilité et le programme national de réforme de la France¹, dans laquelle elle souligne la nécessité de prendre des mesures en faveur de la compétitivité.

2. Le cas de la France

Avec un solde extérieur courant déficitaire d'environ 2 points de PIB et une croissance du PIB en valeur d'environ 3 % par an, la situation de la France est pour l'instant soutenable².

Il lui faut cependant veiller à ce que la situation cesse de se dégrader, pour éviter tout risque pour la soutenabilité de nos finances publiques. Il importe également de montrer aux investisseurs qu'une telle évolution défavorable ne se produira pas.

B. LA RÉPONSE PROPOSÉE PAR LE PRÉCÉDENT GOUVERNEMENT PRÉSENTAIT D'IMPORTANTES INCONVÉNIENTS

1. Rappel du dispositif proposé par le précédent Gouvernement

En réponse à cette situation, le précédent Gouvernement a proposé un mécanisme, parfois appelé « TVA compétitivité », consistant en une « TVA sociale » dont les allègements de cotisations patronales étaient concentrés sur des salaires relativement élevés, afin de maximiser l'allègement des prélèvements obligatoires reposant sur l'industrie.

Ce dispositif résultait de l'article 1^{er} de la loi n° 2012-958 du 16 août 2012 de finances rectificative pour 2012.

Plus précisément, il s'agissait :

- de réduire les cotisations patronales de 13,2 milliards d'euros, avec un allègement maximal pour les salaires de 1,6 à 2,1 SMIC, donc supérieurs au salaire médian (selon l'Insee de 1,6 SMIC en 2008) ;

- de financer cette mesure par une augmentation du taux normal de TVA de 1,6 point et, de manière marginale, une augmentation du prélèvement social sur les revenus du patrimoine et les produits de placement.

¹ *Recommandation de recommandation du Conseil concernant le programme national de réforme de la France pour 2012 et portant avis du Conseil sur le programme de stabilité de la France pour la période 2012-2016.*

² *Avec une croissance du PIB de 3 % en valeur et un déficit extérieur de 2 points de PIB, le ratio dette extérieure/PIB se stabilise vers 65 points de PIB.*

La TVA sociale proposée par le précédent Gouvernement : quelques rappels

(en milliards d'euros)

	Année pleine (2013)	2012	%
Baisse des cotisations patronales au 1 ^{er} octobre 2012	-13,2	-3,6	27,3
Hausse du taux normal de TVA au 1 ^{er} octobre 2012 (porté de 19,6 % à 21,2 %)	10,6	2,9	27,4
Augmentation de la CSG (1 ^{er} janvier 2012 pour les revenus du patrimoine et 1 ^{er} juillet 2012 pour les revenus des produits de placement)*	2,6	0,8	30,8
Solde	0,0	0,1**	

* Disposition remplacée par l'Assemblée nationale par une augmentation à due concurrence du prélèvement social sur les revenus du patrimoine et les produits de placement.

** Solde positif résultant des montants indiqués dans l'évaluation préalable.

Source : d'après l'évaluation préalable de l'article 1^{er} du premier PLFR pour 2012

2. Impact économique

Comme notre ancienne collègue Nicole Bricq, alors rapporteure générale, le souligne dans son rapport¹ sur le premier projet de loi de finances rectificative pour 2012, cette TVA sociale présentait certains inconvénients :

- du fait de la concentration des baisses de cotisations patronales sur des salaires relativement élevés, l'effet en termes de créations d'emplois était faible ;

- l'impact sur la compétitivité était modeste, avec un allègement des cotisations patronales de l'industrie de seulement 3 milliards d'euros ;

- le financement quasi-total de la mesure par une augmentation de la TVA aurait augmenté l'inflation d'environ 0,5 point en 2013², ce qui aurait été défavorable à la consommation des ménages et à la croissance.

Aussi, ces mesures – à l'exception de l'augmentation du prélèvement social sur les revenus du patrimoine et les produits de placement – ont été abrogées par l'article 1^{er} de la loi n° 2012-958 du 16 août 2012 de finances rectificative pour 2012.

¹ Rapport n° 390, tome I (2011-2012), 21 février 2012.

² Le passage du taux normal de 19,6 % à 21,2 % aurait représenté, pour le prix des biens concernés, une augmentation de seulement 1,3 % (le prix des biens concernés passant en effet de 119,6 à 121,2). Par ailleurs, le taux normal de TVA repose seulement sur 45 % de la consommation (60 % de la consommation pour la TVA dans son ensemble). Si les entreprises avaient utilisé intégralement la TVA sociale pour reconstituer leurs marges, l'augmentation des prix à la consommation aurait donc été de $1,3 \% \times 45 \% = 0,6 \%$. Comme le souligne la Cour des comptes, citant une étude de la Bundesbank, en Allemagne l'augmentation du taux normal de la TVA de 3 points au 1^{er} janvier 2007 s'est quasiment totalement répercutée dans les prix.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LA CRÉATION DU CICE S'INSÈRE DANS UN CADRE PLUS GLOBAL

Le Gouvernement a annoncé le 6 novembre 2012, dans un document intitulé *Pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi*, la mise en place d'un crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE).

Le présent article, résultant d'un amendement du Gouvernement, tend à instaurer ce crédit d'impôt, qui, avec les mesures destinées à le financer, résultant en particulier de l'article 24 *quater* du présent projet de loi de finances rectificative, correspond à un mécanisme efficace.

1. Le CICE, instauré par le présent article

Selon le Gouvernement, le CICE que le présent article propose d'instaurer coûterait plus de 20 milliards d'euros par an à compter de 2018.

Il repose sur la masse salariale des entreprises, les salaires avant cotisations patronales étant uniformément allégés de 6 % jusqu'à 2,5 SMIC (4 % dans le cas des salaires versés en 2013).

Comme dans le cas du crédit d'impôt recherche (CIR), les entreprises ne bénéficieront de ce crédit d'impôt que l'année suivant la dépense dans le cas des PME et au cours des quatre années suivant la dépense dans le cas des autres entreprises. En effet, dans ce dernier cas, il serait imputé les trois premières années sur l'imposition des bénéfices, et ce n'est qu'au terme de cette période que l'Etat rembourserait, le cas échéant, le reliquat de sa dette. Ainsi, le coût budgétaire serait nul en 2013 et augmenterait progressivement pour dépasser 20 milliards d'euros à compter de 2018.

Le choix d'un crédit d'impôt s'explique par deux considérations :

- tout d'abord, les cotisations patronales n'étant que de 2,1 points au niveau du SMIC, il ne serait pas possible de les réduire de 6 points. Or, c'est pour les bas salaires que la demande de travail par les entreprises dépend le plus de son coût ;

- ensuite, le recours au crédit d'impôt présente l'intérêt de modifier les comportements dès 2013, tout en faisant supporter le poids de la mesure aux finances publiques les années suivantes.

2. Le financement du CICE

Le CICE doit être financé par :

- une augmentation de la TVA de 6,4 milliards d'euros à compter du 1^{er} janvier 2014, prévue par l'article 24 *quater* du présent projet de loi de

finances rectificative (les trois taux actuels de 5,5 %, 7 % et 19,6 % étant ramené ou portés à respectivement 5 %, 10 % et 20 %) ;

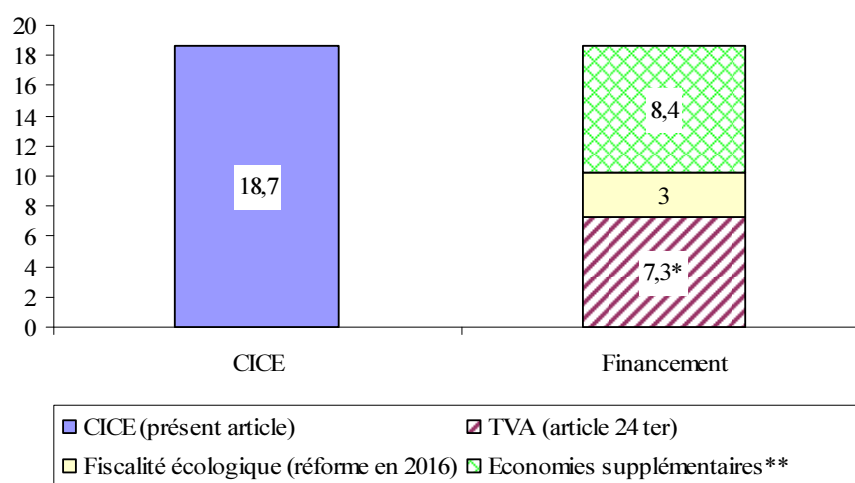
- une augmentation de la fiscalité écologique, dont la nature reste à déterminer. L'exposé sommaire de l'amendement du Gouvernement insérant le présent article indique que le financement du CICE sera assuré notamment par « *une nouvelle fiscalité écologique dont le rendement atteindra 3 milliards d'euros* ». Dans le document précité intitulé *Pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi*, publié le 6 novembre 2012, le Gouvernement précise que cette fiscalité écologique sera instaurée en 2016 ;

- des économies supplémentaires sur les dépenses des administrations publiques de l'ordre de 10 milliards d'euros, selon une chronologie restant à préciser (comme l'indique l'exposé sommaire de l'amendement précité).

A titre d'illustration, le graphique ci-après indique le financement du CICE prévu par le Gouvernement pour l'année 2016 (qui doit voir l'augmentation de la fiscalité écologique).

Le CICE et son financement : le cas de l'année 2016

(en milliards d'euros)



Le coût du CICE et le produit de TVA indiqués sont ceux correspondant aux montants prévus par le Gouvernement pour 2016. Le montant indiqué pour la fiscalité écologique est celui figurant dans l'exposé sommaire de l'amendement instaurant le présent article.

* 6,4 milliards d'euros en 2014.

** Calculées par différence. La répartition de cet effort au cours des prochaines années demeure à déterminer.

Source : commission des finances

3. L'impact sur les finances publiques du CICE et des mesures destinées à le financer

A partir de ces données, et en tenant compte du fait que, comme le CIR, le CICE ne sera perçu par les entreprises qu'avec un décalage par rapport à la constitution de leur créance vis-à-vis de l'Etat – l'année suivante pour les PME indépendantes, au cours des quatre années suivantes pour les autres entreprises –, on peut reconstituer, à titre indicatif, le tableau ci-après.

Le CICE et son financement :
reconstitution indicative du chiffrage du Gouvernement

(en milliards d'euros, en écart par rapport à l'absence de mesure)

		2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
CICE (présent article)									
A	Créance des entreprises vis-à-vis de l'Etat ¹	13,0	20,3	21,1	22,0	22,9	23,8	24,8	25,7
	<i>dont² :</i>								
B	PME [A / 2]	6,5	10,2	10,6	11,0	11,5	11,9	12,4	12,9
C	Hors PME [A / 2]	6,5	10,2	10,6	11,0	11,5	11,9	12,4	12,9
D	Coût budgétaire PME [B décalé d'une année]		6,5	10,2	10,6	11,0	11,5	11,9	12,4
E	Coût budgétaire hors PME [Somme F à L]		3,3	6,2	8,1	10,0	11,0	11,5	11,9
	<i>dont :</i>								
F	Créance 2013		3,3	1,1	1,1	1,1			
G	Créance 2014			5,1	1,7	1,7	1,7		
H	Créance 2015				5,3	1,8	1,8	1,8	
I	Créance 2016 [3]					5,5	1,8	1,8	1,8
J	Créance 2017						5,7	1,9	1,9
K	Créance 2018							6,0	2,0
L	Créance 2019								6,2
M	Coût budgétaire total [D+E]	0,0	9,8	16,3	18,6	21,0	22,5	23,4	24,3
M'	Chiffrage du Gouvernement ⁴	0,0	9,9	16,5	18,7	21,1	22,5		
Financement du CICE									
N	TVA (article 24 quater) ⁵		6,4	6,8	7,3	7,6	7,9	8,2	8,5
O	Fiscalité écologique ⁶				3,0	3,1	3,2	3,4	3,5
P	Moindres dépenses nécessaires pour que les mesures aient un solde équilibré [R-O-N+M]		3,4	9,5	8,3	10,3	11,3	11,8	12,2
Q	Total des ressources [Somme N à P]	0,0	9,8	16,3	18,6	21,0	22,5	23,4	24,3
Impact net sur le solde public									
R	Selon le Gouvernement	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
S	Scénario alternatif : moindres dépenses de 3,5 Mds € en 2014 et 10 Mds € en 2015⁷		0,2	0,5	1,9	0,2	-0,6	-0,7	-0,9

Source : calculs de la commission des finances, d'après les données transmises par le Gouvernement

¹ Années 2013 à 2018 : réponse du Gouvernement au questionnaire adressé par votre rapporteur général. Années 2019 et 2020 : prolongation par votre rapporteur général, en supposant une croissance des dépenses salariales de 4 % par an.

² Le Gouvernement suppose que le CICE bénéficie pour la moitié aux PME.

³ Le Gouvernement suppose que pour une créance donnée apparue une année n, le coût budgétaire est de 50 % en n+1 et un sixième chacune des trois années suivantes. Cette « clé » correspond à une montée en puissance plus rapide que celle habituellement retenue dans le cas du CIR (40 % en n+1, 10 % en n+2, 10 % en n+3 et 40 % en n+4).

⁴ Réponse du Gouvernement au questionnaire adressé par votre rapporteur général.

⁵ Années 2014 à 2017 : réponse du Gouvernement au questionnaire adressé par votre rapporteur général. Années 2018 à 2020 : prolongation par votre rapporteur général, en supposant une croissance de la TVA de 4 % par an.

⁶ Le montant de 3 milliards d'euros est celui figurant dans l'exposé sommaire de l'amendement n° 5 du Gouvernement au présent projet de loi, insérant le présent article. On suppose ensuite que le produit augmente de 4 % par an.

⁷ Ce scénario alternatif se justifie par le fait qu'en pratique le Gouvernement n'ajustera pas de manière « fine » ses dépenses en fonction du coût du CICE et du rendement de la TVA et de la fiscalité écologique, mais se contentera vraisemblablement de modifier sa norme de dépenses en début de période.

a) Le coût budgétaire du CICE

Le coût du CICE n'est pas mentionné dans les exposés sommaires des amendements insérant le présent article et l'article 24 *quater* du présent projet de loi de finances. Le Gouvernement a toutefois indiqué le 6 novembre, dans le document précité intitulé *Pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi*, qu'il serait de l'ordre de 20 milliards d'euros.

Le montant exact de la créance et du coût budgétaire prévus par le Gouvernement est indiqué par les lignes A et M' du tableau ci-avant. La créance au titre de 2013 et de 2014 serait de respectivement 13 et 20,3 milliards d'euros¹.

Les premières années, le coût budgétaire serait inférieur au montant de la créance. Comme le montre le tableau ci-avant – par nature en partie conventionnel –, ce coût serait selon le Gouvernement de 9,9 milliards d'euros en 2014, puis augmenterait progressivement jusqu'à 22,5 milliards d'euros en 2018.

Ce chiffrage est toutefois soumis à divers aléas (même si, par construction, le « régime de croisière » sera atteint en 2018, dès lors que l'ensemble des entreprises déclarent effectivement les dépenses concernées) :

- le Gouvernement suppose que les PME – qui percevront le CICE dès l'année suivant la dépense – représenteront chaque année la moitié de la créance. Toutefois, il ne s'agit que d'un ordre de grandeur. Par ailleurs, si seulement 80 % des dépenses correspondantes étaient déclarées dans le cas des PME, le coût du CICE s'en trouverait réduit d'environ 2 milliards d'euros par an ;

- dans le cas des entreprises autres que les PME, le Gouvernement retient l'hypothèse que, pour une créance donnée apparue une année n , le coût budgétaire est de 50 % en $n+1$ et un sixième chacune des trois années suivantes. Cette « clé » correspond à une montée en puissance un peu plus rapide que celle habituellement retenue dans le cas du CIR², qui conduirait à un coût budgétaire inférieur de 1 à 2 milliards d'euros par an de 2014 à 2017³.

La créance du CICE ne devrait pas être prise en compte par la comptabilité nationale – utilisée pour l'application du pacte de stabilité –, qui raisonne pourtant en droits constatés. En effet, bien que les crédits d'impôt constituent des engagements de l'Etat, ils ne sont pas pris en compte dans les retraitements permettant le passage de la comptabilité budgétaire (qui est une comptabilité de caisse) à la comptabilité nationale. Ainsi, selon le Gouvernement le CICE n'aura pas d'impact sur le solde public de 2013.

¹ Le taux prévu pour 2013 (4 %) est égal aux deux tiers de celui prévu en régime de croisière (6 %), ce qui explique l'écart entre ces deux montants.

² 40 % en $n+1$, 10 % en $n+2$, 10 % en $n+3$ et 40 % en $n+4$.

³ 0,7 milliard en 2014, 1,4 milliard en 2015, 2,2 milliards en 2016, 1 milliard en 2017 et 0,2 milliard en 2018.

b) Quelles économies sur les dépenses ?

Comme on l'a indiqué ci-avant, le CICE sera financé, notamment, par une augmentation de la TVA de 6,4 milliards d'euros à compter de 2014, et une augmentation de la fiscalité écologique de 3 milliards d'euros à compter de 2016.

L'exposé sommaire de l'amendement du Gouvernement insérant le présent article indique que le financement du CICE « reposera pour moitié sur des économies supplémentaires en dépenses ».

Le Gouvernement a indiqué que les économies sur les dépenses seraient déterminées de manière à combler parfaitement, chaque année, le différentiel de financement du CICE. Cependant en pratique il est vraisemblable qu'il révisera l'objectif de croissance des dépenses publiques en début de période, sans réaliser ensuite chaque année un tel « ajustement fin ».

Comme le suggère le tableau ci-avant s'efforçant de reconstituer le chiffrage du Gouvernement, il résulte de la « montée en puissance » progressive du coût budgétaire du CICE que les économies supplémentaires nécessaires sur les dépenses seraient de l'ordre de 3,5 milliard d'euros en 2014 et 10 milliards d'euros par an (soit 6,5 milliards supplémentaires) à compter de 2015. On observe que si la fiscalité écologique était bien renforcée de 3 milliards d'euros en 2016, et si les économies budgétaires étaient concentrées sur les années 2014 et 2015, il pourrait en résulter une amélioration ponctuelle du solde de l'ordre de 2 milliards d'euros (soit 0,1 point de PIB) en 2016.

Ces points devront être précisés lors de la révision de la LPFP 2012-2017¹.

B. PRÉSENTATION DÉTAILLÉE DU DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE PRÉSENT ARTICLE

La structuration du présent article est la suivante :

1) Le I modifie le code général des impôts :

- son A insère, immédiatement après le principal article relatif au crédit d'impôt recherche (CIR)², un article 244 *quater* C, définissant le régime du CICE ;

¹ On rappelle que le 7 novembre 2012, le Gouvernement a présenté un amendement – rejeté par le Sénat, malgré un avis favorable de votre rapporteur général – au projet de loi de programmation des finances publiques 2012-2017, prévoyant que les principales dispositions de la programmation « pourront être révisées pour prendre en compte les impacts du pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi en termes d'allègement des prélèvements obligatoires et de baisse de la dépense publique, ce qui modifiera les trajectoires de l'ensemble des sous-secteurs des administrations publiques ».

² L'article 244 *quater* B.

- son B insère, toujours après l'article correspondant relatif au CIR¹, un article 199 *ter* C, relatif au seul impôt sur le revenu, prévoyant que, selon le droit commun, le CICE est perçu par les entreprises les quatre années suivant la réalisation de la dépense (imputation sur l'imposition des bénéfices les trois premières années + paiement du solde éventuel la quatrième année) ;

- son C insère, également après l'article correspondant relatif au CIR², un article 220 C, qui est une disposition de coordination étendant le mécanisme d'imputation prévu par l'article précédent à l'impôt sur les sociétés ;

- son D modifie l'article 223 O, relatif au paiement de l'IS par les groupes, de manière à prévoir que, comme cet article le prévoit dans le cas du CIR, la société mère est substituée aux sociétés du groupe pour l'imputation du CICE sur le montant de l'IS ;

2) Le II précise, dans l'article L. 172 G du livre des procédures fiscales (actuellement relatif au seul CIR), que comme dans le cas du CIR le droit de reprise de l'administration s'exerce jusqu'à la fin de la troisième année suivant celle du dépôt de la déclaration spéciale prévue pour le calcul de ce crédit d'impôt ;

3) Le III prévoit que le CICE est applicable aux rémunérations versées à compter de 2013, son taux étant pour celles-ci de 4 %, puis de 6 % pour celles versées les années suivantes.

Les autres dispositions ne présentant pas de difficulté particulière, on se contentera ci-après de préciser, dans le cas du I, les dispositions relatives aux articles 244 *quater* C (nouveau) et 199 *ter* C (nouveau).

1. L'article 244 *quater* C (nouveau) du code général des impôts

a) Une rédaction inspirée de celle retenue pour le CIR

L'article 244 *quater* C que le I du présent article tend à insérer dans le code général des impôts s'inspire très largement de l'article 244 *quater* B du même code, relatif au CIR, comme le montre le tableau ci-après.

¹ L'article 199 *ter* B.

² L'article 220 B.

Comparaison de l'article 244 *quater* C du code général des impôts proposé par le présent article et de l'article correspondant relatif au CIR

	Article 244 <i>quater</i> B actuellement en vigueur (relatif au CIR)	Article 244 <i>quater</i> C proposé par le présent article (relatif au CICE)
Entreprises éligibles	<p>I. Les entreprises industrielles et commerciales ou agricoles imposées d'après leur bénéfice réel ou exonérées en application des articles 44 sexies, 44 sexies A, 44 septies, 44 octies, 44 octies A, 44 decies, 44 undecies, 44 duodecies, 44 terdecies à 44 quindecies peuvent bénéficier d'un crédit d'impôt au titre des dépenses de recherche qu'elles exposent au cours de l'année. (...)</p> <p><i>[suivent les taux du CIR et les dispositions relatives aux sociétés de personnes et groupements non soumis à l'IS]</i></p>	<p>I. – Les entreprises imposées d'après leur bénéfice réel ou exonérées en application des articles 44 sexies, 44 sexies A, 44 septies, 44 octies, 44 octies A, 44 decies, 44 undecies, 44 duodecies, et 44 terdecies à 44 quindecies peuvent bénéficier d'un crédit d'impôt à raison des rémunérations qu'elles versent à leurs salariés au cours de l'année civile.</p>
Dépenses concernées	<p><i>[Définies par le II]</i></p>	<p>II. – Sont prises en compte les rémunérations, telles qu'elles sont définies pour le calcul des cotisations de sécurité sociale par l'article L. 242-1 du code de la sécurité sociale, n'excédant pas deux fois et demi le salaire minimum de croissance calculé pour un an sur la base de la durée légale du travail augmentée, le cas échéant, du nombre d'heures complémentaires ou supplémentaires, sans prise en compte des majorations auxquelles elles donnent lieu. Pour les salariés qui ne sont pas employés à temps plein ou qui ne sont pas employés sur toute l'année, le salaire minimum de croissance pris en compte est celui qui correspond à la durée de travail prévue au contrat au titre de la période où ils sont présents dans l'entreprise. Pour être éligibles au crédit d'impôt, les rémunérations versées aux salariés doivent être retenue pour la détermination du résultat imposable à l'impôt sur le revenu ou à l'impôt sur les sociétés dans les conditions</p>

		de droit commun et avoir été régulièrement déclarées aux organismes de sécurité sociale.
Taux	<i>[Cf. I ci-dessus]</i>	III. – Le taux du crédit d’impôt est fixé à 6 %.
Dispositions relatives aux sociétés de personnes et groupements non soumis à l’IS	<i>[Huitième alinéa du I]</i> Lorsque les sociétés de personnes mentionnées aux articles 8 et 238 bis L ou groupements mentionnés aux articles 239 quater, 239 quater B et 239 quater C ne sont pas soumis à l’impôt sur les sociétés, le crédit d’impôt peut, sous réserve des dispositions prévues au dernier alinéa du I de l’article 199 ter B, être utilisé par les associés proportionnellement à leurs droits dans ces sociétés ou ces groupements.	IV. – Le crédit d’impôt calculé par les sociétés de personnes mentionnées aux articles 8, 238 bis L, 239 ter et 239 quater A ou les groupements mentionnés aux articles 238 ter, 239 quater, 239 quater B, 239 quater C et 239 quinques qui ne sont pas soumis à l’impôt sur les sociétés peut être utilisé par leurs associés proportionnellement à leurs droits dans ces sociétés ou groupements, à condition qu’il s’agisse de redevables de l’impôt sur les sociétés ou de personnes physiques participant à l’exploitation au sens du 1° bis du I de l’article 156.
	<i>[Les III et III bis concernent respectivement les modalités de prise en compte des subventions publiques dans le calcul du CIR et les obligations déclaratives des principaux bénéficiaires.]</i> IV., IV. bis, IV. ter, V. (Dispositions périmées).	V. – Les organismes chargés du recouvrement des cotisations de sécurité sociale dues pour l’emploi des personnes mentionnées au I sont habilités à recevoir, dans le cadre des déclarations auxquelles sont tenues les entreprises auprès d’eux, et à vérifier, dans le cadre des contrôles qu’ils effectuent, les données relatives aux rémunérations donnant lieu au crédit d’impôt. Ces éléments relatifs au calcul du crédit d’impôt sont transmis à l’administration fiscale.
Précision par décret	VI. Un décret fixe les conditions d’application du présent article. Il en adapte les dispositions aux cas d’exercices de durée inégale ou ne coïncidant pas avec l’année civile.	VI. – Un décret fixe les conditions d’application du présent article notamment les obligations déclaratives incombant aux entreprises et aux organismes chargés du recouvrement des cotisations de sécurité sociale.

NB : ce tableau concerne l’amendement du Gouvernement avant prise en compte des sous-amendements, présentés ci-après dans le III.

L'article 244 *quater* C (nouveau) présente, bien entendu, des différences importantes par rapport à l'actuel article 244 *quater* B, relatif au CIR. Ainsi :

- les dépenses concernées ne sont pas les mêmes, puisqu'il s'agit ici des dépenses de rémunération jusqu'à 2,5 SMIC, et non des dépenses de R&D (II du texte proposé) ;

- ces dépenses se voient imposer un taux unique de 6 % (III du texte proposé) (contre 30 % dans le cas du CIR, ce taux pouvant dans certains cas également être de 5 %, 35 % et 40 %) ;

- le CICE étant assis sur la masse salariale, les organismes chargés des recouvrements des cotisations de sécurité sociale peuvent vérifier les données relatives aux rémunérations donnant lieu au crédit d'impôt, et transmettre ces éléments à l'administration fiscale (V du texte proposé).

On observe également des différences de détail :

- le CICE ayant pour objet de s'adresser au plus grand nombre possible d'entreprises, afin de maximiser l'impact sur l'emploi, le champ des sociétés de personnes et groupements non soumis à l'IS pouvant en bénéficier est plus large que dans le cas du CIR, qui ne couvre que les sociétés de personnes et groupements les plus susceptibles de réaliser des dépenses de R&D ;

Les sociétés de personnes et les groupements non soumis à l'IS mais pouvant bénéficier du CIR ou du CICE

Article du CGI	Objet	CIR (I de l'article 244 <i>quater</i> B du CGI)	CICE (IV du futur article 244 <i>quater</i> C du CGI)
8	Sociétés en nom collectif et les commandités des sociétés en commandite simple	X	X
238 <i>bis</i> L	Sociétés créées de fait	X	X
238 <i>ter</i>	Groupements forestiers		X
239 <i>ter</i>	Sociétés civiles ayant pour objet la construction d'immeubles en vue de la vente		X
239 <i>quater</i>	Groupements d'intérêt économique	X	X
239 <i>quater</i> A	Sociétés civiles de moyens		X
239 <i>quater</i> B	Groupements d'intérêt public	X	X
239 <i>quater</i> C	Groupements européens d'intérêt économique	X	X
239 <i>quinquies</i>	Syndicats mixtes de gestion forestière et groupements syndicaux forestiers		X

Source : commission des finances

- alors que le I de l'article 244 *quater* B du code général des impôts (relatif au CIR) concerne les « *entreprises industrielles et commerciales ou agricoles* », le I du texte proposé pour l'article 244 *quater* C (nouveau) concerne quant à lui l'ensemble des « *entreprises* ». Concrètement, cela permet aux contribuables imposés au titre des bénéficiaires non commerciaux de bénéficier du CICE.

Les régimes des deux crédits d'impôts présentent cependant d'importantes similitudes. Ainsi, outre les fortes analogies de rédaction, on observe que l'article 244 *quater* C (nouveau) prévoit que, comme dans le cas du CIR :

- sont éligibles, outre les entreprises soumises à l'imposition des bénéficiaires, certaines entreprises exonérées dans le cadre de certains dispositifs (I du texte proposé). Les dispositifs concernés sont les mêmes que dans le cas du CIR (jeunes entreprises innovantes, pôles de compétitivité, diverses zones d'aménagement du territoire...¹) ;

- les dispositions de l'article peuvent être précisées par décret (VI du texte proposé).

b) Les dépenses éligibles

Le II du texte proposé par le présent article pour l'article 244 *quater* C (nouveau) du code général des impôts définit les dépenses de rémunération éligibles au CICE conformément à l'encadré ci-après.

Les dépenses de rémunération éligibles au CICE

(II du texte proposé par le A du I du présent article pour l'article 244 *quater* C (nouveau) du code général des impôts)

« II. – Sont prises en compte les rémunérations, telles qu'elles sont définies pour le calcul des cotisations de sécurité sociale par l'article L. 242-1 du code de la sécurité sociale, n'excédant pas deux fois et demi le salaire minimum de croissance calculé pour un an sur la base de la durée légale du travail augmentée, le cas échéant, du nombre d'heures complémentaires ou supplémentaires, sans prise en compte des majorations auxquelles elles donnent lieu. Pour les salariés qui ne sont pas employés à temps plein ou qui ne sont pas employés sur toute l'année, le salaire minimum de croissance pris en compte est celui qui correspond à la durée de travail prévue au contrat au titre de la période où ils sont présents dans l'entreprise.

¹ Il s'agit des exonérations relatives aux entreprises nouvelles (article 44 *sexies*), des jeunes entreprises innovantes (article 44 *sexies* A), des sociétés créées pour reprendre une entreprise industrielle en difficulté qui fait l'objet d'une cession ordonnée par le tribunal (article 44 *septies*), des zones franches urbaines (44 *octies* et 44 *octies* A), de la zone franche de Corse (article 44 *decies*), des pôles de compétitivité (article 44 *undecies*), des bassins d'emploi à redynamiser (article 44 *duodecies*), des zones de restructuration de la défense (article 44 *terdecies*), des zones franches d'activités situés dans les DOM (article 44 *quaterdecies*) et des zones de revitalisation rurale (article 44 *quindecies*).

Pour être éligibles au crédit d'impôt, les rémunérations versées aux salariés doivent être retenue pour la détermination du résultat imposable à l'impôt sur le revenu ou à l'impôt sur les sociétés dans les conditions de droit commun et avoir été régulièrement déclarées aux organismes de sécurité sociale. »

L'article L. 242-1 du code de la sécurité sociale, relativement complexe, définit l'assiette des cotisations de sécurité sociale. La référence à cet article permet de simplifier l'application du CICE pour les entreprises, les rémunérations prises en compte étant les mêmes que pour le calcul des cotisations de sécurité sociale.

La référence au code de la sécurité sociale sert uniquement à donner une définition des salaires. Cette disposition n'a pas pour effet d'exclure les salariés ne relevant pas du régime général de sécurité sociale. Ainsi, les entreprises publiques pourront, comme les autres entreprises, bénéficier du CICE.

Les rémunérations éligibles au CICE sont, comme on l'a indiqué, celles n'excédant pas 2,5 SMIC.

La période prise en compte est, comme dans le cas du CIR, l'année civile. Comme cette disposition pourrait être difficilement applicable, notamment, pour certaines entreprises dont l'exercice ne coïnciderait pas avec l'année civile, le présent article prévoit qu'un décret adapte ses dispositions *« aux cas d'exercices de durée inégale ou ne coïncidant pas avec l'année civile »*.

2. L'article 199 *ter* C (nouveau) du code général des impôts

Comme on l'a indiqué, le régime d'imputation du CICE est identique à celui du CIR. Ainsi, le CICE donne lieu à la constitution d'une créance de l'entreprise vis-à-vis de l'Etat l'année où les dépenses sont réalisées. Ensuite, il y a deux situations possibles :

- soit l'entreprise ne bénéficie d'aucune disposition dérogatoire. Le CICE est alors imputé sur l'IS ou l'IR payé par l'entreprises les trois années suivant la réalisation de la dépense, puis l'Etat acquitte le solde éventuel la quatrième année ;

- soit l'entreprise, bénéficiant d'une disposition dérogatoire, perçoit le CICE dès l'année suivant la réalisation de la dépense. Cela concerne les PME au sens du droit communautaire (moins de 250 salariés et chiffre d'affaires inférieur à 50 millions d'euros ou bilan inférieur à 43 millions d'euros), mais aussi les entreprises nouvelles, les jeunes entreprises innovantes (JEI) et les entreprises ayant fait l'objet de certaines procédures (sauvegarde, redressement, liquidation...).

La rédaction retenue est quasiment identique à celle en vigueur dans le cas du CIR, comme le montre le tableau ci-après.

**L'imputation du CICE :
comparaison avec le mécanisme existant dans le cas du CIR**

	L'article 199 <i>ter</i> B du CGI (relatif au CIR)	L'article 199 <i>ter</i> C (nouveau) du CGI proposé pour le CICE par le B du I du présent article
Imputation de droit commun (quatre années suivant celle où la dépense est réalisée)	I. — Le crédit d'impôt pour dépenses de recherche défini à l'article <u>244 quater B</u> est imputé sur l'impôt sur le revenu dû par le contribuable au titre de l'année au cours de laquelle les <u>dépenses</u> de recherche prises en compte pour le calcul du crédit d'impôt ont été <u>exposées</u> . L'excédent de crédit d'impôt constitue au profit de l'entreprise une créance sur l'Etat d'égal montant. Cette créance est utilisée pour le paiement de l'impôt sur le revenu dû au titre des trois années suivant celle au titre de laquelle elle est constatée puis, s'il y a lieu, la fraction non utilisée est remboursée à l'expiration de cette période.	I. — Le crédit d'impôt défini à l'article <u>244 quater C</u> est imputé sur l'impôt sur le revenu dû par le contribuable au titre de l'année au cours de laquelle les <u>rémunérations</u> prises en compte pour le calcul du crédit d'impôt ont été <u>versées</u> . L'excédent de crédit d'impôt constitue au profit du contribuable une créance sur l'Etat d'égal montant. Cette créance est utilisée pour le paiement de l'impôt sur le revenu dû au titre des trois années suivant celle au titre de laquelle elle est constatée puis, s'il y a lieu, la fraction non utilisée est remboursée à l'expiration de cette période.
Impossibilité de céder la créance, sauf à des banques	La créance est inaliénable et incessible, sauf dans les cas et conditions prévus par les articles L. 313-23 à L. 313-35 du code monétaire et financier.	
Prise en compte des fusions	En cas de fusion ou d'opération assimilée intervenant au cours de la période mentionnée à la dernière phrase du premier alinéa, la fraction de la créance qui n'a pas encore été imputée par la société apporteuse est transférée à la société bénéficiaire de l'apport.	
Parts de personnes physiques	La fraction du crédit d'impôt recherche correspondant aux parts des personnes physiques autres que celles mentionnées au I de l'article 151 nonies ¹ n'est ni imputable ni restituable.	-
Bénéfice de la totalité du crédit d'impôt dès l'année suivant la réalisation de la dépense dans le cas de certaines entreprises :	II. — La créance mentionnée au premier alinéa du I est immédiatement remboursable lorsqu'elle est constatée par l'une des entreprises suivantes :	
PME au sens du droit communautaire	<i>[alinéa situé plus loin dans le texte]</i> <u>4°</u>	<u>1°</u>

¹ I de l'article 151 nonies : « Lorsqu'un contribuable exerce son activité professionnelle dans le cadre d'une société dont les bénéfices sont, en application des articles 8 et 8 ter, soumis en son nom à l'impôt sur le revenu dans la catégorie des bénéfices agricoles réels, des bénéfices industriels ou commerciaux ou des bénéfices non commerciaux, ses droits ou parts dans la société sont considérés notamment pour l'application des articles 38, 72 et 93, comme des éléments d'actif affectés à l'exercice de la profession ».

	Les entreprises qui satisfont à la définition des micro, petites et moyennes entreprises donnée 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) ;	
Entreprises nouvelles	1° Les entreprises, autres que celles mentionnées au III de l'article 44 sexies ¹ , <u>créées à compter du 1^{er} janvier 2004 et dont le capital est entièrement libéré et détenu de manière continue à 50 % au moins :</u>	2° Les entreprises <u>nouvelles</u> , autres que celles mentionnées au III de l'article 44 sexies, dont le capital est entièrement libéré et détenu de manière continue à 50 % au moins :
	a) par des personnes physiques ; b) ou par une société dont le capital est détenu pour 50 % au moins par des personnes physiques ; c) ou par des sociétés de capital-risque, des fonds communs de placement à risques, des sociétés de développement régional, des sociétés financières d'innovation ou des sociétés unipersonnelles d'investissement à risque à la condition qu'il n'existe pas de lien de dépendance au sens des deuxième à quatrième alinéas du 12 de l'article 39 entre les entreprises et ces dernières sociétés ou ces fonds.	
	Ces entreprises peuvent demander le remboursement immédiat de la créance constatée au titre de l'année de création. <u>Il en est de même pour les créances constatées au titre des quatre années suivantes ;</u>	Ces entreprises peuvent demander le remboursement immédiat de la créance constatée au titre de l'année de création <u>et</u> des quatre années suivantes ;
Jeunes entreprises innovantes	<i>[alinéa situé plus loin dans le texte]</i>	
	3° Les jeunes entreprises innovantes mentionnées à l'article 44 sexies 0 A ;	
Entreprises ayant fait l'objet de certaines procédures (sauvegarde, redressement, liquidation...)	2° Les entreprises ayant fait l'objet d'une procédure de sauvegarde, d'un redressement ou d'une liquidation judiciaires. Ces entreprises peuvent demander le remboursement de leur créance non utilisée à compter de la date du jugement qui a ouvert ces procédures ; <i>[3° et 4° : voir ci-dessus]</i>	4° Les entreprises ayant fait l'objet d'une procédure de <u>conciliation ou de</u> sauvegarde, d'un redressement ou d'une liquidation judiciaires. Ces entreprises peuvent demander le remboursement de leur créance non utilisée à compter de la date de <u>la décision ou</u> du jugement qui a ouvert ces procédures.
Dispositions spécifiques aux entreprises créées depuis moins de deux ans	Les entreprises créées depuis moins de deux ans qui sollicitent le remboursement immédiat de la créance de crédit d'impôt pour dépenses de recherche doivent présenter à l'appui de leur demande les pièces justificatives attestant de la réalité des dépenses de recherche.	-

¹ Le III de l'article 44 sexies concerne les entreprises créées dans le cadre d'une concentration, d'une restructuration, d'une extension d'activités préexistantes ou qui reprennent de telles activités.

Les différences par rapport à l'imputation du CIR, mineures, sont¹ :

- l'extension du bénéfice immédiat du crédit d'impôt aux entreprises ayant fait l'objet d'une procédure de conciliation. L'article 16 *ter* du présent projet de loi, inséré à l'initiative de notre collègue député Gilles Carrez, aligne sur ce point l'article 199 *ter* B (relatif au CIR) sur l'article 199 *ter* C (relatif au CICE) ;

- l'absence de la disposition selon laquelle les entreprises créées depuis moins de deux ans qui sollicitent le remboursement immédiat de la créance doivent présenter à l'appui de leur demande les pièces justificatives attestant de la réalité des dépenses. En effet, si cette exigence a une utilité dans le cas des dépenses de R&D, elle n'en a pas dans celui des dépenses de personnel ;

- l'absence de reprise d'une précision déjà inutile pour le CIR².

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A. LES AMENDEMENTS ADOPTÉS À L'INITIATIVE DE LA COMMISSION DES FINANCES DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Comme on l'a indiqué, le présent article résulte d'un amendement du Gouvernement adopté par l'Assemblée nationale.

Compte tenu de l'importance de l'amendement concerné (n° 4), la commission des finances de l'Assemblée nationale l'a examiné, de même que celui (n° 5) insérant l'article 24 *quater*, dès sa réunion du 28 novembre 2012, relative à l'examen du présent projet de loi de finances rectificative.

Elle a alors adopté sept sous-amendements. L'un d'eux (n° 217) tendait à étendre le CICE à la taxe sur les salaires, pour un coût alors évalué à 1,5 milliard d'euros³. Cet amendement a été retiré en séance, au profit de l'amendement 391 du Gouvernement, dont le champ est plus restreint et qui a

¹ Outre un ordre différent des paragraphes relatifs aux entreprises bénéficiant du CIR dès l'année suivant la réalisation de la dépense et quelques modifications rédactionnelles.

² Il s'agit de la disposition du dernier alinéa du I de l'article 199 *ter* B, selon laquelle la fraction du crédit d'impôt recherche correspondant aux parts des personnes physiques autres que celles mentionnées au I de l'article 151 *nonies* (relatif au cas d'un contribuable qui « exerce son activité professionnelle dans le cadre d'une société dont les bénéficiaires sont, en application des articles 8 et 8 *ter*, soumis en son nom à l'impôt sur le revenu dans la catégorie des bénéficiaires agricoles réels, des bénéficiaires industriels ou commerciaux ou des bénéficiaires non commerciaux ») n'est ni imputable ni restituable. En effet, cette disposition, qui constitue déjà un « doublon » dans le cas du CIR, n'aurait rien apporté, l'article 244 *quater* C (de même que l'article 244 *quater* B dans le cas du CIR) prévoyant que les contribuables concernés ne peuvent bénéficier du crédit d'impôt.

³ Chiffre avancé par notre collègue député Christian Eckert, rapporteur général (source : compte-rendu de la réunion de la commission des finances de l'Assemblée nationale du 28 novembre 2012).

inséré l'article 24 *ter* du présent projet de loi de finances, relatif aux associations.

Les six autres sous-amendements, tous adoptés en séance publique, avec un avis favorable du Gouvernement, avaient pour objet de s'assurer que le CICE était bien utilisé par les entreprises pour améliorer leur compétitivité. Ils se conforment en cela à l'esprit de l'exposé des motifs de l'amendement insérant le présent article, qui indique que « *l'utilisation de ce crédit d'impôt sera évaluée au sein des entreprises selon les modalités qui seront définies dans la loi, comme au niveau macroéconomique, au sein d'un comité de suivi chargé de dresser à intervalle régulier un constat partagé sur le bon fonctionnement du dispositif* ». Ces mesures devaient être prises dans le cadre des « *dispositions législatives début 2013, sur la gouvernance des entreprises, l'exemplarité en matière de rémunération des dirigeants et sur le civisme fiscal ainsi qu'en matière d'ordre public économique à travers le projet de loi relatif à la consommation* », ce que nos collègues députés ont souhaité anticiper.

Les sous-amendements adoptés par la commission des finances de l'Assemblée nationale à l'amendement n°4 du Gouvernement insérant le présent article, lors de son examen du présent PLFR le 28 novembre 2012

Numéro	Auteur	Objet résumé	Sort en séance
215 (rect)	M. Eckert, rapporteur au nom de la commission des finances, M. Muet, M. Guillaume Bachelay, M. Germain et les commissaires des finances membres du groupe SRC	Mise en place de comités de suivi	Adopté
216	M. Eckert, rapporteur au nom de la commission des finances, M. Muet, M. Guillaume Bachelay, M. Germain et les commissaires aux finances membres du groupe SRC	Une loi peut fixer les conditions d'information du Parlement et des institutions représentatives du personnel ainsi que les modalités du contrôle par les partenaires sociaux	Adopté
217	<i>M. Eckert, rapporteur au nom de la commission des finances, M. Juanico, M. Goua, M. Grandguillaume et les commissaires aux finances membres du groupe SRC</i>	<i>Extension du CICE à la taxe sur les salaires</i>	<i>Retiré</i>
218	M. Eckert, rapporteur au nom de la commission des finances, M. Muet, M. Guillaume Bachelay, M. Germain et les commissaires aux finances membres du groupe SRC	« <i>L'entreprise retrace dans ses comptes annuels l'utilisation du crédit d'impôt</i> » conformément à l'objectif de compétitivité	Adopté
219 (rect)	M. Eckert, rapporteur au nom de la commission des finances, M. Muet, M. Guillaume Bachelay, M. Germain et les commissaires aux finances membres du groupe SRC	« <i>Le crédit d'impôt ne peut ni financer une hausse de la part des bénéficiaires distribués ni augmenter les rémunérations des personnes exerçant des fonctions de direction dans l'entreprise</i> »	Adopté
220	M. Eckert, rapporteur au nom de la commission des finances, M. Muet, M. Guillaume Bachelay, M. Germain et les commissaires aux finances membres du groupe SRC	Le CICE a pour objet le financement de l'amélioration de la compétitivité	Adopté
304	M. Eckert, rapporteur au nom de la commission des finances, M. Muet, M. Guillaume Bachelay, M. Germain et les commissaires aux finances membres du groupe SRC	Le CICE est assis sur les rémunérations que les entreprises versent à leurs salariés au cours de l'année civile (coordination avec le sous-amendement 220, qui supprime la proposition correspondante et que ce sous-amendement propose de rétablir ailleurs dans le texte)	Adopté

Plusieurs sous-amendements n'appellent pas de commentaire particulier :

- le sous-amendement 215 (mise en place de comités de suivi¹) concerne l'information et l'évaluation ;

- les sous-amendements 216 (possibilité d'une loi²) et 220 (objet du CICE³) ne sont pas normatifs ;

- le sous-amendement 304 est de coordination.

Deux dispositions sont plus importantes :

- le sous-amendement 218, selon lequel l'entreprise retrace dans ses comptes annuels l'utilisation du crédit d'impôt ;

- le sous-amendement 219, qui prévoit que le CICE ne peut ni financer une hausse de la part des bénéfices distribués ni augmenter les rémunérations des personnes exerçant des fonctions de direction dans l'entreprise.

Selon les informations obtenues par votre rapporteur général, le Gouvernement envisagerait, dans le cas du sous-amendement 218, de prévoir, dans le décret d'application du présent article, que les entreprises annexent à leurs comptes annuels un document dans lequel elles indiqueraient, de manière nécessairement subjective, les dépenses qu'elles estimeraient avoir été réalisées grâce au CICE.

Le sous-amendement 219 prévoit quant à lui que le CICE « *ne peut ni financer une hausse de la part des bénéfices distribués, ni augmenter les rémunérations des personnes exerçant des fonctions de direction dans l'entreprise* ». A moins de se lancer dans des uchronies pour établir quelles dépenses n'auraient pas été réalisées sans le crédit d'impôt, le respect de cette obligation ne pourra, par nature, être vérifié.

¹ « Un comité de suivi placé auprès du Premier ministre est chargé de veiller au suivi de la mise en œuvre et à l'évaluation du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi, prévu par l'article 244 quater C du code général des impôts. Présidé par une personnalité désignée par le Premier ministre, ce comité est composé pour moitié de représentants des partenaires sociaux et pour moitié de représentants des administrations compétentes. Avant le dépôt du projet de loi de finances de l'année au Parlement, il établit un rapport public exposant l'état des évaluations réalisées.

« Un comité de suivi régional, composé sur le modèle du comité mentionné à l'alinéa précédent, est chargé de veiller au suivi de la mise en œuvre et à l'évaluation du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi dans chacune des régions.

« Les membres du comité national et des comités régionaux exercent leurs fonctions à titre gratuit. »

² « Après concertation avec les organisations professionnelles et syndicales représentatives au niveau national, une loi peut fixer les conditions d'information du Parlement et des institutions représentatives du personnel ainsi que les modalités du contrôle par les partenaires sociaux de l'utilisation du crédit d'impôt afin que celui-ci puisse concourir effectivement à l'amélioration de la compétitivité de l'entreprise ».

³ *Les entreprises concernées* « peuvent bénéficier d'un crédit d'impôt ayant pour objet le financement de l'amélioration de leur compétitivité à travers notamment des efforts en matière d'investissement, de recherche, d'innovation, de formation, de recrutement, de prospection de nouveaux marchés et de reconstitution de leur fonds de roulement ».

Il ressort des débats à l'Assemblée nationale que l'intention du rapporteur général de sa commission des finances ainsi que du Gouvernement était d'obliger les entreprises à se justifier, dans le cadre du dialogue social au sein de l'entreprise, au sujet de l'utilisation de ce crédit d'impôt.

B. L'EXTENSION DU CICE AUX SOCIÉTÉS COOPÉRATIVES

A l'initiative de notre collègue député Jean-Louis Dumont, l'Assemblée nationale a adopté, avec un avis défavorable du Gouvernement, un sous-amendement 306, prévoyant que les coopératives d'entreprises peuvent bénéficier du CICE même si elles ne sont pas imposées sur les bénéfices.

Actuellement, ces coopératives ne peuvent bénéficier d'aucun crédit d'impôt (qu'il s'agisse ou non du CICE), y compris sur la part de leurs activités soumises à l'imposition des bénéfices.

Cet amendement adopte *a priori* la solution inverse, consistant à leur permettre de bénéficier du CICE sur la totalité de leurs activités, y compris celles qui ne sont pas assujetties à l'imposition des bénéfices. Toutefois le deuxième alinéa du II du texte proposé par le présent article pour l'article 244 *quater* C (nouveau) du code général des impôts prévoit que « *pour être éligibles au crédit d'impôt, les rémunérations versées aux salariés doivent être retenues pour la détermination du résultat imposable à l'impôt sur le revenu ou à l'impôt sur les sociétés dans les conditions de droit commun (...)* ».

La combinaison de ces deux dispositions paraît impliquer que les coopératives ne bénéficient du CICE que pour leurs activités assujetties à l'imposition des bénéfices.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. DES MESURES FAVORABLES À L'EMPLOI, À LA CROISSANCE ET À LA COMPÉTITIVITÉ

Le ministre de l'économie et des finances a déclaré, le 6 novembre 2012 : « *Nous avons calculé que le crédit d'impôt créerait 300 000 emplois et 0,5 point de PIB sur le quinquennat* »¹.

En réponse à une question de votre rapporteur général, il a fourni les tableaux ci-après.

¹ *Le Figaro*, 6 novembre 2012.

L'impact des mesures proposées, selon le Gouvernement

(écart par rapport au scénario sans réforme, en p.p.)

1. Impact du CICE seul

	2013	2014	2015	2016	2017	2022
PIB en volume	0,1	0,2	0,6	0,8	0,9	1,1
Exportations	0,0	0,1	0,2	0,4	0,7	0,8
Importations	0,1	0,3	0,6	0,8	0,8	0,4
Prix de la consommation des ménages	-0,1	-0,4	-0,9	-1,4	-1,8	-2,3
Emploi salarié (en milliers)	32	125	249	348	396	387

2. Impact de l'ensemble des mesures (CICE+augmentation de la TVA+augmentation de la fiscalité écologique+économies supplémentaires)

	2013	2014	2015	2016	2017	2022
PIB en volume	0,1	0,2	0,3	0,4	0,5	0,6
Exportations	0,0	0,1	0,1	0,3	0,5	0,6
Importations	0,1	0,3	0,2	0,3	0,2	0,0
Prix de la consommation des ménages	-0,1	-0,2	-0,2	-0,6	-0,8	-1,5
Emploi salarié (en milliers)	32	125	224	282	302	318

Source : réponse du Gouvernement au questionnaire adressé par votre rapporteur général

Quelques calculs simples réalisés par la commission des finances confirment ces ordres de grandeur.

1. Un PIB accru de quelques dixièmes de point à l'horizon 2017 et de plus d'un point à long terme ?

Tout d'abord, les données publiées par le Trésor en 2010 sur les principaux résultats de son modèle MESANGE suggèrent, si l'on combine les scénarios pertinents, un impact sur le PIB d'environ 0,3 point en 2017, ce qui est compatible avec l'estimation de 0,5 point indiquée par le Gouvernement à cette échéance.

L'impact deviendrait de plus en plus important au fil du temps, pour se stabiliser à environ 1 point de PIB. En effet, selon MESANGE les réductions de dépenses présentent la particularité de ne pas réduire le PIB à long terme, contrairement aux augmentations de recettes.

**L'impact sur le PIB du CICE et de son financement :
quelques ordres de grandeur indicatifs, selon votre commission des finances**

(en points de PIB)

	2014	2015	2016	2017	2022	Long terme
CICE	0,2	0,5	0,8	1,0	1,1	1,4
Hausse de la TVA	-0,1	-0,2	-0,3	-0,3	-0,3	-0,3
Fiscalité écologique			-0,1	-0,1	-0,1	-0,1
Economies supplémentaires de dépenses publiques	-0,1	-0,3	-0,3	-0,3	-0,2	0,0
Total	0,0	0,0	0,1	0,3	0,5	1,0

Méthodologie : combinaison des scénarios pertinents figurant dans Caroline Klein, Olivier Simon, « Le modèle MÉSANGE nouvelle version réestimé en base 2000 », document de travail de la DGTPE n° 2010/02 – Mars 2010. Dans le cas des dépenses publiques, le document précité indiquant seulement l'impact d'une diminution de l'investissement, les résultats ont été par convention divisés par deux. Ce tableau prend en compte la chronologie d'entrée en vigueur des différentes mesures.

NB : ce tableau ne prétend pas constituer un chiffrage alternatif à celui du Gouvernement. Il s'agit simplement de vérifier les ordres de grandeur.

Source : calculs de la commission des finances

Ce scénario implique toutefois que les économies portent sur les dépenses d'une manière générale, et pas sur les dépenses d'investissement. En effet, si tel était le cas, les résultats précités du modèle MESANGE publiés en 2010 suggèrent que le CICE et les mesures destinées à le financer pourraient réduire le PIB de 0,2 point les trois premières années¹. Ainsi, le Gouvernement indique, en réponse au questionnaire de votre rapporteur général, que « *l'impact du financement dépendra crucialement de la nature des économies réalisées* ».

2. Environ 300 000 emplois créés à moyen terme ?

L'estimation de 300 000 emplois créés à moyen terme, avancée par le Gouvernement, est vraisemblable.

En effet, quelques calculs simples réalisés par la commission des finances suggèrent que l'impact serait de l'ordre de 400 000 emplois créés par le CICE et 100 000 emplois détruits par les mesures destinées à le financer, soit un impact net de l'ordre de 300 000 emplois créés, comme le montre le tableau ci-après.

¹ Croissance réduite de 0,2 point en 2014 et croissance augmentée de 0,2 point en 2017. L'impact de long terme serait en revanche inchangé.

Méthodologie des simulations du tableau ci-après

La méthodologie consiste à calculer le solde entre les créations d'emplois résultant de l'allègement des cotisations patronales ou du CICE et les destructions d'emplois résultant des augmentations de recettes ou des diminutions de dépenses destinées à financer la mesure.

Dans le cas des allègements de cotisations ou du CICE, l'impact indiqué résulte de la répartition du nombre de salariés par niveau de rémunération et d'une hypothèse d'élasticité de la demande de travail par les entreprises à son coût, de 1 au niveau du SMIC et diminuant progressivement jusqu'à 0,1 à partir de 1,8 SMIC.

Dans le cas des mesures de financement, les ordres de grandeur indiqués sont ceux résultant, à un horizon de 5 ans, de la combinaison des scénarios pertinents figurant dans Caroline Klein, Olivier Simon, « Le modèle MÉSANGE nouvelle version réestimé en base 2000 », document de travail de la DGTPE n° 2010/02 – Mars 2010.

**L'impact sur l'emploi de divers dispositifs : quelques ordres de grandeur indicatifs
(Impact à moyen terme)**

	Montant du transfert (Mds €)	Impact sur l'emploi			
		Commission des finances			Estimations existantes
		Impact allègements cotisations	Impact mesures de financement	Impact total	
Mesures de type « TVA sociale »					
TVA sociale « classique »¹	13	200 000	-120 000	80 000	-15 000 / 100 000²
Allègements généraux actuels sur les bas salaires	20	1 000 000	-	1 000 000	≈ 800 000³
Scénarios DGTPE 2006⁴					<i>DGTPE :</i>
Scénario 1 Maintien de la progressivité actuelle ⁵	8*	150 000	-100 000	50 000	25 000
Scénario 2 Altération moyenne de la progressivité ⁶	14*	100 000	-170 000	-70 000	-90 000
Scénario 3 Altération minimale de la progressivité ⁷	16*	200 000	-190 000	10 000	-45 000
Scénario 4 Altération maximale de la progressivité ⁸	57*	400 000	-700 000	-300 000	-235 000
TVA sociale du précédent Gouvernement	13,2	150 000	-100 000⁹	50 000	Précédent Gouvernement : 100 000
CICE					
CICE	20	400 000	-100 000¹⁰	300 000	Gouvernement : 302 000

* Montants 2006.

¹ Baisse de cotisations sociales identique pour l'ensemble des salaires.

² Il s'agit de l'intervalle des simulations sur la TVA sociale « classique », présentées au 2 du A ci-avant. Les deux bornes de l'intervalle correspondent au scénario 3 (- 10 000 emplois) et aux scénarios 1 et 4 (+ 80 000 emplois) des simulations de l'Ecole centrale figurant dans le « rapport Besson ». Le transfert proposé par le présent projet de loi étant de 13,2 milliards d'euros (et non d'une dizaine de milliards d'euros comme celui envisagé par le « rapport Besson »), ces chiffres sont majorés d'environ 30 %, pour faciliter la comparaison.

³ Ce chiffre de 800 000 emplois ressort de la quinzaine d'études qui ont été faites sur le sujet en France, comme le montre un article publié en janvier 2006 par Yannick L'Horty (« Dix ans d'évaluation des exonérations sur les bas salaires », in « Connaissance de l'emploi », n° 24, janvier 2006). Il est également mentionné par le Conseil des prélèvements obligatoires dans son étude relative aux « Prélèvements obligatoires dans une économie globalisée », demandée par la commission des finances en application de l'article L. 351-3 du code des juridictions financières, qui lui a été remise le 7 octobre 2009. Selon une étude récente de la direction générale du Trésor, « entre 0,6 et 1,1 millions d'emplois pourraient être détruits en l'espace de quelques années si l'on supprimait totalement les allègements » (Cyril Nouveau, Benoît Ourliac, « Les allègements de cotisations sociales patronales sur les bas salaires en France de 1993 à 2009 », Trésor-éco n° 97, janvier 2012).

⁴ Groupe de travail sur l'élargissement de l'assiette des cotisations employeurs de sécurité sociale (30 mai 2006).

⁵ Baisse uniforme de 2 points du taux des cotisations patronales de sécurité sociale, quel que soit le niveau de salaire.

⁶ Barème actuel au niveau du SMIC ; allègement progressif jusqu'à 1,45 SMIC ; au-delà, fixation d'un taux unique de 22,6 %.

⁷ Annulation des cotisations patronales de sécurité sociale au niveau du SMIC ; allègement progressif entre le SMIC et 1,45 SMIC ; au-delà de 1,45 SMIC, fixation d'un taux unique de 22,6 %.

⁸ Annulation des cotisations patronales de cotisations sociales au niveau du SMIC ; allègement dégressif entre le SMIC et 1,15 SMIC ; au-delà de 1,15 SMIC, fixation d'un taux unique de 9,8 %.

⁹ Impact minoré en conséquence d'un financement partiel par la CSG/le prélèvement social sur les revenus du patrimoine et les produits de placement.

¹⁰ En prenant en compte le fait que le financement est assuré pour moitié par de moindres dépenses.

Source : calculs de la commission des finances

c) Un dispositif plus bénéfique à l'emploi que la TVA sociale proposée par le précédent Gouvernement

L'impact du CICE et des mesures destinées à le financer est donc très différent de la TVA sociale proposée par le précédent Gouvernement. En effet, cette dernière relevait de la seule politique de compétitivité, avec, comme le montre le tableau, un faible impact sur l'emploi.

Le fait que le CICE soit plus efficace en termes de création d'emplois s'explique par un double phénomène :

- le CICE concerne uniformément tous les salaires de 0 à 2,5 SMIC. Pour un montant donné, il crée donc plus d'emplois que la TVA sociale du précédent Gouvernement, qui « ciblait » les salaires compris entre 1,6 et 2,1 SMIC ;

- à moyen terme, le financement par la TVA détruit davantage d'emplois – selon MESANGE – qu'un financement reposant essentiellement sur de moindres dépenses.

Par ailleurs, les sommes en jeu sont plus importantes (20,3 milliards d'euros pour le CICE, contre 13,2 milliards d'euros pour la TVA sociale du précédent Gouvernement).

3. Une amélioration de la compétitivité plus forte que dans le cas de la TVA sociale proposée par le Gouvernement précédent

Le dispositif proposé par le présent article est plus favorable à l'industrie, et donc à la compétitivité, que le dispositif de TVA sociale proposé par le précédent Gouvernement.

Certes, le CICE serait très légèrement moins « ciblé » sur l'industrie que les baisses de cotisations patronales alors proposées. Cependant la différence ne serait pas significative, la part de l'allègement bénéficiant à l'industrie étant analogue (22 % dans le cas du CICE et 25 % dans celui du dispositif proposé par le précédent Gouvernement¹).

¹ Le précédent gouvernement indiquait que, sur 13,2 milliards d'euros de baisses de cotisations patronales, 3,3 milliards, soit 25 %, bénéficieraient à l'industrie.

Montants de CICE par branche, selon le Gouvernement (créance 2014)

	Part dans la valeur ajoutée En %	Gain CICE		Rendement TVA	
		En % du total	En Mds €	En % du total	En Mds €
Agriculture	2	2	0,4	1	0,0
Industrie	13	22	4,4	16	1,0
Construction	6	10	2,0	29	1,8
Commerce	11	18	3,7	ND	ND
Transports	5	9	1,9	10	0,7
Hébergement restauration	2	5	1,1	26	1,6
Information et communication	5	4	0,8	6	0,4
Services financiers	5	4	0,9	1	0,1
Services immobiliers	13	1	0,3	1	0,1
Services scientifiques et techniques	7	7	1,3	3	0,2
Services administratifs et de soutien	6	10	2,0	3	0,2
Autres services	26	8	1,6	3	0,2
Total	100	100	20,3	100	6,4

Source : données transmises par le Gouvernement

En revanche, les sommes en jeu étant plus importantes dans le cas du CICE (20,3 milliards d'euros) que dans celui du dispositif proposé par le précédent Gouvernement (13,2 milliards d'euros), au total la fiscalité de l'industrie est un peu plus allégée dans le cas du dispositif proposé par le présent article (4,4 milliards d'euros contre 3,3 milliards d'euros¹).

Le dispositif proposé par le présent article est donc plus favorable à la compétitivité que celui proposé par le précédent Gouvernement.

Le présent article propose donc un dispositif proche de celui préconisé par le « rapport Gallois ». En effet, celui-ci propose un allègement des prélèvements sur les entreprises de 20 milliards d'euros², dont 35 % pour l'ensemble constitué par l'industrie et les services scientifiques et techniques³,

¹ Source : précédent Gouvernement.

² Sur les 30 milliards d'euros de baisses de cotisations sociales proposées par le rapport, un tiers concerne les cotisations salariales.

³ « Pour atteindre de manière privilégiée l'industrie et les services à haute valeur ajoutée qui lui sont liés (bureaux d'études, ingénierie, informatique, conseils...), il conviendrait que le transfert de charge porte sur les salaires jusqu'à 3,5 fois le SMIC (dégressivité autour de ce niveau). Dans ces conditions, 35 % de l'avantage créé irait directement vers l'industrie et les services à haute valeur ajoutée associés », c'est-à-dire aux « activités spécialisées, scientifiques et techniques » (Louis Gallois, commissaire général à l'investissement, « Pacte pour la compétitivité de l'industrie française », rapport au Premier ministre, 5 novembre 2012).

très liés à l'industrie¹. Or, comme le montre le tableau ci-avant, cet ensemble bénéficierait de 5,7 milliards d'euros, soit 28 % du CICE.

B. UN DISPOSITIF QUI PEUT FAIRE L'OBJET DE DIVERSES AMÉLIORATIONS

1. Améliorer l'impact sur la compétitivité, à coût inchangé

Le débat sur l'impact économique du CICE ou des dispositifs de type « TVA sociale » est brouillé par l'assimilation généralement faite entre politique de compétitivité et politique de l'emploi. En réalité, les deux politiques sont largement indépendantes, et dans le cas du présent article comme des dispositifs de type « TVA sociale » il faut nécessairement faire un arbitrage entre l'importance relative accordée à ces deux politiques :

- si on s'intéresse exclusivement à la politique de l'emploi il faut que les allègements soient d'autant plus importants que les salaires sont bas (les bas salaires étant ceux dont la demande par les entreprises dépend le plus de leur coût) ;

- si on s'intéresse exclusivement à la politique de compétitivité il faut que les allègements concernent uniquement les salaires supérieurs à 2 SMIC (les salaires étant plus élevés dans l'industrie que dans le reste de l'économie).

Pour autant, il est bien évident qu'une politique poursuivant un pur objectif de compétitivité, sans prendre en compte les considérations d'emploi, ne serait pas perçue comme légitime, et ne serait donc pas soutenable.

Le dispositif proposé peut encore faire l'objet de divers aménagements, afin **d'améliorer son efficacité, sa conditionnalité et son équité**.

En effet, dans le texte adopté par l'Assemblée nationale :

- les allègements de prélèvements obligatoires pour l'industrie et les services liés² seraient légèrement inférieurs à ceux préconisés par le « rapport Gallois » (5,7 milliards d'euros au lieu de 7 milliards d'euros) ;

- les 20,3 milliards d'euros du CICE seraient attribués aux entreprises sans conditionnalité, de sorte que l'on ne peut exclure qu'une partie des sommes en jeu ne serve à augmenter ni l'emploi, ni la compétitivité ;

- la fin du bénéfice du dispositif à partir de 2,5 SMIC pourrait provoquer un effet de seuil.

En conséquence, votre rapporteur général propose :

¹ Le site de l'Insee indique qu'il s'agit des activités juridiques, comptables, de gestion, d'architecture, d'ingénierie, de contrôle et d'analyses techniques ; de la recherche-développement scientifique ; des autres activités spécialisées, scientifiques et techniques.

² Services scientifiques et techniques.

- de réorienter une partie des **20,3 milliards d'euros du CICE vers le CIR** (plus efficient que le CICE pour améliorer la compétitivité, en particulier parce qu'il est conditionné à la réalisation de certaines dépenses, et bénéficie en quasi-totalité à l'industrie et aux services liés) ;

- de financer ces mesures par une modification du barème du CICE, qui pourrait être désormais égal à **70 centimes par heure de travail¹ jusqu'à 2,5 SMIC**. Pour un coût légèrement inférieur, cela permettrait de créer un nombre équivalent d'emplois². Par ailleurs, il n'y aurait plus d'effet de seuil, l'allègement correspondant pour 2,5 SMIC à seulement 3 % du salaire.

Se contentant de modifier ou de déplacer des « curseurs » de dispositifs existants ou proposés, ces mesures n'augmentent pas la complexité par rapport au dispositif adopté par l'Assemblée nationale.

¹ Plus précisément, 7,5 % du SMIC horaire brut.

² En effet, une telle disposition permettrait de réduire d'autant plus le coût du travail en pourcentage que celui-ci est faible. Or, la demande de travail par les entreprises dépend surtout de son coût pour les bas salaires.

Synthèse des principales modifications proposées par votre rapporteur général

(en milliards d'euros)

	Observations	Hypothèses de répartition sectorielle		Impact des mesures proposées				
		Part de l'industrie (en %)	Part des services liés (en %)	Industrie	Services liés	Sous-total	Autres	Total
Compétitivité (sans conditionnalité) et emploi								
CICE	CICE après modifications proposées par votre rapporteur général	18,8 %	5,6 %	3,2	0,9	4,1	12,8	16,9
Compétitivité (avec forte conditionnalité)								
CIR stricto sensu	Taux de 30 % et 5 % portés à 40 % et 20 %, révision du calcul forfaitaire des dépenses de fonctionnement	65 %	20 %	2,0	0,6	2,7	0,5	3,1*
CIR-innovation (art. 55 du PLF 2013)	Taux porté de 20 % à 40 %	100 %	-	0,3		0,3	0,0	0,3
Total								
Total				5,5	1,6	7,1	13,3	20,3
<i>Pour mémoire : Présent article** « Rapport Gallois »***</i>				4,4	1,3	5,7	14,6	20,3
						7,0	13,0	20,0

* Dont 2 Mds € pour le passage du taux « normal » de 30 % à 40 %, 300 Mns € pour le passage du taux de 5 % à 20 % et 800 Mns € pour la révision du calcul forfaitaire des dépenses de fonctionnement.

** Source : données transmises par le Gouvernement.

*** « Pour atteindre de manière privilégiée l'industrie et les services à haute valeur ajoutée qui lui sont liés (bureaux d'études, ingénierie, informatique, conseils...), il conviendrait que le transfert de charge porte sur les salaires jusqu'à 3,5 fois le SMIC (dégressivité autour de ce niveau). Dans ces conditions, 35 % de l'avantage créé irait directement vers l'industrie et les services à haute valeur ajoutée associés », c'est-à-dire aux « activités spécialisées, scientifiques et techniques » (Louis Gallois, commissaire général à l'investissement, « Pacte pour la compétitivité de l'industrie française », rapport au Premier ministre, 5 novembre 2012). On calcule que sur les 20 milliards d'euros de baisses de cotisations patronales préconisés par le rapport (les 10 milliards d'euros de baisses de cotisation restants concernant les cotisations salariales), 35 % correspondent à 7 milliards d'euros.

Source : calculs de la commission des finances

a) Renforcer le CIR

Votre rapporteur général préconise de réduire légèrement le montant du CICE pour renforcer le CIR.

Le CIR présente en effet l'intérêt, contrairement au CICE, d'être strictement conditionné à la réalisation de dépenses spécifiques favorables à la compétitivité (de R&D ou, en application de l'article 55 du projet de loi de finances pour 2014, et dans le cas des PME indépendantes, certaines dépenses d'innovation). Il évite donc de donner des « chèques en blanc » aux entreprises. Par ailleurs, les nombreuses études économétriques réalisées sur le sujet au niveau international concordent pour indiquer que les dispositifs de ce type ont un effet de levier de l'ordre de 1 (autrement dit, un euro d'aide fiscale augmente bien les dépenses de R&D d'environ un euro). Enfin, le CIR bénéficie pour les deux tiers à l'industrie (contre seulement 22 % pour le CICE).

Ainsi, un euro de CIR améliore davantage la compétitivité qu'un euro de CICE.

(1) Résoudre les deux problèmes fondamentaux du CIR

Comme notre collègue Michel Berson l'a souligné dans son récent rapport d'information¹ sur le CIR, celui-ci présente, sous sa forme actuelle, deux défauts fondamentaux :

- tout d'abord, les dépenses venant en excédent de 100 millions d'euros bénéficient d'un CIR non de 30 %, mais de seulement 5 %, ce qui prive le CIR de tout effet incitatif pour les grandes entreprises concernées. Comme elles perçoivent environ 800 millions d'euros de CIR (100 millions d'euros pour la tranche à 5 % et 700 millions d'euros pour la tranche à 30 %), cela correspond à un gaspillage équivalent d'argent public ;

- ensuite, le CIR est – comme le présent crédit d'impôt – perçu avec un décalage temporel : pour des dépenses réalisées une année n , les PME indépendantes le perçoivent l'année $n+1$, et les autres entreprises les années $n+1$ à $n+4$ ². Bien que ce phénomène ne soit pas pris en compte par les évaluations économétriques, cela réduit manifestement l'effet incitatif du CIR pour les PME et certaines entreprises de taille intermédiaire (ETI), dont les dépenses de R&D peuvent fortement varier d'une année sur l'autre et qui accèdent plus difficilement au crédit que les grandes entreprises.

¹ Rapport d'information n° 677 (2011-2012).

² Imputation sur l'imposition des bénéfices pendant trois ans, puis régularisation du solde éventuel la quatrième année.

(2) Les propositions de votre commission des finances

Votre rapporteur général propose de résoudre ces deux problèmes, ainsi que de renforcer le CIR, par les mesures suivantes.

- Tout d'abord, le taux de 30 % serait porté à 40 %. Cette mesure, qui coûterait environ 2 milliards d'euros, aurait pour principal objet de renforcer le CIR, et donc d'alléger la fiscalité de l'industrie.

- Dans un même ordre d'idées, les dépenses de fonctionnement, prises en compte de manière forfaitaire, ne seraient plus égales à la somme de 50 % des dépenses de personnel et 75 % des dotations aux amortissements, mais à 75 % de l'ensemble de ces dépenses.

Le coût de cette mesure est de l'ordre de 800 millions d'euros¹.

- Ensuite, pour rendre le CIR incitatif pour les bénéficiaires ayant plus de 100 millions d'euros de dépenses de R&D, il faut remplacer leur taux marginal actuel, de 5 %, par un taux suffisamment élevé², que votre rapporteur général propose de fixer à 20 %.

Il faut souligner à cet égard que, contrairement à ce qui est souvent affirmé, il n'est pas établi que les incitations fiscales à la R&D seraient moins efficaces pour les grandes entreprises que pour les petites. Les études économétriques existant au niveau international sont rares et contradictoires³, et la seule réalisée dans le cas de la France⁴ suggère même que le CIR (abstraction faite du problème précité) serait « *plus efficace pour les grandes entreprises que pour les plus petites* ».

Dans son rapport d'information précité, notre collègue Michel Berson suggère, se fixant comme contrainte de faire une proposition à coût constant, que les plus grandes entreprises bénéficient d'un CIR de 20 % dès le premier euro de dépenses (au lieu de 30 % jusqu'à 100 millions d'euros et 5 % ensuite). Toutefois une telle disposition, outre le fait qu'elle serait délicate à rédiger, impliquerait nécessairement des gagnants et des perdants⁵, ce qui ne paraît pas compatible avec la volonté du Gouvernement de convaincre les entreprises de la stabilité du dispositif, qui est une condition de son efficacité.

¹ 600 millions d'euros hors prise en compte du fait que le taux « normal » serait porté de 30 % à 40 %.

² La « solution » parfois proposée consistant à supprimer la tranche à 5 % et à la supprimer par un plafond strict à partir de 100 millions d'euros, ne résoudrait pas le problème posé, se contentant de ramener le « gaspillage » de 800 à 700 millions d'euros.

³ Cf. Laurent Martel, Alexis Masse, Florence Lustman, « Mission d'évaluation du crédit d'impôt recherche », inspection générale des finances, rapport n° 2010-M-035-02, septembre 2010.

⁴ Jacques Mairesse, Benoît Mulkay, « Evaluation de l'impact du crédit d'impôt recherche », rapport pour le ministère de l'enseignement supérieur et de la recherche, novembre 2011.

⁵ Si les déclarants ayant des dépenses de R&D de plus de 100 millions d'euros perçoivent en moyenne un CIR égal à un peu plus de 20 % de leurs dépenses de R&D, ce taux varie fortement d'une entreprise à l'autre.

Certaines études économétriques¹ jugeant que l'incitation tend à atteindre un plafond à partir d'un taux de 20 %² – ce qui ne représente bien entendu qu'un ordre de grandeur –, il paraît opportun de remplacer l'actuel taux de 5 % par un taux de 20 %. Le taux moyen de CIR perçu par la vingtaine de plus gros bénéficiaires passerait alors d'environ 20 % aujourd'hui à environ 30 % (après prise en compte du passage du taux de droit commun de 30 % à 40 %).

Ce nouveau taux de 20 % serait deux fois plus faible que le nouveau taux de droit commun, de 40 %. Le choix fait en 2008 de retenir un barème du CIR moins favorable pour les grandes entreprises serait donc préservé.

Le coût de cette mesure serait de l'ordre de 300 millions d'euros.

- L'article 55 du projet de loi de finances pour 2013 tend à étendre le CIR, dans le cas des PME indépendantes, aux opérations de conception de prototypes ou installations pilotes de nouveaux produits ne relevant pas de la R&D.

Le CIR ne serait alors que de 20 %, ce qui est un facteur d'insécurité juridique, en raison des incertitudes sur le fait de savoir si un prototype ou une installation pilote relève de la R&D (et permet donc de bénéficier d'un CIR au taux de droit commun, actuellement de 30 %) ou de l'innovation hors R&D (auquel cas il ne permettrait de bénéficier que d'un CIR de 20 %).

Il serait donc utile de porter ce taux au niveau de droit commun proposé ici pour les PME indépendantes, soit 40 %. Le coût de l'extension prévue par l'article 55 du projet de loi de finances pour 2013 étant évalué à 300 millions d'euros, cette mesure aurait un coût équivalent.

- Enfin, la possibilité, pour les entreprises, de faire préfinancer leur créance de CIR par les banques, doit être rendue effective, comme le Gouvernement s'y est engagé.

b) Financer ces mesures sans réduire les créations d'emplois et tout en supprimant le risque d'effet de seuil

Le présent article a pour objet non seulement d'améliorer la compétitivité, mais aussi de créer des emplois. On a vu qu'il doit permettre d'en créer environ 300 000 après prise en compte des mesures de financement, soit de l'ordre de 400 000 emplois « bruts ». Réduire le coût du CICE de l'ordre de 3 milliards d'euros réduirait donc, toutes choses égales par ailleurs, le nombre d'emplois créés d'environ 60 000, ce qui n'est pas souhaitable.

¹ D. Guellec et B. Van Pottelsberghe, "The impact of public R&D expenditures on business R&D", version révisée de novembre 2001.

² « L'efficacité du financement public de la R&D des entreprises semble avoir la forme d'une courbe en U inversée, augmentant jusqu'à un taux de subvention moyen d'environ 10 %, et diminuant au-delà. Au-dessus d'un niveau de 20 %, l'argent public supplémentaire apparaît se substituer au financement privé » (traduction de la commission des finances).

Il est possible d'éviter ce problème en augmentant la part du CICE allégeant le coût des bas salaires. En effet, la demande de travail par les entreprises dépend d'autant plus de son coût que celui-ci est faible.

Aussi, votre rapporteur général suggère de définir le montant du CICE non comme un taux appliqué aux salaires jusqu'à 2,5 SMIC, mais **comme un montant, défini en euros, par heure de travail**.

Selon les données dont dispose votre rapporteur général, définir le CICE comme égal à **70 centimes par heure de travail¹ jusqu'à 2,5 SMIC** permettrait de créer un nombre équivalent d'emplois, tout en économisant environ 3 milliards d'euros.

Ce résultat paradoxal – créer autant d'emplois pour un coût moindre – viendrait du fait que, dans le dispositif proposé par votre rapporteur général, le CICE exprimé en pourcentage du salaire brut serait d'autant plus élevé que le salaire serait faible (de plus de 7 % au niveau du SMIC, il serait de seulement 3 % à 2,5 SMIC). Or, comme on l'a indiqué, la demande de travail par les entreprises dépend surtout de son coût pour les bas salaires.

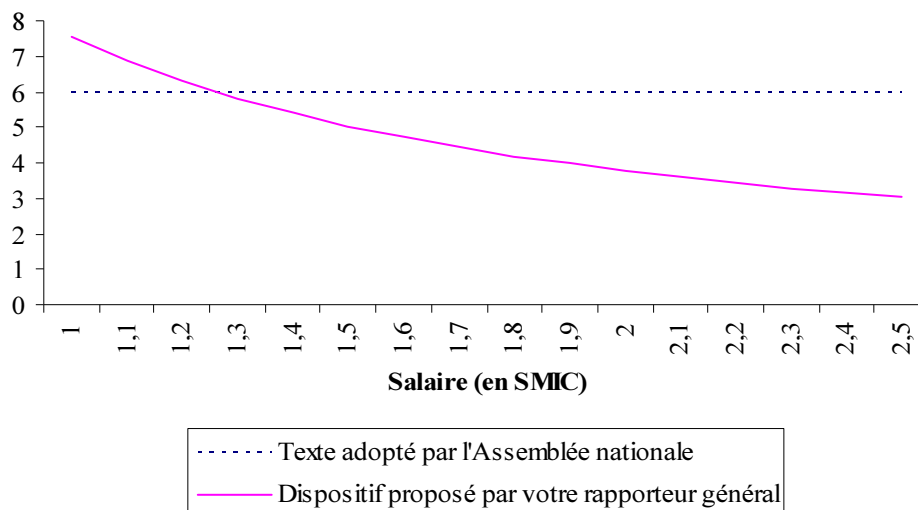
Par ailleurs, le présent article suscite un risque d'effet de seuil. Comme le souligne COE-Rexecode dans une récente étude², « *le CICE pourrait constituer une « barrière à la hausse des salaires » autour de 2,5 SMIC. En effet, parce qu'il s'éteint au-delà de 2,5 SMIC, le mécanisme de CICE introduit un effet de seuil. A ce niveau de rémunération, toute hausse de salaire se traduira par une hausse disproportionnée du coût du travail* ». La modification proposée par votre rapporteur général permet également de résoudre ce problème. En effet, l'allègement correspondant à 2,5 SMIC serait égal à seulement 3 % du salaire, ce qui est suffisamment faible.

¹ Plus précisément, 7,5 % du SMIC horaire brut.

² COE-Rexecode, « Impact du Crédit d'Impôt Compétitivité Emploi sur le coût du travail : évaluation sur la base du projet de loi », 29 novembre 2012.

Montant d'un CICE égal à 70 centimes* par heure de travail jusqu'à 2,5 SMIC

(en % du salaire brut)



Rappel : le SMIC horaire brut est de 9,40 euros.

* Plus précisément, 7,5 % du SMIC horaire brut.

Source : calculs de votre rapporteur général

Certes, l'industrie, dont les salaires sont élevés, bénéficierait proportionnellement un peu moins du CICE. Cependant cela serait plus que compensé par le renforcement du CIR, qui lui permettrait de bénéficier d'environ 5,5 milliards d'euros d'allégements (contre 4,4 milliards dans le cas du texte adopté par l'Assemblée nationale).

L'importance de la part des allégements d'impôt bénéficiant directement à l'industrie doit certes être relativisée. En effet, les services constituent des « intrants » de l'industrie. Ainsi, la dégradation de la compétitivité de la France par rapport à l'Allemagne provient de l'évolution des salaires au niveau de l'ensemble de l'économie, et non de la seule industrie, dont les salaires n'ont pas été plus dynamiques qu'en Allemagne.

Toutefois si l'objectif est de permettre aux entreprises industrielles de reconstituer leurs marges pour monter en gamme, il est plus efficace, pour un montant donné d'allégements, que la plus forte proportion possible de ces allégements bénéficie directement à l'industrie.

2. L'amélioration du dispositif « jeunes docteurs » du CIR proposée par votre rapporteur général

Votre rapporteur général propose, dans le cas du CIR, de mettre en œuvre une proposition de notre collègue Michel Berson dans son rapport

d'information précité, tendant à assouplir le critère d'effectifs du dispositif « jeunes docteurs ».

3. Un enjeu essentiel : le préfinancement du CICE pour les PME et les ETI

Comme on l'a indiqué ci-avant, le présent article propose d'étendre au CICE la disposition actuellement applicable pour le CIR, selon laquelle la créance des entreprises vis-à-vis de l'Etat peut être cédée à des banques.

Or, dans le cas du CIR cette possibilité n'a quasiment pas été utilisée par les entreprises, faute d'offre de la part des banques. Cela est particulièrement dommageable aux PME, pour lesquelles il peut être difficile d'attendre une année entre la réalisation d'une dépense et le bénéfice du crédit d'impôt. La question se pose avec une acuité encore plus grande dans le cas des ETI qui, sans avoir un accès aisé au crédit bancaire, se voient imputer le CIR selon les règles de droit commun, soit au cours des quatre années suivant la réalisation de la dépense.

L'exposé sommaire de l'amendement du Gouvernement insérant le présent article indique : *« Un mécanisme de préfinancement sera mis en place dès 2013 pour améliorer immédiatement la situation de trésorerie des PME et ETI qui le demandent. Ce mécanisme devra permettre aux établissements bancaires de proposer à leurs clients une avance sur le montant de leur créance fiscale. Afin de s'assurer que toutes les entreprises puissent en bénéficier, un adossement à une garantie de la banque publique d'investissement (BPI) est envisagé pour faciliter l'obtention de ce préfinancement ».*

La mise en place rapide et effective d'un tel dispositif est nécessaire pour maximiser l'effet incitatif du CICE.

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

ARTICLE 24 ter (nouveau)
(Art. 1679 et 1679 A du code général des impôts)

Allègement de taxe sur les salaires sur le secteur associatif

Commentaire : le présent article a pour objet principal de relever le seuil d'exigibilité de la taxe sur les salaires due par les associations de 6 002 euros à 20 000 euros.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article 1679 du code général des impôts (CGI) pose le principe général selon lequel la taxe sur les salaires « *n'est pas due lorsque son montant annuel n'excède pas 840 euros. Lorsque ce montant est supérieur à 840 euros sans excéder 1 680 euros, l'impôt exigible fait l'objet d'une décote égale aux trois quarts de la différence entre 1 680 euros et ce montant* ».

Par ailleurs, l'article 1679 A dispose que la taxe sur les salaires « *due par les associations régies par la loi du 1^{er} juillet 1901, les syndicats professionnels [...] et par les mutuelles [...] lorsqu'elles emploient moins de trente salariés n'est exigible, au titre d'une année, que pour la partie de son montant dépassant une somme fixée à 6 002 euros pour les rémunérations versées à compter du 1^{er} janvier 2011* »¹.

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.

Il modifie tout d'abord l'article 1679 du CGI afin de relever **le montant de non recouvrement de la taxe sur les salaires de 840 euros à 1 200 euros et il porte le seuil de 1 680 euros à 2 040 euros** (alinéa 2).

Au sein de l'article 1679 A, il porte ensuite **le seuil d'exigibilité de la taxe sur les salaires pour les associations, les syndicats et les mutuelles de 6 002 euros à 20 000 euros** (alinéa 3).

Ces dispositions sont applicables à la taxe sur les salaires due à raison des **rémunérations versées à compter du 1^{er} janvier 2014** (alinéa 4).

¹ Ce montant est relevé chaque année dans la même proportion que la limite supérieure de la première tranche de l'impôt sur le revenu.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Lors de la présentation du présent article devant l'Assemblée nationale, Pierre Moscovici, ministre de l'économie et des finances, a indiqué que le Gouvernement « *a souhaité que le secteur non lucratif bénéficie d'une mesure favorable, parallèlement au crédit d'impôt compétitivité emploi qui profitera au secteur lucratif* ».

Le coût annuel de la mesure est estimé à **315 millions d'euros**. Elle permettrait **d'alléger la charge fiscale de 40 000 employeurs associatifs et d'exonérer totalement de taxe sur les salaires 20 000 redevables**. Le ministre a également considéré que « *pour une association de huit salariés – 80 % des associations en comptent moins de neuf –, cela représente un allègement de la masse salariale de 12 %, soit le double du taux du crédit d'impôt. Si cette association embauche de surcroît un emploi d'avenir, dispositif de soutien que le Gouvernement a mis en place par ailleurs, le taux d'allègement est porté à 21 %.*

« *Ce n'est qu'une fois franchi le seuil des vingt salariés que l'abattement proposé par le Gouvernement devient moins avantageux que le crédit d'impôt, ce qui concerne une très petite fraction des associations* ».

L'allègement de taxe sur les salaires prévu par le présent article permet de soutenir l'emploi dans le secteur non lucratif. En effet, il convient de rappeler que, en 2011, les associations ont employé plus d'1,8 million de salariés. **Entre 2000 et 2010, le secteur associatif a gagné près de 360 000 emplois.** Au total, la masse salariale des associations s'élève à plus de 35,4 milliards d'euros.

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

ARTICLE 24 quater (nouveau)

(Art. 278, 278-0 bis, 278 bis, 278 quater, 278 sexies, 278 septies, 279, 279-0 bis, 297, 298 quater et 298 octies du code général des impôts ; art. L. 334-1 du code du cinéma et de l'image animée)

Augmentation globale des taux de la taxe sur la valeur ajoutée

Commentaire : le présent article vise à fixer les trois taux de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), actuellement de 5,5 %, 7 % et 19,6 %, à respectivement 5 %, 10 % et 20 %.

I. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A. UNE AUGMENTATION DE LA TVA DE 6,4 MILLIARDS D'EUROS À COMPTER DE 2014

Le présent article résulte d'un amendement du Gouvernement adopté par l'Assemblée nationale, sans sous-amendement.

Il augmente globalement les taux de TVA à compter de 2014, afin de contribuer au financement du CICE instauré par l'article 24 *bis* du présent projet de loi de finances :

- le taux réduit serait ramené de 5,5 % à 5 % ;
- le taux intermédiaire serait porté de 7 % à 10 % ;
- le taux normal serait porté de 19,6 % à 20 %.

Le Gouvernement évalue le supplément de recettes correspondant à 6,4 milliards d'euros (dans l'exposé sommaire de l'amendement insérant le présent article). Celui-ci ne peut évidemment être calculé avec précision (il dépend des recettes de TVA, elles-mêmes imprévisibles, en particulier en 2014), mais il est bien de l'ordre de 6 milliards d'euros, comme le montre le tableau ci-après.

L'impact de l'évolution des taux de TVA : chiffrage indicatif par la commission des finances (sur la base du produit de TVA de 2013)

	Valeur du point (2013, en Mds €)*	Taux actuel	Taux proposé par le Gouvernement	Ecart	Impact (en Mds €)
Taux super-réduit de 2,1 %	0,4	2,1	2,1	0,0	0,0
Taux réduit de 5,5 %	1,5	5,5	5,0	-0,5	-0,8
Taux intermédiaire de 7 %	1,4	7,0	10,0	3,0	4,2
Taux normal de 19,6 %	6,3	19,6	20,0	0,4	2,5
Total	9,6				5,9 (2014 : 6,1**)

* Ce chiffrage est compatible avec la prévision pour 2013, de 141,4 Mds €. En effet, $0,4 \times 2,1 + 1,5 \times 5,5 + 1,4 \times 7 + 6,3 \times 19,6 = 141,4$.

** En supposant une croissance « spontanée » de la TVA de 3 % en 2014.

Source : calculs de la commission des finances

B. LES AUGMENTATIONS DE TAUX (I ET II DU PRÉSENT ARTICLE)

Les I et II du présent article concernent les augmentations de taux, synthétisées dans le tableau ci-après.

Synthèse des augmentations de taux proposées par le présent article (I et II)

(taux en %)

Présent article	Article visé*	Objet	Taux actuel	Taux proposé par le présent article
I				
A	278	Taux normal	19,6	20,0
B	278-0 bis	Taux réduit	5,5	5,0
C	278 bis	Taux intermédiaire sur certains produits	7,0	10,0
	278 quater	Taux intermédiaire sur certains produits pharmaceutiques**	7,0	10,0
	278 sexies	Taux intermédiaire sur certains produits (relevant essentiellement de la politique sociale)	7,0	10,0
	278 septies	Taux intermédiaire sur les œuvres d'art	7,0	10,0
	279	Taux intermédiaire sur certains produits (concernant notamment le logement et les loisirs)	7,0	10,0
	279-0 bis	Taux intermédiaire sur les travaux sur les logements	7,0	10,0
	298 octies	Taux intermédiaire pour la presse	7,0	10,0
D	297	Taux propre à la Corse***	8,0	10,0
E	298 quater	Taux de remboursement forfaitaire de TVA appliqués aux exploitants agricoles		
		- Droit commun - Taux majoré	3,68 4,63	3,89 4,90
II	L. 334-1 du code du cinéma et de l'image animée	Taux intermédiaire pour les places de cinéma	7,0	10,0

* Sauf mention contraire, il s'agit du code général des impôts.

** Il s'agit des produits pharmaceutiques qui ne sont pas soumis au taux super-réduit de 2,1 %.

*** Travaux immobiliers, ventes de matériels agricoles, fournitures de logement en meublé ou en garni, ventes à consommer sur place, ventes d'électricité effectuées en basse tension.

Source : commission des finances

On observe quelques différences par rapport à la première loi de finances rectificative pour 2012, qui portait le taux normal de TVA à 21,2 % à compter du 1^{er} octobre 2012 (disposition abrogée par la deuxième loi de finances rectificative pour 2012) :

- dans le cas de la Corse, la loi de finances rectificative précitée prévoyait de porter le taux de 8 %¹ à 8,7 % et le taux de 13 % applicable aux ventes de produits pétroliers à 14,1 %. Le présent article retient une solution différente : le taux de 8 % serait porté au niveau du nouveau taux intermédiaire « de droit commun » de 10 %, mais le taux de 13 % ne serait pas modifié. Le Gouvernement justifie ce choix par le fait qu'il était peu pertinent d'augmenter légèrement le taux de 13 % en lui ajoutant des décimales,

¹ Travaux immobiliers, ventes de matériels agricoles, fournitures de logement en meublé ou en garni, ventes à consommer sur place, ventes d'électricité effectuées en basse tension.

d'autant plus qu'il concerne exclusivement les produits pétroliers. Le passage du taux de 8 % à 10 % est en outre un élément de simplification ;

- dans le cas du remboursement forfaitaire de TVA appliqué aux exploitants agricoles, les deux taux, de 3,68 % et 4,63 %, auraient été portés à 4,06 % et 5,01 %, ce qui aurait représenté une augmentation de 0,38 point dans chaque cas. Le présent article propose quant à lui de porter ces taux à respectivement 3,89 % et 4,90 %, ce qui représente une augmentation de 5,8 %. Le Gouvernement indique qu'il s'agit de compenser le coût pour les exploitants agricoles relevant du régime du forfait agricole de la modification de la structure des taux de TVA prévue par le présent article, d'environ 2 millions d'euros¹ ;

- la première loi de finances rectificative pour 2012 abaissait en outre légèrement chacun des six taux en vigueur au titre du droit de consommation sur les tabacs, de manière à maintenir une charge fiscale constante sur ces produits. Le présent article ne comprend pas de telle disposition.

Le Gouvernement a indiqué lors des débats à l'Assemblée nationale que les hausses de taux de TVA étaient susceptibles d'être adaptées au cours de l'année 2013, afin notamment de prendre en compte les spécificités sectorielles, dès lors que le rendement global demeurerait constant².

C. ENTRÉE EN VIGUEUR ET MESURES TRANSITOIRES

Le III du présent article prévoit ses modalités d'entrée en vigueur et diverses mesures transitoires.

1. Entrée en vigueur

On rappelle que dans le cas de la TVA, le *fait générateur* correspond à l'événement suscitant la créance de l'administration fiscale vis-à-vis du

¹ La première loi de finances rectificative prévoyait un relèvement plus conséquent, dans la mesure où le passage du taux normal de TVA de 19,6 % à 21,2 % avait un impact de l'ordre de 5 millions d'euros

² M. Pierre Moscovici, ministre de l'économie et des finances, a déclaré, le 5 décembre 2012, en réponse à une question de notre collègue député Eric Alauzet : « Nous allons proposer un nouveau triptyque, qui est simple : 5 %, 10 %, 20 %. Ce qui a été dit hier – c'était notamment la position du rapporteur général du budget –, c'est que nous avons du temps pour travailler sur ce sujet, puisque c'est au 1^{er} janvier 2014 que cette nouvelle modulation sera applicable. Nous n'avons pas souhaité entrer tout de suite dans une typologie trop étroite. Nous faisons confiance au Parlement, tout au long de l'année 2013, pour élaborer le dispositif. Des préoccupations légitimes ont été exprimées, par exemple sur le logement social. Elles seront entendues, et c'est le Parlement tout entier qui pourra en débattre, notamment dans le cadre de la commission des finances. J'ajouterais deux points. Premièrement, nous devons veiller à ce que si l'on augmente ici, on diminue là, et réciproquement. Autrement dit, il faut que le rendement de la mesure soit constant. Deuxièmement, nous devons aussi tenir compte de la vigilance de l'Union européenne, qui exigera trois taux et que le dispositif ne soit pas trop subtil, afin que nous ne soyons pas accusés de distorsion de concurrence. En tout cas, je veux vous dire notre totale confiance dans le Parlement et la disponibilité du Gouvernement à travailler avec vous sur cette question ».

contribuable, et l'*exigibilité* au moment à partir duquel l'administration fiscale est en droit de réclamer le paiement de la TVA.

Si pour les biens le fait générateur et l'*exigibilité* coïncident (il s'agit de la livraison), pour les prestations de service et les travaux immobiliers l'*exigibilité* apparaît à l'encaissement du prix (ce qui concerne en particulier les acomptes). Autrement dit, dans ces derniers cas la TVA peut être exigible avant le fait générateur.

Lors de l'instauration du taux intermédiaire de 7 % par la loi de finances rectificative de décembre 2011, la solution retenue a consisté à prévoir que l'augmentation du taux s'appliquait aux opérations pour lesquelles la TVA était *exigible* à compter du 1^{er} janvier 2012 – c'est-à-dire aux opérations payées à compter de cette date, y compris dans le cas d'opérations dont le fait générateur n'était pas encore survenu. La hausse de taux s'appliquait ainsi à tous les acomptes postérieurs au 1^{er} janvier 2012, qu'ils soient relatifs à des prestations de services ou à des livraisons de biens.

Le présent article retient une solution plus favorable aux opérateurs et aux consommateurs :

- dans le cas des deux hausses de taux (passage du taux de 7 % à 10 % et du taux de 19,6 % à 20 %), il prévoit (dans le B du III) que devraient être postérieurs à l'augmentation de taux (ici, le 1^{er} janvier 2014) non seulement l'*exigibilité*, mais aussi le *fait générateur* ;

- dans le cas de la diminution du taux réduit (qui passe de 5,5 % à 5 %), il retient (dans le A du III) une rédaction analogue à celle de la première loi de finances rectificative, selon laquelle la diminution du taux s'applique aux opérations pour lesquelles la taxe sur la valeur ajoutée est *exigible* à compter du 1^{er} janvier 2014. Il s'agit là encore de retenir le dispositif le plus favorable possible pour les opérateurs et les consommateurs. En effet, appliquer la mesure de baisse de taux aux opérations pour lesquelles la TVA est exigible au 1^{er} janvier 2014 permet d'appliquer sur tous les acomptes postérieurs au 1^{er} janvier 2014 le nouveau taux de 5 %, qu'ils soient relatifs à des prestations de services ou à des livraisons de biens. Cette rédaction permet en outre d'éviter l'émission de factures rectificatives¹.

2. Les dispositions transitoires

Lors de l'instauration du taux intermédiaire de 7 % par la loi de finances rectificative de décembre 2011, le texte initial ne comprenait aucune disposition transitoire.

¹ Si avait été retenue une entrée en vigueur au fait générateur, les paiements effectués en décembre 2013 en rapport avec des prestations exécutées en janvier 2014 auraient été facturés sur le moment à 5,5 % mais auraient dû donner lieu à refacturation au taux de 5 % dès l'exécution de la prestation.

Toutefois, à la suite de deux amendements identiques¹ adoptés en première lecture par nos collègues députés dans le cas des constructions de logements locatifs sociaux (article 278 *sexies* du code général des impôts), l'Assemblée nationale a adopté en nouvelle lecture un amendement de sa commission des finances, sous-amendé par le Gouvernement, instaurant diverses dispositions transitoires, relatives à des opérations immobilières dont les prix ont été fixés antérieurement à l'augmentation du taux².

Le présent article reprend la quasi-totalité de ces dispositions. Par exemple, dans le cas des livraisons de logement PSLA³ et des livraisons à soi-même⁴, la hausse de taux s'applique seulement aux opérations ayant fait l'objet d'un agrément à compter du 1^{er} janvier 2014.

Toutefois, dans le cas présent ne bénéficieraient pas de telles dispositions transitoires⁵ les travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien portant sur les locaux à usage d'habitation achevés depuis plus de deux ans (article 279-0 bis du code général des impôts)⁶. La mesure concernée, qui, avec 5,3 milliards d'euros en 2013, est la dépense fiscale la plus coûteuse, est jugée peu efficiente par le « rapport Guillaume » de 2011⁷, qui lui donne la note de 1⁸. Le Gouvernement justifie cette différence, outre par des considérations de coût, par le fait qu'opérateurs et consommateurs auront un an pour se préparer au relèvement de taux, et que depuis les récentes évolutions de taux, les entrepreneurs ont appris à se protéger des hausses de TVA par des clauses contractuelles précisant que les prix s'entendent à taux de TVA constant.

Par ailleurs, le 3 du B du III du présent article prévoit que les opérations soumises au taux de 5,5 % en application des dispositions transitoires prévues lors de l'instauration du taux intermédiaire de 7 % demeurent imposées à un taux de 5,5 %.

¹ A l'initiative respectivement de nos collègues députés François Scellier et Jean-Yves Le Bouillonnet.

² Il était en outre prévu que dans le cas du livre, le passage du taux de 5,5 % au taux de 7 % serait repoussé au 1^{er} avril 2012.

³ Prêt social location-accession.

⁴ Article 278 *sexies* du code général des impôts.

⁵ Le présent article ne reprend pas non plus les dispositions transitoires relatives à deux dispositifs qui ont disparu : 1° la disposition dérogatoire relative aux biens visés au 6° de l'article 278 bis du code général des impôts (taux intermédiaire dans le cas des livres). Cette disposition a en effet été abrogée par l'article 28 de la loi n° 2012-958 du 16 août 2012 de finances rectificative pour 2012 (qui prévoit l'imposition des livres au taux réduit) ; 2° les livraisons, les cessions et les travaux réalisés en application d'un contrat unique de construction visés au 9 du I de l'article 278 *sexies* du code général des impôts, ainsi que les livraisons à soi-même visées au II dudit article correspondant à ce même 9 (disposition périmée).

⁶ Cf. l'avant-dernier alinéa du III de l'article 13 de la loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011.

⁷ Henri Guillaume, « Rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales », inspection générale des finances, juin 2011.

⁸ Sur une échelle allant de 0 (inefficace) à 3 (très efficiente).

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général est bien entendu favorable au présent article, qui contribuera au financement du CICE instauré par l'article 24 *bis* du présent projet de loi.

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

ARTICLE 24 quinquies (nouveau)
(Art. 261 et 279 du code général des impôts)

Exonération de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) pour les lieux de vie et d'accueil

Commentaire : le présent article propose d'exonérer de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) les prestations de services et les livraisons de biens qui en sont indissociables, lorsqu'elles sont effectuées dans les lieux de vie et d'accueil. En contrepartie, ces activités sont soumises à la taxe sur les salaires (TS).

I. LE DROIT EXISTANT

Un lieu de vie et d'accueil (LVA) est une **structure sociale ou médico-sociale** assurant un accueil et un accompagnement personnalisé, en petit effectif, d'enfants, d'adolescents et d'adultes, en situation familiale, sociale ou psychologique problématique. Les premiers LVA sont apparus à la fin des années 1960 en France. Ils se sont progressivement regroupés en associations à partir des années 1980. On en compte actuellement environ 400.

Les LVA bénéficient du **soutien financier des conseils généraux**, sous la forme d'un forfait journalier pour chaque jeune accueilli. Mais ce forfait ne couvre qu'une partie des frais d'hébergement qui sont à leur charge.

Les LVA sont notamment régis par les articles L. 312-1, D 316-1, D 316-2, D 316-3, D 316-4, R 316-5, R 316-6 et R 316-7 du **code de l'action sociale et des familles**.

Jusqu'en 2009, les LVA étaient soumis à une fiscalité différente selon leur nature juridique et le caractère de leurs activités. Les LVA sous forme commerciale étaient ainsi assujettis à la TVA, tandis que les LVA sous forme associative lui étaient soumis au cas par cas selon leur situation concurrentielle et leur lucrativité.

L'article 17 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010 a permis à tous ces établissements d'appliquer, à compter du 1^{er} janvier 2010, un taux réduit de TVA à la fourniture de logement et de nourriture dans ces lieux, afin de contribuer à l'amélioration de leur situation financière et à la qualité de l'hébergement des jeunes accueillis. Quelque soit leur nature (associative ou pas), les LVA sont désormais tous soumis à ce régime de TVA.

La réforme introduite par la loi de finances précitée pour 2010 a transposé aux LVA les règles de TVA applicables jusqu'alors aux établissements accueillant des **personnes handicapées**, lesquels bénéficiaient déjà du taux réduit de la TVA pour la fourniture de logement et de nourriture.

L'instruction fiscale BOI n° 3 C-1-10 du 4 février 2010 précise que, lorsque la fourniture de logement et de nourriture dans les LVA constituent les prestations principales couvertes par le forfait journalier versé par les collectivités territoriales compétentes, alors l'ensemble du forfait bénéficie du taux réduit.

En application de **l'article 279 du code général des impôts (CGI)**, la fourniture de logement et de nourriture dans les LVA est donc actuellement soumise à la TVA au taux réduit de 7 %.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté, à l'initiative de la commission des finances et avec un avis favorable du Gouvernement, un amendement et un sous-amendement portant article additionnel **exonérant les LVA de TVA et les soumettant en contrepartie à la taxe sur les salaires (TS)**.

Cette nouvelle imposition s'applique aux opérations pour lesquelles le fait générateur de la taxe intervient **à compter du 1^{er} janvier 2013**.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. UNE MESURE COMPATIBLE AVEC LE DROIT COMMUNAUTAIRE

L'article 132 de la directive 2006/112/CE du Conseil du 28 novembre 2006 relative au système commun de TVA permet l'exonération de TVA de certaines activités d'intérêt général, notamment :

- **les prestations de services et les livraisons de biens étroitement liées à l'aide et à la sécurité sociales**, y compris celles fournies par les maisons de retraite, effectuées par des organismes de droit public ou par d'autres organismes reconnus comme ayant un caractère social par l'Etat membre concerné (g de l'article 132) ;

- **les prestations de services et les livraisons de biens étroitement liées à la protection de l'enfance et de la jeunesse**, effectuées par des organismes de droit public ou par d'autres organismes reconnus comme ayant un caractère social par l'Etat membre concerné (h du même article).

Ainsi, le dispositif proposé par le présent article est-il **conforme** au droit communautaire.

B. UN ENCOURAGEMENT EN FAVEUR DE L'ACTIVITÉ DES LIEUX DE VIE ET D'ACCUEIL (LVA)

Dans la mesure où les LVA ont **peu de consommations intermédiaires** soumises à TVA (l'essentiel de leurs charges étant lié aux personnels qu'ils emploient), ils sont peu intéressés par le droit à déduction qu'ouvre l'assujettissement à la TVA.

Dans ces conditions, si l'exonération de TVA s'accompagne certes de la perte de ce droit à déduction, cette perte n'apparaît **pas substantielle** pour les LVA.

En revanche, l'exonération de TVA en contrepartie d'un assujettissement à la TS s'apparente à une **simplification** pour ces structures qui sont très petites (elles accueillent de deux à sept personnes au maximum, voire dix sur autorisation spécifique) et éprouvent des difficultés à remplir leurs obligations administratives.

C. UN IMPACT BUDGÉTAIRE NON CHIFFRÉ MAIS PROBABLEMENT EXTRÊMEMENT FAIBLE

Interrogée par votre rapporteur général, le ministère du budget a indiqué qu'il n'existait pas, à ce jour, de chiffrage de la mesure proposée. Toutefois, il a précisé que **l'impact budgétaire sera probablement extrêmement faible** compte tenu de la combinaison des facteurs suivants :

- plus de 80 % des LVA sont sous forme associative ;
- l'abattement pour la TS s'établit à 20 000 euros dans le cas des associations ;
- le bénéfice des déductions de TVA est très réduit s'agissant des LVA.

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

ARTICLE 24 sexies (nouveau)

(Art. 1609 nonies G du code général des impôts, art. L. 452-1-1 et L. 452-4-1 du code de la construction et de l'habitation, art. 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012)

Nouvelle taxe sur les plus-values de cession immobilières

Commentaire : Le présent article propose de créer une nouvelle taxe, progressive, sur les plus-values de cession des terrains bâtis, pour compenser la suppression du prélèvement sur le potentiel financier des organismes d'HLM.

I. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A. LES CONSÉQUENCES DE LA SUPPRESSION DU PRÉLÈVEMENT HLM

La loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011 a créé un prélèvement, ciblé sur les organismes HLM et venant se substituer à la taxation des « dodus-dormants » mise en place par la loi n° 2009-431 du 20 avril 2009 de finances rectificative pour 2009¹ et dont le rendement était jugé insuffisant.

Ainsi, l'article 210 de la loi a soumis les organismes d'habitations à loyer modéré (HLM) et les sociétés d'économie mixte (SEM) à un prélèvement assis sur leur potentiel financier, dont le produit annuel est fixé à **175 millions d'euros**, et à une majoration de la part variable de la cotisation additionnelle qu'ils versent à la Caisse de garantie du logement locatif social (CGLLS), plafonnée à 70 millions d'euros pendant trois ans.

Ces deux ressources devaient abonder un fonds géré par la CGLLS contribuant au financement du programme de rénovation urbaine d'une part, et au développement et à l'amélioration du parc de logements locatifs sociaux, d'autre part, en remplacement des crédits budgétaires de l'Etat.

En considération de son caractère injuste au regard des réelles capacités financières des organismes HLM, et pénalisant pour l'investissement dans le logement locatif social, le Gouvernement s'est engagé à supprimer ce prélèvement sur le potentiel financier des organismes HLM, dès le 1^{er} janvier 2013.

Cette suppression, qui a déjà été prise en compte pour l'élaboration du projet de budget de la mission « Egalité des territoires, logement et ville », doit devenir effective par le vote du projet de loi relatif

¹ Après l'annulation par le Conseil constitutionnel de dispositions identiques votées dans le cadre de la loi de mobilisation pour le logement.

à la **mobilisation du foncier** public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social, transmis au Sénat le 27 novembre 2012 et en cours de discussion.

Il convient dès lors de **compenser, par une nouvelle source de financement, la perte** que subirait alors l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), qui représente **95 millions d'euros annuels** (sur un total de 165 millions d'euros versés par la CGLLS).

B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Tel est l'objet du présent article qui résulte d'un **amendement de la commission des finances de l'Assemblée nationale**, adopté avec l'avis favorable du Gouvernement. Celui-ci a retiré, en conséquence, son propre amendement, visant à créer, en plus d'une surtaxe sur les plus-values, une taxe sur la valeur locative des résidences autres que la résidence principale en zone tendue.

Le texte adopté par l'Assemblée nationale tend à créer une **taxe sur les plus-values de cessions immobilières portant sur des terrains autres que les terrains à bâtir**, qu'il s'agisse de biens immobiliers (article 150 U du CGI) ou de droits immobiliers (articles 150 UB à 150 UD), dont le **montant imposable est supérieur à 50 000 euros**.

Il revient donc à élargir le dispositif proposé initialement par le Gouvernement qui prévoyait de fixer le montant plancher imposable à 100 000 euros.

La nouvelle taxe serait due par les personnes physiques ou les sociétés ou groupements qui relèvent des articles 8 à 8 *ter* du CGI, ainsi que par les contribuables non domiciliés fiscalement en France assujettis à l'impôt sur le revenu.

Le texte adopté propose de retenir le principe d'une **imposition progressive**, dont le barème est le suivant :

Montant de la plus-value imposable	Taux applicables
Supérieur à 50 000 € et inférieur ou égal à 100 000 €	2 %
Supérieur à 100 000 € et inférieur ou égal à 150 000 €	3 %
Supérieur à 150 000 € et inférieur ou égal à 200 000 €	4 %
Supérieur à 200 000 € et inférieur ou égal à 250 000€	5 %
Supérieur à 250 000 €	6 %

La nouvelle taxe doit s'appliquer aux **cessions intervenues dès le 1^{er} janvier 2013**. Afin d'éviter une « évasion fiscale », elle s'appliquera aux cessions résultant de promesses de vente conclues en 2012, à l'exception des promesses qui ont acquis date certaine après le 7 décembre 2012 (date de l'adoption du présent article à l'Assemblée nationale).

Elle entrera donc en vigueur l'année même où doit s'appliquer le dispositif incitatif (abattement supplémentaire pour le calcul des plus-values), prévu par l'article 10 du projet de loi de finances pour 2013, en discussion. Le texte adopté précise, à cet égard, que cette mesure du projet de loi de finances, sera bien applicable au calcul de la plus-value soumise à la nouvelle taxe.

La **nouvelle taxe** serait **affectée**, en compensation de la suppression du prélèvement HLM, **au Fonds dit de péréquation géré par la CGLLS**, sous **deux réserves** :

- cette **affectation est limitée dans le temps** et ne s'appliquera qu'au produit des cessions intervenues jusqu'au 31 décembre 2005. A l'issue de ce délai, son produit sera reversé au budget général ;

- elle est **également plafonnée**, en vertu de la règle générale applicable aux taxes affectées, résultant de l'article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012. Le présent article limite à **120 millions d'euros** le montant affecté à la CGLLS.

L'ensemble des ces dispositions fait l'objet d'une nouvelle section et d'un nouvel article 1609 *nonies* G inséré dans le code général des impôts (I du présent article), ainsi que de modifications de coordination dans le code de la construction et de l'habitation (II du présent article).

A cet égard, il convient d'observer que le dispositif adopté supprime exclusivement le financement du Fonds par le prélèvement sur le potentiel financier des organismes HLM, et non son financement par la **fraction de la part variable de la cotisation des organismes à la CGLLS**.

Au contraire, **ce financement**, dont le montant annuel est plafonné à 70 millions d'euros, est **prorogé pour deux années supplémentaires**, jusqu'en 2015. En revanche, le présent article **supprime la précision selon laquelle il est effectué « pour le financement des opérations conduites dans le cadre du programme national de rénovation urbaine visé par l'article 6 de la loi n° 2003-710 du 1^{er} août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine. »**

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

L'architecture du dispositif proposé, qui a été élaboré dans une **grande urgence** (qu'il s'agisse de l'amendement initial du Gouvernement comme de la contreproposition de la commission des finances de l'Assemblée nationale) appelle plusieurs observations :

- il est certain que **cette nouvelle taxe ne simplifie pas le paysage fiscal des plus-values immobilières** alors que le **marché est actuellement figé et très attentiste**, ce qui ne profite ni au secteur de la construction, ni aux finances locales. Il serait **souhaitable de revenir à une stabilité minimale des règles fiscales** ;

- la nouvelle taxe, applicable dès 2013 aux vendeurs, **coexiste avec l'abattement exceptionnel** prévu par le projet de loi de finances pour 2013 qui leur est favorable ;

- selon les informations données à votre rapporteur général, et qui n'avaient pas été communiquées en séance à l'Assemblée nationale, **le rendement de cette taxe est estimé à 230 millions d'euros** alors que son affectation à la CGLLS est plafonnée à 120 millions d'euros. Elle a donc un **rendement supérieur au prélèvement HLM**, qui n'a atteint que 120 millions d'euros pour des raisons qui restent à clarifier, alors que la loi fixait son produit à 175 millions d'euros. **Le calibrage de la nouvelle taxation proposée par le présent article dépasse donc nettement les besoins nés de la suppression du prélèvement HLM** ; *a fortiori* il permettra à l'ANRU de faire face à la « bosse de ses paiements » et de conserver une trésorerie excédentaire en 2013, 2014 et 2015, comme l'indique le rapport financier de l'Agence ;

- **l'abaissement de moitié du plancher de la plus-value imposable (que la première version du dispositif, proposée par le Gouvernement, avait fixé à 100 000 euros) a un effet en termes de plus-values imposables, mais aussi en termes de nombre de cessions concernées**, qu'il serait utile que le Gouvernement précise ;

- **en ce qui concerne le barème applicable**, le texte adopté précise que le taux s'applique à l'intégralité de la plus-value imposable et non par tranches de plus-values sur une même opération.

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

II. - AUTRES MESURES

ARTICLE 25 A (nouveau)

Ratification d'un décret d'avance

Commentaire : le présent article ratifie les ouvertures et annulations de crédits opérées par le décret n° 2012-1333 du 30 novembre 2012.

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° 2012-1333 du 30 novembre 2012.**

Le projet de décret d'avance avait été notifié le 20 novembre 2012 à votre commission des finances, qui avait émis un avis **favorable** aux ouvertures et annulations demandées, sous le bénéfice d'observations, en regrettant notamment la banalisation du recours au décret d'avance en fin d'exercice budgétaire.

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 25

*(Art. L. 213-10-3, L. 213-10-6, L. 213-10-8
et L. 213-19 du code de l'environnement)*

**Modification de certaines redevances
perçues par les agences et offices de l'eau**

Commentaire : le présent article vise à simplifier le recouvrement des redevances pour pollution de l'eau et modernisation des réseaux de collecte ainsi qu'à clarifier les dispositions relatives à la taxe pour pollutions diffuses.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LES AGENCES DE L'EAU ET LES COMITÉS DE BASSIN

Créées par la loi n° 64-1245 du 16 décembre 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution, et réformées par la loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques (LEMA), les **six agences de l'eau** (agences des bassins Adour-Garonne, Artois-Picardie, Loire-Bretagne, Rhin-Meuse, Rhône-Méditerranée et Corse et Seine-Normandie) sont des établissements publics à caractère administratif, placées sous la tutelle du ministère chargé de l'environnement. Leur conseil d'administration est composé de **trente-trois membres** représentant en nombre égal l'Etat, les collectivités territoriales et les usagers¹, auxquels s'ajoutent le président et le représentant du personnel.

Les agences de l'eau jouent un rôle très important dans la **mise en œuvre du Grenelle de l'environnement** et de l'application du droit communautaire.

Leur priorité est en effet la mise en œuvre des directives communautaires dans le domaine de l'eau, notamment la directive n° 2000/60/CE du 23 octobre 2000 établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau (DCE).

Mais elles organisent aussi la **planification et le financement des politiques de l'eau** au niveau d'un ou plusieurs bassins hydrographiques, leur objectif étant de contribuer à l'atteinte du bon état des eaux en réduisant l'impact des activités humaines par la préservation des ressources, mais aussi de satisfaire les besoins des usagers à travers la recherche d'un équilibre entre les ressources et les utilisations rationnelles de l'eau. Elles assurent également le secrétariat des comités de bassin.

¹ Ces deux derniers collèges émanent des collèges correspondants des comités de bassin.

Pour mémoire, les **comités de bassin** se composent de trois collèges :

- le collège des **collectivités locales** (communes, départements, régions), qui représente 40 % des sièges, dont la moitié est attribuée aux communes ;

- le collège des **représentants des usagers de l'eau** (industries de transformation, hydroélectricité, agriculture, associations de pêche, de consommateurs, de protection de la nature), qui représente également 40 % des sièges ;

- le collège des **représentants de l'Etat**, qui compte 20 % des sièges.

Il existe **sept comités de bassins**, qui correspondent aux six bassins du continent, auxquels s'ajoute le bassin de Corse, dont le secrétariat est assuré conjointement par la collectivité territoriale de Corse et l'agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse.

B. UN FINANCEMENT PAR REDEVANCES

La LEMA a réformé le système des redevances perçues par les agences de l'eau à compter du 1^{er} janvier 2008. Ces redevances constituent depuis la ressource principale des agences. L'article L. 213-10 du code de l'environnement définit **sept catégories de redevances** perçues auprès des personnes publiques ou privées en application du « *principe de prévention et du principe de réparation des dommages à l'environnement* » :

- une **redevance pour pollution de l'eau**, qui recouvre la redevance pour pollution de l'eau d'origine non domestique (article L. 213-10-2) et la redevance pour pollution de l'eau d'origine domestique¹ (article L. 213-10-3) ;

- une **redevance pour modernisation des réseaux de collecte**, qui regroupe la redevance applicable aux redevables de la redevance pour pollution d'origine non domestique (article L. 213-10-5) et la redevance applicable aux gestionnaires des réseaux publics d'assainissement collectif² (article L. 213-10-6) ;

- une **redevance pour pollutions diffuses** (article L. 213-10-8) ;

- une **redevance pour prélèvement sur la ressource en eau**, qui se subdivise en deux catégories : la redevance de « droit commun » et les

¹ La redevance pour pollution de l'eau d'origine domestique est acquittée par tous les abonnés au service d'eau potable (autre que ceux acquittant la redevance pour pollution de l'eau d'origine non domestique) ou au service d'assainissement. Elle est perçue par l'agence de l'eau auprès de l'exploitant du service d'eau potable.

² La redevance pour modernisation des réseaux de collecte d'origine domestique est acquittée par les usagers payant la redevance pour pollution de l'eau d'origine domestique et la redevance d'assainissement. Elle est perçue par l'agence de l'eau auprès de l'exploitant du service assurant la facturation de la redevance d'assainissement, lequel peut être le service d'eau potable ou le service d'assainissement.

redevances qui obéissent à des modalités de calcul spécifiques (article L. 213-10-9) ;

- une **redevance pour stockage d'eau en période d'étiage** (article L. 213-10-10) ;

- une **redevance pour obstacle sur les cours d'eau** (article L. 213-10-11) ;

- une **redevance pour protection du milieu aquatique** (article L. 213-10-12).

L'ensemble de ces redevances, recouvré par les agences de l'eau, représentait un produit de **2 milliards d'euros** en 2011.

Pour chaque redevance, la loi précise les assiettes et fixe les plafonds. En revanche, **il appartient aux instances de bassin de définir une politique de zonage et d'adopter les taux des redevances dans la limite de ces plafonds**. Les taux des redevances des agences de l'eau, ainsi que le taux des subventions accordées aux différents types de travaux et les règles d'éligibilité des projets sont en effet adoptés par le conseil d'administration, sur avis conforme du comité de bassin.

Pour la période 2007-2012, la programmation des agences de l'eau est structurée par l'article 83 de la LEMA. Cet article fixe de manière large les priorités des agences de l'eau et détermine le montant maximal des engagements, ainsi que le niveau des aides au titre de la solidarité urbain-rural et de la contribution au budget de l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA). Cette dernière contribution s'élève à 108 millions d'euros par an.

Le **recouvrement des redevances a pu apparaître comme complexe** et a déjà conduit à des simplifications. L'article 131 de la loi n° 2008-1443 du 30 décembre 2008 de finances rectificative pour 2008 a ainsi précisé que le recouvrement de la redevance pour pollution de l'eau d'origine domestique est réalisé par l'exploitant du service d'eau potable et que celui de la redevance pour modernisation des réseaux de collecte d'origine domestique est réalisé par le service d'assainissement.

C. LE CAS DE LA REDEVANCE POUR POLLUTIONS DIFFUSES

Créée comme il a été vu par la LEMA, la **redevance pour pollutions diffuses**, s'est substituée à la fraction de taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) frappant les produits antiparasitaires. Conformément au principe pollueur-payeur, elle est assise sur les **quantités de certaines substances classées contenues dans les produits phytopharmaceutiques** utilisés en France. Aux termes du 1° de l'article 2 du règlement CE n° 1107/2009, les produits phytopharmaceutiques sont des « *produits composés de substances actives, phytoprotecteurs ou synergistes, ou en*

contenant, et destinés à protéger, favoriser la croissance (autre que par des moyens nutritifs), conserver, freiner ou détruire des végétaux ».

Son produit était de **82 millions d'euros** en 2011, dont la moitié finance le « Plan Ecophyto 2018 » décidé dans le cadre du Grenelle de l'environnement¹.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LE RECOUVREMENT DES REDEVANCES POUR POLLUTION DE L'EAU ET MODERNISATION DES RÉSEAUX DE COLLECTE

Le présent article propose, dans ses 1° et 2°, de simplifier le recouvrement des redevances pour pollution de l'eau et modernisation des réseaux de collecte. Le produit de ces deux redevances serait ainsi dorénavant **perçu par l'agence de l'eau auprès de l'exploitant du service assurant la facturation de chacune de ces redevances** (service de l'eau ou service d'assainissement). De même, le **recouvrement** de chacune de ces redevances serait dorénavant **effectué par le service assurant la facturation de la redevance**, et ce en phase amiable comme en phase contentieuse.

Ces dispositions visent à **répondre à des difficultés pratiques**, comme le soulignent les évaluations préalables annexées au présent projet de loi. En effet, les services d'assainissement du bassin hydrographique Rhin-Meuse ne parviennent pas à assurer le recouvrement de la redevance pour pollution de l'eau d'origine domestique et de la redevance pour modernisation des réseaux de collecte lorsqu'ils facturent le service d'eau potable à l'assujetti. Ce problème est rencontré dans dix communes. Or, l'article R. 2224-19-7 du code général des collectivités territoriales précise que, à l'exclusion des procédures contentieuses, le recouvrement des redevances de consommation d'eau et d'assainissement collectif et non collectif, peut être confié à un même organisme qui en fait apparaître le détail sur une même facture. Par conséquent, l'interlocuteur de l'agence de l'eau change selon que l'on se trouve en phase amiable et en phase contentieuse, ce qui crée des difficultés pour réaliser les contrôles par les agences de l'eau sur les assiettes et le montant des redevances perçues.

Les 1° et 2° du présent article doivent permettre de résoudre ces difficultés puisque les services d'assainissement du bassin hydrographique Rhin-Meuse pourront dorénavant **recouvrer le produit des redevances**

¹ *Ce plan vise à réduire de 50 % l'usage des pesticides en dix ans. Il prévoit également le retrait du marché des préparations contenant les 53 substances actives les plus préoccupantes. Les axes prioritaires du plan consistent à diffuser les bonnes pratiques agricoles économes en pesticides via un réseau de 3 000 fermes pilotes, à garantir la compétence de l'ensemble des acteurs impliqués dans l'utilisation, la distribution ou l'information relative aux produits phytopharmaceutiques, ainsi qu'à renforcer la recherche agronomique et l'innovation et à créer un réseau d'épidémiologie accessible à tous les agriculteurs.*

lorsqu'ils facturent eux-mêmes le service d'eau potable à l'assujetti, qu'ils se trouvent en phase amiable ou contentieuse.

Au total, la réforme aura donc pour intérêt de **réduire le nombre d'interlocuteurs publics de l'agence de l'eau** et de **simplifier le dispositif à l'égard des assujettis.**

B. LA REDEVANCE POUR POLLUTIONS DIFFUSES ET LES RÉCLAMATIONS AUPRÈS DES OFFICES DE L'EAU D'OUTRE-MER

Le 3° du présent article propose de **modifier le champ des assujettis à la redevance pour pollutions diffuses**. Les redevables seraient élargis aux acquéreurs de produits phytopharmaceutiques à des fins domestiques alors que les producteurs et distributeurs de produits phytopharmaceutiques seraient exclus du champ de la redevance. La réforme permet d'**éviter les phénomènes de double taxation** des produits phytopharmaceutiques : la redevance pouvait en effet trouver en effet à s'appliquer au moment de l'achat par le distributeur puis à celui de l'achat par le consommateur final. Il est donc précisé que les producteurs et distributeurs des produits phytopharmaceutiques ne sont pas soumis à la redevance. La réforme permet aussi une plus grande justice puisque la redevance frappera aussi les jardiniers amateurs utilisateurs de produits phytopharmaceutiques. Par ailleurs, le 3° du présent article propose de préciser que tout distributeur de produits phytopharmaceutiques, à l'exception des produits portant la mention « emploi autorisé dans les jardins », devra faire apparaître sur ses factures le montant de la redevance dont doivent s'acquitter les acquéreurs de produits phytopharmaceutiques à des fins domestiques.

En outre, le 4° du présent article propose d'**appliquer, dans les offices de l'eau en outre-mer¹, la procédure de réclamation applicable dans les agences de l'eau de métropole**. En effet, aux termes de l'article L. 213-19 du code de l'environnement, les offices de l'eau d'outre-mer peuvent prononcer d'office le dégrèvement ou la restitution de redevances et pénalités qui n'étaient pas dues et accorder des remises totales ou partielles de redevances et pénalités sur demande motivée du redevable, sans autre condition, alors qu'en métropole, la procédure est plus encadrée et est différente selon la nature de la réclamation².

¹ *Les offices de l'eau sont des établissements publics locaux, créés dans les départements de Martinique, de Guadeloupe, de Guyane et de La Réunion en application de la loi n° 2000-1207 du 13 décembre 2000 d'orientation pour l'outre-mer, pour faciliter la gestion intégrée de l'eau par la connaissance, l'information, l'appui technique aux collectivités et le financement d'actions et de travaux. Pour contribuer à ces actions, ils perçoivent des redevances sur les utilisations de l'eau, comme le font les agences de l'eau en métropole.*

² *Cette procédure de réclamation applicable en métropole est la suivante : le contribuable qui conteste tout ou partie des redevances mises à sa charge doit, préalablement à tout recours contentieux, adresser une réclamation au directeur de l'office de l'eau. En outre, l'agence de l'eau peut accorder des remises totales ou partielles de redevances, majorations et intérêts de retard soit sur demande du contribuable, lorsque celui-ci est dans l'impossibilité de payer par*

*

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Les aménagements du régime des redevances perçues par les agences de l'eau proposés par le présent article sont avant tout techniques.

Selon le ministère chargé de l'écologie, ils n'induisent pas de coût budgétaire mais devraient améliorer la mise en œuvre de ces dispositifs.

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

ARTICLE 26

(Art. 130 de la loi n° 2006-1666 du 21 décembre 2006 de finances pour 2007)

Taxe relative aux produits phytopharmaceutiques, à leurs adjuvants, aux matières fertilisantes et supports de culture affectée à l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses)

Commentaire : le présent article vise à mettre en conformité avec le droit communautaire la taxe relative aux produits phytopharmaceutiques, à leurs adjuvants, aux matières fertilisantes et supports de culture affectée à l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses). Il redéfinit par ailleurs les modalités de calcul de la taxe en modifiant les plafonds des tarifs applicables.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article 130 de la loi n° 2006-1666 du 21 décembre 2006 de finances pour 2007 a mis en place la **taxe relative aux produits phytopharmaceutiques, à leurs adjuvants, aux matières fertilisantes et supports de culture**, suite au plan interministériel de réduction des risques liés aux pesticides, dont l'un des objectifs était d'**améliorer les conditions de mise sur le marché de ces produits**. Auparavant une taxe était appliquée lors du dépôt des demandes de commercialisation mais son rendement était très faible. Ce prélèvement ne permettait donc pas d'assurer le financement par les opérateurs économiques de l'expertise nécessaire des produits en amont de leur distribution sur le marché français¹.

Le produit de la taxe est, depuis sa création en 2007, **affecté à l'agence chargée de la sécurité sanitaire**, à savoir l'Agence française de sécurité sanitaire des aliments (AFSSA) avant le 1^{er} juillet 2010 et l'Agence nationale de sécurité sanitaire de l'alimentation, de l'environnement et du travail (Anses) ensuite. L'article 130 de la loi de finances pour 2007 précitée prévoit ainsi que le recouvrement de la taxe est assuré par l'agent comptable de l'Anses, selon les procédures, sûretés, garanties et sanctions applicables aux taxes sur le chiffre d'affaires. Son montant est **calculé de façon à financer la prise en charge du coût de certaines prestations assurées par l'opérateur**.

¹ Il apparaissait ainsi qu'en moyenne, avant 2007, le résultat des analyses n'était connu qu'au terme d'un délai de trois ans, alors que le droit communautaire fixait un délai d'un an.

Son assiette est constituée de l'ensemble des **demandes relatives aux produits pharmaceutiques et à leurs adjuvants, ainsi qu'aux matières fertilisantes et supports de culture**¹. Ces derniers, comme la tourbe, le terreau ou la laine de roche sont utilisés comme milieu de culture. Les matières fertilisantes, quant à elles, sont des engrais, qui tendent à assurer ou à améliorer la nutrition des végétaux, ainsi que les propriétés physiques, chimiques et biologiques des sols. Enfin, les produits phytopharmaceutiques, assimilés à des pesticides, regroupent les préparations destinées à protéger les végétaux et les produits de culture, composées d'une ou de plusieurs substances actives, le plus souvent des micro-organismes exerçant une action générale ou spécifique sur les organismes nuisibles ou sur les végétaux

Dans la mesure où ces trois catégories de produits peuvent engendrer des risques sanitaires et environnementaux, ils sont **soumis à des procédures strictes de mise sur le marché, le plus souvent issues du droit communautaire**. Ainsi le règlement (CE) n° 1107/2009 du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 concernant la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques est entré en vigueur le 14 juin 2011 et a abrogé la directive 91/4141/CEE, précédent texte de référence sur la mise sur le marché des produits phytopharmaceutiques. L'évaluation des produits phytopharmaceutiques, particulièrement rigoureuse, fait ainsi l'objet de deux phases, l'une au niveau européen portant sur les substances actives, l'autre au niveau national consacrée aux risques potentiels liés à l'introduction ou à la prorogation de l'autorisation des produits phytopharmaceutiques qui sont composés de ces substances. De même, les matières fertilisantes et les supports de culture ne peuvent être commercialisés qu'après avoir été homologués suite à une évaluation ayant permis de s'assurer de l'innocuité de ces produits dans des conditions normales d'utilisation.

¹ Ces demandes peuvent concerner l'inscription d'une nouvelle substance active sur la liste communautaire des substances actives ; l'autorisation de mise sur le marché d'un produit phytopharmaceutique ou d'un adjuvant ou d'homologation des matières fertilisantes ou des supports de culture, d'extension de l'usage d'un produit déjà autorisé, de modification d'autorisation de mise sur le marché ou d'homologation ; le renouvellement d'autorisation de mise sur le marché d'un produit déjà autorisé ou de réexamen d'un produit suite à l'inscription des substances actives, qu'il contient, sur la liste communautaire des substances actives ; l'autorisation de mise sur le marché d'un produit identique à un produit déjà autorisé en France ; l'autorisation de mise sur le marché d'un produit déjà autorisé dans un autre État membre de l'Union européenne et contenant uniquement des substances actives inscrites sur la liste communautaire des substances actives ; l'homologation d'un produit ou d'un ensemble de produits déclaré identique à un produit ou un ensemble de produits déjà homologué ou bénéficiant d'une autorisation officielle dans un autre État membre de l'Union européenne ou dans un État partie à l'accord sur l'Espace économique européen ; l'autorisation de mise sur le marché permettant l'introduction sur le territoire national d'un produit provenant d'un État partie à l'accord sur l'Espace économique européen dans lequel il est autorisé et identique à un produit autorisé en France ou concernant une origine nécessitant une comparaison avec le produit autorisé en France ; l'examen d'une nouvelle origine de la substance active ; l'autorisation de distribution pour expérimentation ; ou, encore, l'inscription d'un mélange extemporané sur la liste publiée au bulletin officiel du ministère chargé de l'agriculture.

C'est précisément **le coût de ces diverses opérations d'évaluation que le produit de la taxe** relative aux produits phytopharmaceutiques, à leurs adjuvants, aux matières fertilisantes et supports de culture affectée à l'Ansés **visé à couvrir**.

L'article 130 de la loi de finances pour 2007 précitée précise les **limites dans lesquelles s'inscrivent les tarifs réglementaires de la taxe selon la nature de la demande effectuée**¹. Ainsi, l'inscription d'une nouvelle substance active est soumise à un tarif compris entre 40 000 et 200 000 euros et les autres types demandes sont quant à elles soumises à des plafonds :

- 40 000 euros pour l'autorisation de mise sur le marché d'un produit, l'extension ou la modification de cette autorisation, ainsi que la comparaison de deux produits autorisés pour l'un en France et pour l'autre dans un Etat membre de l'Espace économique européen (EEE) ;

- 15 000 euros pour l'autorisation d'un produit identique à un produit déjà autorisé en France ou dans un autre Etat membre de l'UE, l'homologation d'un produit identique à un autre produit déjà homologué dans un autre Etat membre ou partie de l'EEE, l'inscription d'un mélange extemporané ;

- 4 500 euros pour l'examen d'une nouvelle substance active ou une autorisation de distribution pour expérimentation.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article vise à **mettre en conformité avec le droit communautaire** la taxe relative aux produits phytopharmaceutiques, à leurs adjuvants, aux matières fertilisantes et supports de culture affectée à l'Ansés. Il redéfinit par ailleurs les **modalités de calcul de la taxe en modifiant les plafonds des tarifs applicables**.

Le règlement (CE) du Parlement européen et du Conseil du 21 octobre 2009 précité est entré en vigueur le 14 juin 2011 et nécessite de **modifier le droit en vigueur** dans la mesure où ce règlement a **aménagé les critères d'approbation des substances actives et d'autorisation de mise sur le marché**. Le décret n° 2012-755 du 9 mai 2012 a d'ores et déjà modifié la partie réglementaire du code rural et de la pêche maritime afin de mettre en conformité les dispositions nationales avec le droit de l'Union européenne en ce qui concerne la mise sur le marché et l'utilisation des produits phytopharmaceutiques, à la suite de l'entrée en vigueur de ce règlement. Le volet législatif doit également être réformé.

¹ La taxe fait l'objet d'un barème fixé par arrêté conjoint des ministres chargés de l'agriculture et du budget, qui tient compte de la nature de la demande et de la complexité de l'évaluation qui doit être réalisée. Ainsi l'arrêté le plus récent est celui du 16 avril 2012 fixant le barème, décliné par type de demande, de la taxe fiscale perçue par l'Ansés.

Le présent article procède donc à une série de **modifications de nature rédactionnelle** et étend le **champ de l'assiette de la taxe** afin de prendre en compte les **nouvelles demandes** qui peuvent être adressées à l'Anses¹.

Par ailleurs, il **relève les tarifs applicables au titre des différentes demandes qui peuvent être adressées à l'Anses**, de façon à prendre en compte l'évolution du coût de l'expertise et de l'intégration dans le processus de recherche des avancées scientifiques sur le sujet. Les limites de ces tarifs seraient désormais les suivantes :

- 250 000 euros pour les demandes d'approbation d'une nouvelle substance active², d'un phytoprotecteur ou d'un synergiste ;

- 150 000 euros pour les renouvellements d'approbation d'une substance active, d'un phytoprotecteur ou d'un synergiste ;

- 50 000 euros pour l'évaluation de données susceptibles de modifier une approbation de substance active, l'évaluation relative à l'origine ou aux spécificités d'une substance active, l'autorisation de mise sur le marché d'un produit, le renouvellement, l'extension ou la modification de cette autorisation, le réexamen d'un produit à la suite du renouvellement de l'approbation d'une substance active et, enfin, le permis de commerce parallèle permettant l'introduction d'un produit provenant d'un Etat membre de l'EEE et identique à un produit autorisé en France ;

- 25 000 euros pour l'autorisation d'un produit identique à un produit déjà autorisé en France ou dans un autre Etat membre de l'UE, l'homologation d'un produit identique à un autre produit déjà homologué dans un autre Etat membre ou partie de l'EEE, ou, encore, l'inscription d'un mélange extemporané ;

- 5 000 euros pour le permis d'expérimentation d'un produit, la fixation de la limite maximale de résidus dans les denrées d'une substance

¹ Outre les demandes vues précédemment, la taxe frappera les demandes adressées à l'Anses en matière d'approbation d'un phytoprotecteur ou d'un synergiste, d'évaluation de données nouvelles susceptibles de modifier les approbations en cours des substances actives, des phytoprotecteurs ou des synergistes, d'évaluation relative à l'origine, au site de fabrication, à la modification du procédé de fabrication ou des spécifications des substances actives, des phytoprotecteurs ou des synergistes, de réexamen d'un produit suite au renouvellement de l'approbation des substances actives, des phytoprotecteurs et des synergistes qu'il contient, de fixation ou à de modification d'une limite maximale de résidus dans les denrées pour une substance active approuvée et, enfin, de l'introduction sur le territoire national d'une matière fertilisante, ou d'un support de culture, en provenance d'un autre Etat membre de l'Union européenne partie à l'accord sur l'Espace économique européen.

² La suppression par le présent article du montant plancher en vigueur (fixé actuellement à 40 000 euros) vise à ne pas décourager les entreprises de taille modeste engagées dans le développement de produits. L'évaluation préalable annexée au présent projet de loi indique que la suppression du montant plancher auparavant prévu en cas d'introduction d'une nouvelle substance active ne devrait s'appliquer qu'« en cas de demande d'approbation de substances actives de type phéromone ou végétale ou micro-organisme ou de substance de base n'ayant pas subi de transformation chimique ou considérée comme à faible risque ».

active approuvée et, enfin, l'introduction d'une matière fertilisante en provenance d'un Etat faisant partie de l'EEE.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A l'initiative de sa **commission des Finances**, l'Assemblée nationale a **adopté**, avec l'avis favorable du Gouvernement, **deux amendements rédactionnels** au présent article.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article vise avant tout à **mettre en conformité avec le droit communautaire** la taxe relative aux produits phytopharmaceutiques, à leurs adjuvants, aux matières fertilisantes et supports de culture affectée à l'Ansés.

Par ailleurs, il procède à différents ajustements s'agissant des **plafonds des tarifs applicables pour le calcul de la taxe**. Le **produit de la taxe** affectée à l'Ansés, de l'ordre de **10 millions d'euros par an**, devrait être **accru**. Mais, comme le précise l'évaluation préalable annexée au présent projet de loi, seule l'entrée en vigueur d'un arrêté révisant et complétant le barème défini par l'arrêté du 16 avril 2012, en cohérence avec les dispositions législatives proposées par le présent article, aura un impact sur le budget de l'opérateur.

En effet, et bien que les dispositions de l'arrêté restent à définir et que la charge administrative de l'agence augmentera légèrement avec **l'accroissement du dépôt de demandes**, le dispositif proposé devrait globalement se traduire par une **hausse des recettes liées à l'activité de l'opérateur sur le secteur phytopharmaceutique**, permettant une **meilleure couverture des coûts de fonctionnement et de personnel** engendrés par l'instruction des demandes émanant des industriels.

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

ARTICLE 26 bis (nouveau)
(266 quater A du code des douanes)

**Abrogation de la taxe additionnelle à la taxe spéciale de consommation
sur les carburants en Guyane**

Commentaire : le présent article vise à abroger la taxe additionnelle à la taxe spéciale de consommation sur les carburants en Guyane.

La mise aux normes européennes des installations de la Société anonyme de la raffinerie des Antilles (SARA) et des distributeurs de carburant de Guyane, suite à leur condamnation en novembre 2006, a suscité des surcoûts, qui n'ont pas été directement répercutés sur les prix de détail, pour ne pas affecter excessivement le pouvoir d'achat des Guyanais.

Pour financer le manque à gagner des distributeurs locaux et de la SARA, l'article 88 de la loi n° 2007-1824 du 25 décembre 2007 de finances rectificative pour 2007 a prévu que **l'Etat accorde sa garantie à l'Agence française de développement (AFD) pour la facilité de trésorerie de 19,5 millions d'euros qu'elle consentait à la SARA.**

Cette avance devait être remboursée, aux termes du même article 88, **via une taxe additionnelle à la taxe spéciale de consommation dont le produit serait affecté à l'AFD**, mise en place à l'article 266 *quater* A du code des douanes.

L'Assemblée nationale a adopté, avec l'avis favorable de la commission et du Gouvernement, un article additionnel prévoyant **l'abrogation de cette taxe.**

Cette taxe, qui devait entrer en vigueur en 2007, a vu son application être repoussée d'année en année, afin de ne pas augmenter le prix de l'essence en Guyane. Elle doit entrer en vigueur au 1^{er} janvier 2013.

Cependant, en décembre 2011, **la garantie de l'Etat a été mise en jeu et l'AFD a été remboursée. La taxe n'a donc plus lieu d'être.**

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

ARTICLE 26 ter (nouveau)
(Art. L. 612-20 du code monétaire et financier)

Modification du régime de recouvrement de la contribution pour frais de contrôle due par les courtiers en assurance et intermédiaires en opérations de banque et de services de paiement au profit de l'Autorité de contrôle prudentiel

Commentaire : le présent article vise à modifier le régime de la contribution pour frais de contrôle au profit de l'Autorité de contrôle prudentiel, s'agissant des courtiers, entreprises de courtage et intermédiaires en opérations de banque et de services de paiement :

- **il modifie la date à laquelle s'apprécie l'exercice de ces activités ;**
- **il prévoit un régime transitoire pour 2013 dans le cadre de la mise en place du registre unique des courtiers en assurance et intermédiaires de crédit.**

I. LE DROIT EXISTANT

Créée en 2010, l'Autorité de contrôle prudentiel (ACP) est principalement **financée par une contribution aux frais de contrôle, acquittée par les personnes soumises à son contrôle**, et dont le régime est fixé par l'article L. 612-20 du code monétaire et financier (CMF).

Des arrêtés ministériels complètent cet article en précisant les taux des contributions et les montants des contributions minimales et forfaitaires.

S'agissant des **courtiers en assurance et réassurance et des intermédiaires en opérations de banque et services de paiement**, le montant de la contribution forfaitaire est fixé à **150 euros**.

Actuellement, ces derniers sont, comme l'ensemble des personnes assujetties, soumis à la contribution **au titre de l'activité exercée au 1^{er} janvier de chaque année**. Or, l'organisme pour le registre des intermédiaires en assurance (ORIAS) achève sa **procédure de renouvellement annuel des immatriculations en mars** de chaque année ; dès lors, la liste définitive des personnes assujetties est connue au 1^{er} avril, et non au 1^{er} janvier de chaque année.

A partir du 1^{er} janvier 2013, cet organisme sera également chargé de la tenue du registre pour les intermédiaires en opérations de banque et en services de paiement, permettant la constitution d'un **registre unique avec une procédure de renouvellement unique des immatriculations**.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Dans ce contexte et afin de simplifier le recouvrement des contributions par la Banque de France, le présent article, adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative de notre collègue député Laurent Grandguillaume, avec l'avis favorable du Gouvernement et de la commission des finances, vise à **décaler au 1^{er} avril la date à laquelle s'apprécie l'exercice d'une activité pour les courtiers en assurance et en réassurance et pour les intermédiaires en opérations de banque et en services de paiement.**

Le présent article crée cette exception au principe général fixé au premier alinéa de l'article L. 612-20 du CMF (**alinéa 2**).

Il en tire les conséquences s'agissant des **modalités de recouvrement**, en prévoyant que l'appel à contribution envoyé aux personnes concernées l'est au plus tard le 15 juin de chaque année, et non au plus tard le 15 avril comme pour les autres personnes assujetties. L'organisme en charge du registre doit transmettre la liste au plus tard le 15 mai. Les personnes concernées s'acquittent de leur contribution au plus tard le 30 août de chaque année (**alinéas 4 et 5**).

Par ailleurs, le présent article prévoit un **régime transitoire en 2013**, année de mise en place du registre unique, en prévoyant des délais plus longs, respectivement de huit et neuf mois à compter de la mise en place du registre, pour la transmission de la liste par l'organisme et l'envoi des appels à contribution par l'ACP (**alinéa 6**). Il prévoit par ailleurs un délai de deux mois et demi à compter de l'envoi des appels à contribution, pour le paiement de cette dernière par les personnes concernées.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

La mise en place du registre unique pour l'ensemble des courtiers en assurance et en réassurance et pour les intermédiaires en opérations de banque et en service de paiement constitue une **simplification importante dans la procédure d'immatriculation des intermédiaires financiers soumis au contrôle de l'ACP.**

La procédure de renouvellement annuel des immatriculations des professionnels s'achevant en mars, il est bienvenu d'apprécier au 1^{er} avril de chaque année la liste des personnes soumises à la contribution pour frais de contrôle.

Il convient de souligner que si les activités de courtage et d'intermédiation concernées ne fournissent qu'une part minoritaire des recettes de l'ACP au titre de la contribution pour frais de contrôle, ils représentent en revanche **l'écrasante majorité des appels à contribution émis**, comme l'illustre le tableau suivant :

Recettes et appels émis en 2011 pour la contribution pour frais de contrôle de l'ACP, par catégorie de personnes assujetties

	Recettes <i>(en millions d'euros)</i>	Nombre d'appels à contribution
Établissements de crédit et entreprises d'investissement	125,2	305
Changeurs manuels	0,2	174
Assurances, mutuelles et institutions de prévoyance	30,1	341 ⁽¹⁾
Intermédiaires en opérations de banque et services de paiement	4,2	29 935
Courtiers en assurance et en réassurance	2,8	18 529

(1) Hors mutuelles et institutions de prévoyance dont la contribution était, jusqu'en 2011, recouvrée par les URSSAF

Source : rapport annuel 2011 de l'Autorité de contrôle prudentiel

En conséquence, il semble légitime de prévoir un régime transitoire pour l'année 2013, de manière à laisser plus de temps aux services de l'ACP pour préparer l'émission des appels à contribution, et prévenir les difficultés techniques qui pourraient apparaître dans le cadre de la mise en place du registre unique.

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

ARTICLE 26 quater (nouveau)
(Art. L. 612-20 du code monétaire et financier)

Relèvement du taux de la contribution pour frais de contrôle due par les entreprises d'assurance au profit de l'Autorité de contrôle prudentiel

Commentaire : le présent article vise à augmenter le taux de la contribution pour frais de contrôle due par les sociétés d'assurance, mutuelles et institutions de prévoyance au profit de l'Autorité de contrôle prudentiel.

I. LE DROIT EXISTANT

Créée par l'ordonnance du 21 janvier 2010, l'Autorité de contrôle prudentiel (ACP) est une **autorité administrative indépendante** issue de la fusion des autorités de contrôle (Commission bancaire et Autorité de contrôle des assurances et des mutuelles) et des autorités d'agrément (Comité des entreprises d'assurance et Comité des établissements de crédit et des entreprises d'investissement). Sa mission, fixée par l'article L. 612-1 du code monétaire et financier, est de veiller « à la préservation de la stabilité du système financier et à la protection des clients, assurés, adhérents et bénéficiaires des personnes soumises à son contrôle ».

L'ACP est principalement **financée par une contribution pour frais de contrôle, acquittée par les personnes soumises à son contrôle**, et dont le régime est fixé par l'article L. 612-20 du code monétaire et financier (CMF). Des arrêtés ministériels complètent cet article en précisant les taux des contributions et les montants des contributions minimales et forfaitaires.

La contribution du secteur bancaire est assise sur les **exigences minimales en fonds propres** permettant d'assurer le respect des ratios de couverture, et son taux est fixé à 0,6 ‰, à partir d'une fourchette entre 0,4 ‰ et 0,8 ‰ définie par l'article L. 612-20 précité.

S'agissant des entreprises d'assurance, mutuelles et institutions de prévoyance, l'assiette de la contribution est constituée des « **primes ou cotisations émises et acceptées au cours de l'exercice clos durant l'année civile précédente** ». L'article L. 612-20 précité définit une fourchette de taux entre 0,06 ‰ et 0,18 ‰. Sur cette base, l'arrêté ministériel du 26 mars 2012 a récemment augmenté le taux applicable, de 0,12 ‰ à **0,15 ‰**.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A l'initiative de notre collègue député Laurent Grandguillaume, après un sous-amendement de Christian Eckert, rapporteur général, et avis favorable du Gouvernement, l'Assemblée nationale a introduit le présent article qui vise à **relever les bornes basse et haute de la fourchette de taux** définie pour les entreprises d'assurance, mutuelles et institutions de prévoyance.

Le taux minimal passe ainsi **de 0,06 ‰ à 0,15 ‰** ; le taux maximal passe quant à lui de **0,18 ‰ à 0,25 ‰**. A cet égard, l'amendement initial prévoyait un taux maximal de 0,30 ‰, ramené à 0,25 ‰ par le sous-amendement de Christian Eckert, rapporteur général.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le produit global de la contribution pour frais de contrôle s'établit en 2011 à **162,4 millions d'euros**, en augmentation de 0,4 % par rapport à 2010. Les contributions des banques représentent 77,1 % de ce produit ; celles des assurances, mutuelles et institutions de prévoyance en représentent 18,5 %.

Recette de la contribution pour frais de contrôle de l'ACP, par catégorie de personnes assujetties

	Recette <i>(en millions d'euros)</i>	Recette <i>(en % du produit total)</i>
Établissements de crédit et entreprises d'investissement	125,2	77,1
Changeurs manuels	0,2	0,1
Assurances, mutuelles et institutions de prévoyance	30,1	18,5
Intermédiaires en opérations de banque et services de paiement	4,2	2,6
Courtiers en assurance et en réassurance	2,8	1,7
Total	162,4	100

Source : rapport annuel 2011 de l'Autorité de contrôle prudentiel

Dans le même temps, **les dépenses de l'ACP s'établissent à 172,1 millions d'euros en 2011**, en hausse de 7,2 % par rapport à 2010. Cette augmentation des dépenses s'explique notamment par la montée en puissance

des missions de l'autorité dans le cadre de l'évolution de la supervision bancaire et financière. Cela se traduit en particulier par **l'augmentation des effectifs de l'ACP**, qui sont passés de 870 ETPT en moyenne sur l'année 2010 à 947 en 2011, avec un **objectif cible en 2013 de 1 121 agents**, comme prévu par le plafond d'emplois fixé par le projet de loi de finances pour 2013. En outre, la **mise en place du mécanisme unique de supervision à l'échelle de la zone euro** pourrait conduire l'autorité française à mettre, dès 2013, plusieurs dizaines d'agents à la disposition de la Banque centrale européenne.

Dans ce contexte, si la différence entre les recettes et les dépenses a pu être compensée en 2011 par un **prélèvement sur la trésorerie** de l'autorité, constituée des réserves passées issues des excédents de contribution et notamment héritée de l'ACAM, le déficit structurel ne saurait désormais être comblé sans modification pérenne du régime de la contribution.

La différence entre le produit de la contribution issue du secteur bancaire et celui issu du secteur des assurances justifie que l'effort soit demandé en priorité à ce dernier. De plus, il convient de rappeler que le secteur bancaire est soumis à d'autres contributions spécifiques, en particulier la taxe de risque systémique, à laquelle les entreprises d'assurance ne sont, à ce jour, pas assujetties.

En tout état de cause, l'évolution des missions et, partant, du budget de l'ACP ne saurait faire l'économie d'une réflexion globale, intégrant notamment les conséquences de la mise en place du superviseur européen. Lors de la discussion du présent article à l'Assemblée nationale, notre collègue député Christian Eckert, rapporteur général, a indiqué qu'un *« rapport était attendu sur l'efficacité de l'ACP ; ce rapport a été prévu par la loi et doit être rendu public dans le courant de l'année 2013 »*¹. Ce rapport est prévu par l'article 24 de l'ordonnance du 21 janvier 2010 portant création de l'ACP², qui dispose que *« le ministre chargé de l'économie publie un rapport d'évaluation sur la mise en œuvre de la présente ordonnance après trois ans de fonctionnement de l'Autorité de contrôle prudentiel »*.

Dans ce cadre, il serait utile que le principe de ce rapport soit réaffirmé, et son objet complété par **l'analyse des conséquences, pour les missions, l'organisation et les effectifs de l'ACP, de la mise en place du mécanisme de surveillance unique**. Votre rapporteur général vous propose un **amendement** en ce sens.

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

¹ *Compte-rendu des débats de l'Assemblée nationale, deuxième séance du vendredi 7 décembre 2012.*

² *Ordonnance n° 2010-76 du 21 janvier 2010 portant fusion des autorités d'agrément et de contrôle de la banque et de l'assurance.*

ARTICLE 26 quinquies (nouveau)
(Art. L. 621-5-3 du code monétaire et financier)

Modifications relatives aux redevances perçues par l'Autorité des marchés financiers

Commentaire : le présent article procède à la rectification d'une erreur matérielle et à la mise en cohérence du code monétaire et financier, en matière de redevances perçues par l'Autorité des marchés financiers, suite à la transposition de la directive « OPCVM IV ».

I. LE DROIT EXISTANT

Aux termes du *d* du 3^o du II de l'article L. 621-5-3 du code monétaire et financier (CMF), les **prestataires de service d'investissement**, les **organismes de placement collectif**, les **sociétés de gestion** et les **intermédiaires en biens divers** sont soumis au **paiement d'une contribution** à raison du contrôle qu'exerce sur eux l'Autorité des marchés financiers (AMF).

Cette contribution est « *fixée à un montant égal à l'encours des parts ou actions* » des organismes de placement collectif (OPC). L'article L. 214-1 du code monétaire et financier mentionne les « organismes de titrisation » parmi les OPC soumis à cette redevance. Or les organismes de titrisation peuvent également émettre des titres de créances qui ne sont pas expressément visés dans l'assiette de la redevance.

Par ailleurs, conformément à la directive « OPCVM IV », transposée en droit interne par l'ordonnance du 1^{er} août 2011 relative aux organismes de placement collectif en valeurs mobilières et à la modernisation du cadre juridique de la gestion d'actifs, des sociétés de gestion européenne peuvent être autorisées à gérer des OPCVM de droit français. En l'état actuel du droit, **elles ne sont pas soumises à la redevance de l'AMF**, quand bien même celle-ci exerce une surveillance sur les OPCVM gérés.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article procède tout d'abord à la **rectification d'une erreur matérielle** en incluant les titres de créances dans l'assiette de la redevance de contrôle des OPC (alinéas 1 et 2).

Par ailleurs, il prévoit que, désormais, les « *sociétés de gestion dont le siège social est établi sur le territoire d'un autre Etat de l'Espace économique*

européen qui gèrent des [OPCVM] de droit français » acquittent une contribution dont l'assiette est l'encours global des parts ou des actions de ces OPCVM. La fixation du taux est renvoyée à un décret mais ne peut excéder 0,015 ‰. La contribution n'est jamais inférieure à 1 500 euros. Les encours sont calculés au 31 décembre de l'année précédente et déclarés au plus tard le 30 avril.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article corrige utilement le code monétaire et financier afin de préciser l'assiette de la contribution applicable aux OPC.

En outre, il crée une nouvelle contribution qui est la traduction logique de la transposition en droit français de la directive « OPCVM IV ». Pour autant, d'après les informations transmises à votre rapporteur général, cette disposition ne devrait pas générer de ressources supplémentaires pour l'AMF, faute, pour l'instant, d'assiette à laquelle la contribution pourrait s'appliquer. La modification proposée permet surtout de **maintenir une neutralité fiscale entre sociétés de gestion françaises et étrangères.**

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

ARTICLE 27

(Art. L. 421-1 et art. nouveau L. 421-4-1 et du code des assurances, art. 3 de la loi n° 51-695 du 24 mai 1951 portant majoration de certaines rentes viagères et pensions, art. 1 et 2 de la loi n° 74-1118 du 27 décembre 1974 relative à la revalorisation de certaines rentes allouées en réparation du préjudice causé par un véhicule terrestre à moteur et art.5 de la loi n° 57-775 du 11 juillet 1957 portant harmonisation de la législation relative aux rentes viagères, amélioration des taux de majoration appliqués et comportant certaines dispositions financières)

Réforme du financement de la revalorisation des rentes

Commentaire : le présent article propose :

- **d'une part, de transférer du Fonds de garantie des assurances obligatoires de dommages (FGAO) aux assureurs, la charge de la revalorisation des rentes en matière corporelle, s'agissant des accidents de la circulation survenus à compter du 1^{er} janvier 2013 ;**
- **d'autre part, de créer une contribution, à la charge des assurés, afin de pérenniser le financement du FGAO qui est destiné à la revalorisation des rentes constituées ou en cours de constitution avant le 1^{er} janvier 2013.**

I. LE DROIT EXISTANT

A. LA PRISE EN CHARGE PAR LE FGAO DE LA REVALORISATION DES RENTES POUR LES ACCIDENTS DE LA CIRCULATION

Le préjudice corporel, subi par les victimes d'un accident de la circulation, est indemnisé sous forme de capital ou de rente. S'agissant de ces dernières, leur indexation a tout d'abord été mise en œuvre dans le cadre général de la loi du 24 mai 1951 portant majoration de certaines rentes viagères et pensions¹. Cette revalorisation a été ensuite prévue spécifiquement pour les rentes allouées en cas de dommages corporels causés par un véhicule

¹ *Loi n° 51-695 du 24 mai 1951 portant majoration de certaines rentes viagères et pensions.*

terrestre à moteur par **la loi du 27 décembre 1974¹, complétée par la loi du 5 juillet 1985².**

L'article 1^{er} de la loi de 1974 prévoit que « *sont majorées de plein droit, selon les coefficients de revalorisation prévus à l'article L. 455³ du code de la sécurité sociale, les rentes allouées soit conventionnellement, soit judiciairement, en réparation du préjudice causé, du fait d'un accident de la circulation, à la victime ou, en cas de décès, aux personnes qui étaient à sa charge.* »

Aux termes de l'article L. 434-17⁴ du code de la sécurité sociale, les coefficients de revalorisation fixés pour les rentes allouées en réparation d'accidents de la circulation sont ceux appliqués aux **pensions de vieillesse** de l'article L. 161-23-1 du code précité et **sont indexées sur l'indice des prix à la consommation.**

L'article L.161-23-1 du code précité dispose que « *le coefficient annuel de revalorisation des pensions de vieillesse servies par le régime général et les régimes alignés sur lui est fixé, au 1^{er} avril de chaque année, conformément à l'évolution prévisionnelle en moyenne annuelle des prix à la consommation hors tabac prévue, pour l'année considérée, par une commission dont la composition et les modalités d'organisation sont fixées par décret* ». Ce coefficient s'établit à 2,1 % au 1^{er} avril 2012.

S'agissant des modalités de financement, cette indexation a été, tout d'abord, assumée par un fonds, alimenté par les entreprises, l'Etat ainsi que par une contribution des assurés contre les risques de responsabilité civile. En réalité, l'Etat en était le principal contributeur. Puis la revalorisation a été prise en charge par le Fonds de majoration des rentes qui a été créé en 1974. Ce dernier était financé par une fraction de la prime d'assurance « responsabilité civile automobile ». La suppression du Fonds, par la loi de finance pour 1990⁵, a conduit l'Etat à reprendre cette mission directement. La contribution spécifique a alors été supprimée.

1 Le législateur est intervenu à la suite de deux décisions de la chambre mixte de la Cour de cassation en date du 6 novembre 1974 (n° de pourvoi : 73-90244 et n°: 73-10591). L'article 1^{er} de la loi n° 74-1118 du 27 décembre 1974 relative à la revalorisation de certaines rentes allouées en réparation du préjudice causé par un véhicule terrestre à moteur disposait : « Sont majorées de plein droit, en leur appliquant les coefficients de revalorisation prévus à l'article L. 455 du code de la sécurité sociale, les rentes allouées soit amiablement, soit judiciairement, en réparation du préjudice causé par un véhicule terrestre à moteur :

A la victime, dans le cas d'invalidité, atteignant au moins 75 p. 100 ;

Dans le cas de décès : aux personnes qui étaient à la charge de la victime.»

2 Loi n° 85-677 du 5 juillet 1985 tendant à l'amélioration de la situation des victimes d'accidents de la circulation et à l'accélération des procédures d'indemnisation dite « Loi Badinter ». Celle-ci a étendu cette obligation d'indexation des rentes à toutes les victimes, directes et indirectes, d'un accident de la circulation.

3 L'article L. 455 du code de la sécurité sociale est devenu l'article L. 434-17.

4 Par renvois successifs à l'article L. 341-6 du code de la Sécurité sociale puis à l'article L. 351-11 et enfin à l'article L. 161-23-1.

5 Loi n° 89-935 du 29 décembre 1989 de finances pour 1990.

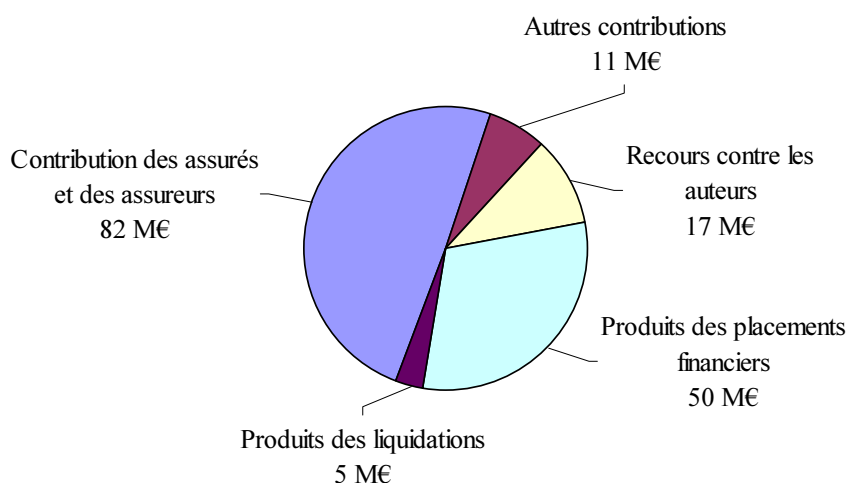
La charge financière de l'indexation a été enfin transférée au Fonds de Garanties des Assurances Obligatoires (FGAO), aux termes de la loi de sécurité financière de 2003¹, codifiée à l'article L. 421-1 du code des assurances.

Cette charge complète les nombreuses missions du Fonds² qui sont énumérées à l'article L. 421-1 du code des assurances. En effet, ce dernier vise à indemniser les victimes³ des dommages résultant d'atteinte à la personne nés d'un accident survenu en France dans lequel est impliqué un véhicule, **lorsque le responsable des dommages est inconnu, ou n'est pas légalement assuré, ou encore **lorsque l'assureur du responsable est totalement ou partiellement insolvable.****

B. UN FINANCEMENT MIXTE DU FONDS

Aux termes de l'article L. 421-4 du code des assurances, le Fonds est financé par les contributions⁴ des entreprises d'assurance, des automobilistes assurés et des responsables d'accidents automobiles non assurés, dans les proportions suivantes.

Répartition des sources de financement du FGAO en 2011



Source : FGAO

¹ Cf. Loi n° 2003-706 du 1^{er} août 2003 de sécurité financière.

² Le fonds a tout d'abord été créé sous la forme du Fonds de Garantie Automobile en 1951.

³ ou leurs ayants droit.

⁴ Cf. Article A.421-3 du code des assurances qui dispose : « Les taux des contributions prévues pour l'alimentation du fonds de garantie des assurances obligatoires de dommages et [...] sont fixées comme suit :

Contribution des entreprises d'assurance au titre du 1^o de l'article R. 421-27 : 1 % de la totalité des charges de la section relative aux opérations résultant de la défaillance d'entreprises d'assurance dommages ;

Contribution des entreprises d'assurance au titre du 3^o de l'article R. 421-27 : 1 % de la totalité des charges de la section automobile ;

Contribution des responsables d'accidents non assurés au titre du 4^o de l'article R. 421-27 :

- taux normal : 10 % des indemnités restant à leur charge ;

- taux réduit : 5 % ;

Contribution des assurés au titre du 5^o de l'article R. 421-27 : 1, 2 % des primes. »

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article propose de garantir la pérennité financière du FGAO afin de lui permettre d'accomplir ses missions principales :

- en **transférant aux entreprises d'assurance la charge de la revalorisation des rentes** versées au titre de dommages corporels causés par des **accidents** de la circulation **survenus à compter du 1^{er} janvier 2013** ;

- en **créant une contribution à la charge des assurés, affectée au FGAO** destinée au financement de la charge de revalorisation des rentes versées en raison **d'accidents survenus avant le 1^{er} janvier 2013**.

Le a) du 1^o du I du présent article vise à modifier le IV de l'article L. 421-1 du code des assurances afin de limiter la mission « annexe » du FGAO relative à la prise en charge de la revalorisation des rentes versées en réparation d'un préjudice causé par un véhicule terrestre à moteur, au « stock » des rentes, c'est-à-dire celles allouées au titre des accidents survenus avant le 1^{er} janvier 2013 (**alinéas 1 à 3**).

Le b) du 1^o du I tend à prévoir que la gestion de cette mission par le Fonds fera désormais « *l'objet d'une comptabilité séparée selon des modalités fixées par arrêté du ministre chargé de l'économie* » (**alinéas 4 et 5**).

Le 2^o du I crée un article L.421-6-1 afin de prévoir une nouvelle contribution, à la charge des assurés, affectée au Fonds de garantie afin de lui permettre d'assurer, dans des conditions financières soutenables, le financement de la revalorisation du stock de rentes allouées en réparation d'un préjudice survenu du fait d'un accident causé avant le 1^{er} janvier 2013 (**alinéas 6 et 7**).

Son assiette comprend « *toutes les primes ou cotisations nettes [que les assurés] versent aux entreprises d'assurance pour l'assurance des risques de responsabilité civile résultant d'accidents causés par les véhicules terrestres à moteur et des remorques ou semi-remorques des véhicules lorsque le risque est situé sur tout le territoire de la France métropolitaine, des départements d'outre-mer, du Département de Mayotte, de Saint-Barthélemy, de Saint-Martin et de Saint-Pierre-et-Miquelon.* » Son taux sera fixé par décret dans la limite de 2 %.

Les II et III du présent article tirent les conséquences du I en modifiant, respectivement, l'article 3 de la loi du 24 mai 1951, ainsi que les dispositions de la loi n° 74-1118 du 27 décembre 1974 précitées (**alinéas 8 à 14**).

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article a été modifié par l'Assemblée nationale à l'initiative de notre collègue député, Christian Eckert, sur avis favorable du Gouvernement, afin de **réduire de moitié le plafond du taux de la contribution** des assurés affectée au FGAO, **en l'établissant à 1 %**.

L'Assemblée nationale a également adopté deux autres amendements, sur l'initiative de notre collègue député, Christian Eckert, l'un de nature rédactionnelle et l'autre de coordination.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article, ainsi modifié, est de nature à assainir la situation financière du FGAO afin de lui permettre d'accomplir ses missions essentielles d'indemnisation des victimes d'accidents de la route causés par des personnes non identifiées ou non assurées.

A. LA VALORISATION DES RENTES PAR LE FGAO, SOURCE DE DÉGRADATION SON L'ÉQUILIBRE FINANCIER

1. Des fonds propres négatifs

La prise en charge de la revalorisation des rentes par le FGAO dès 2004 a grevé la capacité bénéficiaire du FGAO d'origine pour finalement consommer ses capitaux propres. Ainsi, depuis 2008, le FGAO n'a jamais été en mesure d'équilibrer ses comptes. L'année 2012 constituera le cinquième exercice déficitaire (- 97 millions d'euros), en dépit d'un taux de contribution des assurés fixé à 1,2 % depuis 2010. Les capitaux propres du Fonds sont négatifs et sont estimés à - 443 millions d'euros d'ici la fin de l'année.

Le FGAO ne dispose donc plus aujourd'hui des moyens nécessaires pour financer la revalorisation des rentes des victimes d'accidents de la circulation, dont le stock des provisions mathématiques est estimé à 700 millions d'euros¹. 9 000 rentes sont concernées. La charge financière attachée à cette indexation s'élève à 127 millions d'euros en 2011, se répartissant en 36 millions d'euros d'indemnités à verser et 91 millions d'euros de provisions à constituer.

2. Un transfert de la charge au secteur privé nécessaire

En l'absence d'un tel transfert de la revalorisation des rentes au secteur privé, le coût estimé pour le FGAO croîtrait tous les ans, pour éventuellement atteindre, en 2050, un montant estimé à 160 millions d'euros.

Les dispositions du présent article auront pour conséquence de ramener ce montant à 50 millions d'euros en 2050, dans un premier temps, jusqu'à son extinction totale, dans un second temps. Le FGAO devrait également retrouver des capitaux propres positifs en 2013 (soit 65 millions d'euros pour satisfaire au ratio prudentiel, dit « solvabilité 1 »).

¹ Ce montant ne tient pas compte des revalorisations futures. Il est évalué à 1,8 milliard d'euros en intégrant ces dernières, selon la FFSA.

Le transfert de charge permettra donc au Fonds de disposer de la capacité financière nécessaire à la couverture des risques exceptionnels tels que l'accroissement soudain de la sinistralité ou la défaillance des entreprises d'assurances. Ces missions constituent le cœur même de l'activité du Fonds, contrairement à la prise en charge de l'indexation qui en est plus éloignée.

S'agissant de l'impact du transfert de la charge à venir de la revalorisation des rentes sur les entreprises d'assurance, il convient de souligner qu'elles seront désormais tenues de provisionner, gérer et financer le risque d'inflation, notamment au travers de couvertures par des instruments indexés. Une telle mission concernerait environ entre 650 et 1 300 rentes constituées annuellement¹.

Son impact sur les rentes futures par les assureurs est estimé à 5,1 % de la prime en « responsabilité civile » en 2014. Rappelons que cette prime s'élève, en moyenne, à 137 euros. Compte tenu du contexte concurrentiel du secteur, il faut souhaiter que la répercussion éventuelle sur les primes d'assurance soit limitée. Si la charge de la revalorisation des rentes était entièrement répercutée sur les assurés, l'augmentation maximale de la prime pourrait être de sept euros en année pleine à partir de 2014.

En outre, une hausse des prix pourrait conduire à des réajustements des provisions des assureurs, créant ainsi une charge supplémentaire susceptible d'être répercutée sur les assurés. A titre d'illustration, une hausse d'un point d'inflation en 2018 provoquerait un ajustement, cette même année, de 1,4 milliard d'euros, soit 22,7 % de la prime « responsabilité civile », selon la Fédération française des sociétés d'assurance.

Il conviendrait le moment venu, si tel devait être le cas, de s'interroger sur les effets d'un report d'une telle charge sur les assurés et sur les conséquences à en tirer.

B. LA NECESSITÉ DE LA CRÉATION D'UNE CONTRIBUTION SUPPLÉMENTAIRE AFFECTÉE AU FINANCEMENT DU FONDS

1. Une contribution indispensable

Le taux de la contribution spécifique supplémentaire devrait être fixé par décret au niveau de 0,8 %, dans un premier temps, ce qui représenterait environ 60 millions d'euros de recettes annuelles en année pleine et 20 millions d'euros en 2013, compte tenu de l'entrée en vigueur de cette nouvelle disposition le 1er juillet 2013.

¹ Il convient de préciser que la durée moyenne de constitution d'une rente est de cinq années à compter de la survenance de l'accident en raison de la nécessaire consolidation du préjudice.

2. Un plafond de la contribution à 1 %

En raison de la nécessité de rétablir l'équilibre financier du Fonds, les assurés seront exposés à une augmentation de leur prime d'assurance automobile, dite « responsabilité civile », de 1,1 euro par an, au titre de la nouvelle contribution.

Certaines projections tendent à indiquer que le taux de la contribution, fixé à 0,8 %, permettra d'autofinancer pendant un peu moins d'une dizaine d'années. Il est possible que la contribution doive atteindre 2 % vers 2035 afin de garantir cet équilibre.

Toutefois, la réduction du plafond de moitié du taux de la contribution votée par l'Assemblée nationale doit être approuvée. Sa fixation à 1 %, au lieu de 2 %, vise, d'une part, à rétablir l'équilibre financier du FGAO, dans un premier temps. D'autre part, elle permet de limiter le risque d'augmentation des primes d'assurances « responsabilité civile ». Le niveau du plafond de la contribution sera revu par la représentation nationale, le moment venu.

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

ARTICLE 27 bis (nouveau)

(Art. 20 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012)

Report de l'entrée en vigueur de la nouvelle assiette et du nouveau barème de la taxe sur les distributeurs de services de télévision

Commentaire : le présent article, introduit à l'Assemblée nationale, à l'initiative du Gouvernement, propose de reporter d'un an, de 2013 à 2014, l'entrée en vigueur de la nouvelle assiette et du nouveau barème de la taxe sur les distributeurs de services de télévision introduits par la loi de finances pour 2012.

I. LE DROIT EXISTANT

Codifiée aux articles L. 115-6 et L. 115-7 du code du cinéma et de l'image animée, la taxe sur les éditeurs et distributeurs de services de télévision¹ (TST) est due par deux types de redevables que sont les **éditeurs** de services de télévision (les chaînes) et les **distributeurs** de ces services, soit les commercialisateurs de programmes, par exemple sous forme de bouquets de chaînes. **La part « distributeurs » de la taxe, seule concernée par le présent article, est affectée au Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC).** Elle constitue sa ressource la plus importante et la plus dynamique.

En effet, entre 2007 et 2011, les ressources du CNC ont augmenté de 46,3 %, passant de 528 millions d'euros en 2007 à 867 millions d'euros en 2011. Cette évolution résulte principalement de la forte progression du **produit de la TST « distributeurs » qui a augmenté**, au cours de la décennie écoulée, de **303 millions d'euros (+ 92,3 %)**, dont 253 millions d'euros sur la seule période 2008 et 2011.

Evolution du produit des principales taxes affectées au CNC entre 2001 et 2011

(en milliers d'euros)

	TSA	TST Editeurs	TST Distributeurs	Taxe vidéo	Total
2008	122 197	283 156	94 236	32 756	532 346
2009	127 891	282 072	168 948	32 910	611 821
2010	146 343	296 992	277 763	33 066	754 164
2011	143 077	308 994	322 050	31 964	806 084

Source : enquête de la Cour des comptes sur la gestion et le financement du CNC adressée à la commission des finances du Sénat en application de l'article 58-2° de la LOLF, octobre 2012

¹ Cette taxe est également appelée taxe « COSIP » en ce qu'elle alimente le Compte de soutien à l'industrie de programmes tenu par le CNC.

A. UNE ASSIETTE QUI A FAIT L'OBJET DE PLUSIEURS MODIFICATIONS, DONT LA DERNIÈRE EN LFI POUR 2012

1. Le régime fiscal en vigueur avant 2012

Avant la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012, la TSTD avait pour assiette **90 % du montant hors TVA des abonnements et autres sommes acquittés par les usagers en rémunération d'un ou plusieurs services de télévision**. A cette assiette était appliqué un barème de neuf tranches (*cf. infra*), avec une franchise de 10 millions d'euros.

Les **offres composites proposées par les fournisseurs d'accès à internet** (FAI), c'est-à-dire associant services de télévision, accès à internet et téléphonie, étaient soumises à la TSTD. Cependant, dans ce cas particulier, elle était assise **sur la seule part de cette offre correspondant aux services de télévision**.

Pour mémoire, cette part était, avant la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011, forfaitairement fixée à 50 % du prix global de l'offre composite, par décalque du régime de TVA à taux réduit applicable à ces mêmes offres. Une réfaction de 10 % était opérée sur cette assiette forfaitaire, qui portait son montant exact à 45 % du prix de l'offre composite.

La loi de finances pour 2011 a supprimé le taux réduit de TVA applicable à 50 % du prix des offres composites proposées par les fournisseurs d'accès à internet, le taux réduit ne devant plus alors s'appliquer qu'aux seuls **services de télévision acquis en supplément** par l'abonné. Par coordination, elle a également prévu l'assujettissement des FAI à la TST sur la **totalité** du prix de l'offre composite, moyennant une **réfaction de 55 %** opérée sur l'assiette. **Cette modification était neutre en termes de pression fiscale.**

Evolution de l'assiette de TST (part distributeurs) résultant de la LFI 2011

Assiette antérieure à la LFI 2011	Assiette modifiée par la LFI 2011
50 % des abonnements et autres sommes acquittés par les usagers	100 % des abonnements et autres sommes acquittés par les usagers
- 10 % de déduction	- 55 % de déduction
= 45 % du produit des abonnements et autres sommes acquittés par les usagers	= 45 % du produit des abonnements et autres sommes acquittés par les usagers

Source : enquête de la Cour des comptes sur la gestion et le financement du CNC adressée à la commission des finances du Sénat en application de l'article 58-2° de la LOLF, octobre 2012

2. Les modifications introduites par la loi de finances pour 2012

Compte tenu de certaines pratiques d'optimisation fiscale constatées en 2011, l'article 20 de la loi de finances pour 2012 a de nouveau modifié l'assiette de la TSTD.

Un opérateur important se livrait en effet à une pratique d'optimisation fiscale consistant à **dégrouper ses offres composites**. Cet opérateur proposait une offre **sans services de télévision** (donc hors assiette de la TSTD) et un accès au service de télévision en supplément (donc inclus dans l'assiette de la TSTD), pour un montant très modique (1,99 euro par mois). Cette pratique permettait de réduire considérablement **l'assiette** de la TSTD, qui ne portait plus que sur 1,99 euro au lieu de 30 euros, et de minimiser le chiffre d'affaires au titre des services de télévision et, par conséquent, **de profiter des tranches les plus basses du barème progressif**.

Afin de **sécuriser** le produit de la taxe, l'article 20 de la loi de finances pour 2012 a donc précisé que sont également regardées comme distributeur de services de télévision les personnes qui proposent un accès à des services de communication au public en ligne ou à des services de téléphonie, **dès lors que la souscription à ces services permet de recevoir, au titre de cet accès, des services de télévision**.

Ainsi, **l'assiette** de la TST « distributeurs » comprend donc, outre les abonnements acquittés en rémunération d'un ou plusieurs services de télévision, les abonnements et autres sommes acquittés par les usagers en rémunération des offres, composites ou de toute autre nature, donnant accès à des services de communication au public en ligne ou à des services de téléphonie, **dès lors que la souscription à ces services permet de recevoir, au titre de cet accès, des services de télévision**. Il est enfin précisé que les abonnements **professionnels** ne sont pas concernés.

B. LA LFI 2012 A SIMPLIFIÉ LE BARÈME ET PLAFONNÉ LA TSTD

1. Un barème simplifié et allégé

L'article 20 de la loi précitée a également **simplifié et allégé le barème de la TST** :

- son nombre de tranches est passé de 9 à 4 ;
- son taux minimal (0,5 %) s'applique jusqu'à 250 millions d'euros de chiffre d'affaires et non plus jusqu'à 75 millions d'euros ;
- son taux maximal est plafonné à 3,5 % au lieu de 4,5 %.

Cet allègement avait alors été justifié par le produit très dynamique de la TSTD, dont il convenait de modérer la progression pour ne pas faire peser sur les opérateurs une pression fiscale excessive.

Comparaison des ancien et nouveau barèmes de la TST-distributeurs

Avant 2011 (%)	Tranche des encaissements (M€)	LFI 2012 (%)
0,5	10 à 75	0,5
1	75 à 140	
1,5	140 à 205	
2	205 à 250	
2,5	250 à 270	2,1
3	270 à 335	
3,5	335 à 400	
4	400 à 465	
4	465 à 500	2,8
	500 à 530	
4,5	530 à 750	3,5
	Supérieurs à 750	

Source : commission des finances

2. Une taxe soumise en 2012 au dispositif général d'écèlement des taxes affectées aux opérateurs

L'article 46 de la loi de finances pour 2012 avait enfin prévu d'écèlement le produit de la TST « distributeurs » à hauteur de 229 millions d'euros en 2012, le reliquat devant être reversé au budget général. Selon le tome I de l'annexe « Voies et Moyens » au projet de loi de finances pour 2013, **55,7 millions d'euros devraient ainsi abonder le budget général en 2012.**

Pour mémoire, l'article 26 du projet de loi de finances pour 2013 propose de sortir la TSTD du mécanisme d'écèlement, en contrepartie d'un prélèvement exceptionnel de 150 millions d'euros sur le fonds de roulement du CNC.

C. LA NOTIFICATION DE LA NOUVELLE ASSIETTE ET DU NOUVEAU BARÈME DE LA TSTD À LA COMMISSION EUROPÉENNE

1. Une notification obligatoire au titre des aides d'Etat

Les modifications de la TST « distributeurs » adoptées en loi de finances pour 2012 ont été **notifiées à la Commission européenne dès le 26 octobre 2011**. En effet, en tant que **taxe affectée à un régime d'aides** (le régime d'aides au cinéma et à l'audiovisuel), la TST et chacune de ses modifications doivent être notifiées à la Commission européenne.

2. Un contrôle qui va en pratique au-delà de la seule vérification de la conformité du dispositif à la réglementation sur les aides d'Etat

D'après le Secrétariat général aux affaires européennes (SGAE), « *la conformité de la TST n'est examinée par la Commission dans le cadre de son contrôle de compatibilité des aides d'Etat que parce **qu'il s'agit d'une taxe affectée à un régime d'aides d'Etat, c'est-à-dire qu'il existe un lien d'affectation contraignant entre la taxe et l'aide, en vertu de la réglementation nationale pertinente. Si le produit de la TST « distributeurs » était versé intégralement au budget de l'Etat, ce lien d'affectation disparaîtrait, et cette partie de la TST n'aurait plus à être notifiée ni examinée par la Commission au titre des règles du TFUE relatives aux aides d'Etat. (...). Ceci ne préjuge pas du contrôle que pourrait effectuer la commission sur la conformité de la TST « distributeurs » au regard d'autres règles du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) ou du droit dérivé*** ».

En effet, la Commission européenne refuserait probablement d'autoriser la nouvelle assiette de la TST « distributeurs » si elle s'avérait contraire à d'autres dispositions du droit de l'Union européenne. De fait, la Commission européenne a souhaité **s'assurer de la conformité des mesures notifiées avec la directive 2002/20/CE** du Parlement européen et du Conseil du 7 mars 2002 relative à l'autorisation de réseaux et de services de communications électroniques, **dite « autorisation »**, tout comme elle l'a déjà fait pour la taxe sur les télécoms.

La directive « autorisation »

La directive « autorisation » fait partie du paquet « Télécom », dispositif législatif encadrant le secteur des communications électroniques au niveau communautaire, et qui comprend quatre autres directives relatives au cadre général, à l'interconnexion, au service universel et à la protection de la vie privée.

Les dispositions de cette directive couvrent les autorisations de **tous les réseaux et services de communications électroniques, qu'ils soient offerts au public ou non**. En revanche, elles ne s'appliquent à l'octroi de droits d'utilisation de radiofréquences que lorsque cela implique la fourniture, contre rémunération, d'un réseau ou d'un service de communications électroniques.

L'objectif est de **mettre en place un marché harmonisé des réseaux et des services de communications électroniques en limitant la réglementation au strict minimum**. La principale innovation de ce texte réside dans **le remplacement des licences individuelles par des autorisations générales**, à côté desquelles subsiste un régime spécifique pour l'attribution des fréquences et des numéros.

Selon ce principe, la fourniture de réseaux ou de services de communications électroniques ne peut donc faire l'objet que d'une autorisation générale. En d'autres termes, l'entreprise concernée peut être invitée à soumettre une notification, mais elle ne peut être tenue d'obtenir une décision expresse ou tout autre acte administratif de l'autorité réglementaire nationale (ARN) avant d'exercer les droits découlant des autorisations. Les entreprises fournissant des services des services transfrontaliers ne soumettent qu'une seule notification par Etat membre concerné.

L'article 12 de la directive est relatif aux taxes administratives. Les ARN sont autorisées à imposer des taxes administratives aux entreprises fournissant un service ou un réseau au titre de l'autorisation générale ou auxquelles un droit d'utilisation a été attribué. Les taxes administratives peuvent inclure les frais de coopération, d'harmonisation et de normalisation internationale, d'analyse de marché ainsi que ceux afférents aux travaux de réglementation. L'imposition de taxes administratives requiert la publication, par les ARN, d'un bilan annuel de leurs coûts administratifs et de la somme totale des taxes perçues.

Source : site Internet de la Commission européenne

La Commission européenne a ainsi décidé d'ouvrir une enquête formelle pour vérifier la compatibilité de la nouvelle assiette et du nouveau barème avec la directive « autorisation ».

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Afin de tenir compte du délai d'examen du nouveau dispositif par la Commission européenne, le II de l'article 20 de la loi de finances pour 2012 prévoyait une entrée en vigueur de la nouvelle assiette et du nouveau barème de la TSTD à une « *date fixée par décret qui ne peut être postérieure au 1er janvier 2013* ».

Or, comme l'a indiqué le ministre chargé du budget devant l'Assemblée nationale : « *La commission s'oppose à la taxation du secteur des télécommunications et n'a pas validé le dispositif qui lui a été proposé. Dès lors, celui-ci ne peut entrer en vigueur sans courir le risque de l'engagement*

d'une nouvelle procédure contentieuse. C'est la raison pour laquelle le présent amendement vise à reporter l'entrée en vigueur du nouveau dispositif d'un an au plus afin d'en sécuriser l'éventuelle application et de poursuivre les discussions avec la commission. »¹

L'amendement du Gouvernement portant article additionnel, qui propose donc de reporter l'entrée en vigueur de la nouvelle assiette et du nouveau barème de la TSTD au 1^{er} janvier 2014, a reçu un avis favorable de la commission des finances.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Lors de l'audition pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes sur la gestion et le financement du CNC, organisée par votre commission des finances le 3 octobre 2012, **le représentant de la direction de la législation fiscale avait annoncé la forte probabilité d'une telle disposition en loi de finances rectificative.**

Votre rapporteur général **prend donc acte** de ce report et relève que, tant que la Commission européenne n'aura pas rendu sa décision, c'est le **dispositif antérieur à la loi de finances pour 2012 qui continuera à s'appliquer**, avec un **risque d'attrition de l'assiette de la taxe**, lié aux comportements d'optimisation fiscale de certains opérateurs.

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

¹ *Compte rendu de la deuxième séance du vendredi 7 décembre 2012.*

ARTICLE 28

Garantie par l'Etat des emprunts de l'Unedic émis en 2013

Commentaire : Le présent article vise à accorder la garantie de l'Etat aux emprunts contractés en 2013 par l'Unedic dans la limite d'un plafond de 5 milliards d'euros.

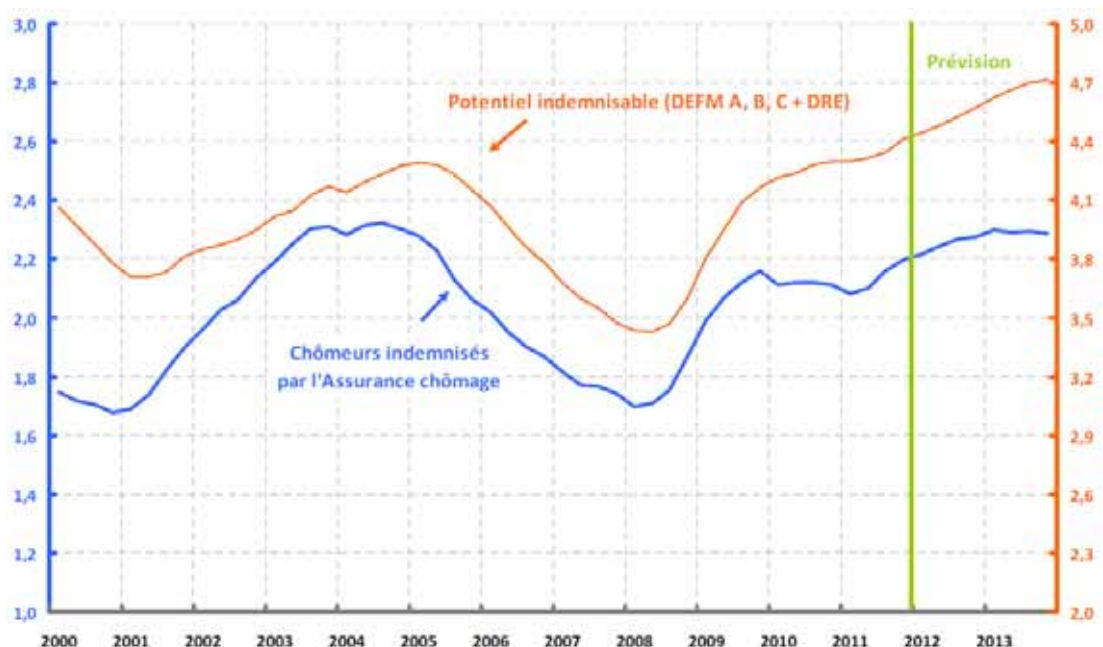
I. LA SITUATION FINANCIÈRE DE L'UNEDIC

A. UNE DÉGRADATION DU MARCHÉ DU TRAVAIL...

Le marché du travail est particulièrement dégradé et l'Unedic estime que le nombre de chômeurs indemnisés continuerait à augmenter pour s'établir à 2,25 millions à fin 2013 et celui des inscrits à 4,77 millions toutes catégories confondues.

Prévision du nombre des chômeurs indemnisés et du potentiel indemnisable par l'Assurance chômage

(effectifs en millions)



Source : Pôle emploi, Prévisions Unedic (situation financière de l'Assurance chômage pour les années 2012 et 2013)

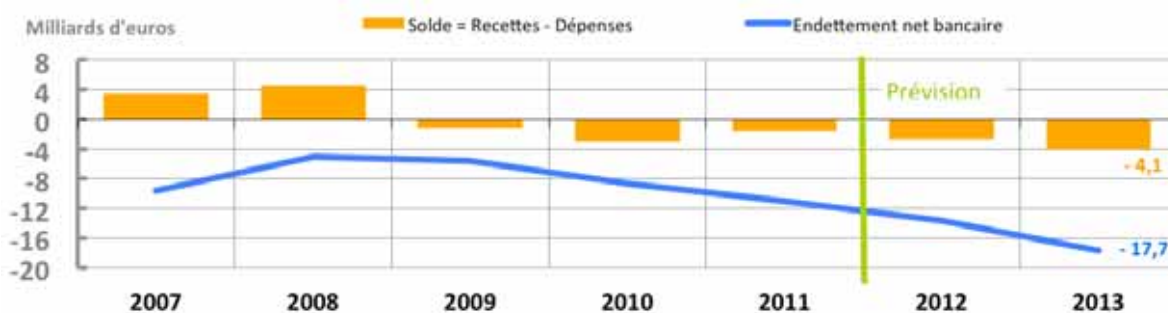
Or, la hausse du nombre des demandeurs d'emploi entraîne mécaniquement une **augmentation des dépenses d'indemnisation** financées par l'assurance chômage.

B. ... QUI ENTRAINE MÉCANIQUEMENT UNE AGGRAVATION DU DÉFICIT DE L'UNEDIC

Cette dégradation de la conjoncture se traduira donc par une aggravation du déficit de l'Unedic en raison de l'**augmentation des dépenses d'assurance chômage**. Celles-ci devraient passer de 35,2 milliards en 2012 à **37,2 milliards d'euros en 2013**, soit une progression de 5,8 %. Du fait de l'atonie du marché du travail, les recettes devraient augmenter de seulement 1,6 %, passant de 32,6 milliards d'euros en 2012 à 33,1 milliards pour 2013. En raison de l'effet de ciseaux résultant de la moindre progression des recettes par rapport aux dépenses, le compte de résultat de l'assurance chômage présenterait un **déficit supplémentaire** de 2,6 milliards d'euros en 2012 et de **4,1 milliards d'euros en 2013**.

Situation financière de l'assurance chômage et prévision pour 2012 et 2013

(en milliards d'euros)



Source : Prévisions Unedic (situation financière de l'Assurance chômage pour les années 2012 et 2013)

La **dette de l'assurance chômage** continuerait aussi à augmenter, passant de 11 milliards d'euros en 2011 à 13,6 milliards en 2012 pour atteindre **17,7 milliards d'euros fin 2013**.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Dans les mêmes conditions que les garanties accordées par l'Etat à l'Unedic en 2011 (7,5 milliards d'euros) et 2012 (7 milliards d'euros) pour couvrir les émissions nécessaires au financement de l'assurance chômage, il est à nouveau proposé d'accorder la garantie de l'Etat pour les emprunts obligataires qui seront lancés en 2013 pour assurer la continuité de l'indemnisation du chômage. Le plafond des sommes qui pourraient être garanties au titre de l'année prochaine est fixé à **5 milliards d'euros**, correspondants au volume d'émissions projeté par l'Unedic en 2013.

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

A. UNE GARANTIE, DÉJÀ ACCORDÉE À PLUSIEURS REPRISES EN 2011 ET 2012, QUI CONTRIBUE À ASSURER LA SOUTENABILITÉ FINANCIÈRE DU RÉGIME DE L'ASSURANCE CHÔMAGE ...

Pour 2011, 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 à hauteur de 7,5 milliards d'euros.

Puis, ce dispositif a été renouvelé pour 2012 par l'article 85 de la loi de finances rectificative pour 2011 :

- en abaissant le plafond de la garantie accordée pour 2011 de 7,5 milliards d'euros à 4,5 milliards d'euros, les conditions du marché n'ayant pas permis cette année là de boucler l'ensemble du programme d'émission ;

- et en autorisant l'octroi d'une nouvelle garantie de l'Etat à l'Unedic à hauteur de 7 milliards d'euros pour 2012.

L'assurance chômage devra en 2013 recourir à l'emprunt pour couvrir un déficit supplémentaire de 4,1 milliards d'euros qui sera financé par un programme d'émissions obligataires à moyen terme.

L'Unedic devra également renouveler un emprunt de 250 millions d'euros, lui-même garanti par l'Etat lors de sa souscription en 2011, qui arrivera à échéance en avril 2013 (*cf.* tableau ci-après). En outre, afin de bénéficier des conditions de taux favorables sur les émissions à moyen et long terme, il sera procédé à une diminution des encours de dettes à court terme en transférant une partie des emprunts souscrits en billets de trésorerie vers le marché obligataire afin de réduire l'exposition au risque de variation des taux court terme.

A l'instar de Réseau ferré de France et de la Cades, l'Unedic bénéficie auprès des agences de notation et des investisseurs des mêmes conditions que l'Etat en matière de notation et de taux.

Ainsi, le **plafond de 5 milliards d'euros demandé en garantie de l'Etat correspond au besoin et au programme de financement de l'indemnisation du chômage pour 2013**, justifiant, sur le plan de la soutenabilité financière de ce système assurantiel, la reconduction du dispositif déjà adopté pour les années précédentes.

Le tableau ci-dessous présente l'encours obligataire de l'Unedic et le détail des émissions successives.

Récapitulation de l'encours obligataire de l'Unedic au 27 novembre 2012

(en milliards d'euros)

Montant	Taux Coupon	Type	Date émission	Date échéance	Garantie de l'Etat
4 000 000 000	2,1250%	EMTN ¹	3-déc.-09	3-déc.-12	Non
1 500 000 000	2,3750%	EMTN	30-mars-11	31-mars-14	2011
150 000 000	2,3750%	EMTN	23-déc.-11	31-mars-14	2011
250 000 000	1,3700%	EMTN	11-oct.-11	13-avr.-13	2011
2 500 000 000	1,7500%	EMTN	27-févr.-12	27-févr.-15	2012
350 000 000	2,3750%	EMTN	29-févr.-12	31-mars-14	2012
1 000 000 000	3,0000%	EMTN	29-févr.-12	25-avr.-19	2012
200 000 000	1,7500%	EMTN	10-avr.-12	27-févr.-15	2012
300 000 000	3,0000%	EMTN	25-avr.-12	25-avr.-19	2012
150 000 000	2,3750%	EMTN	13-avr.-12	31-mars-14	2012
1 000 000 000	2,1250%	EMTN	19-avr.-12	26-avr.-17	2012
1 000 000 000	2,1250%	EMTN	24-mai-12	1-juin-18	2012
100 000 000	2,1250%	EMTN	16-oct.-12	1-juin-18	2012
100 000 000	2,1250%	EMTN	26-oct.-12	1-juin-18	2012

Source : Unedic

¹ Les EMTN (Euro Medium Term Note) sont des émissions d'une ou plusieurs obligations à échéance.

Au total, l'encours obligataire de l'Unedic s'établit actuellement à 12,6 milliards d'euros dont 8,6 milliards garantis par l'Etat (1,9 milliard d'euros au titre de 2011 et 6,7 milliards au titre de 2012).

En prenant pour hypothèse la prévision d'augmentation de la dette à 17,7 milliards d'euros en 2013, celle-ci représentera 50,3 % du produit annuel de l'Unedic.

B. ... MAIS QUI EST RENDUE NÉCESSAIRE ESSENTIELLEMENT POUR UN MOTIF D'ORDRE JURIDIQUE (L'ARTICLE L. 213-15 DU CODE MONÉTAIRE ET FINANCIER)

Si le recours à l'emprunt par l'Unedic est commandé par la conjoncture, la nécessité de le couvrir par une garantie de l'Etat s'explique par des raisons juridiques. En effet, l'assurance chômage 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 et, en application de ces dispositions, se verrait interdire le droit d'émettre de nouvelles obligations du fait de l'augmentation de son endettement. Cette conséquence, qui la priverait *de facto* des ressources nécessaires, apparaît dès lors inenvisageable.

Les dispositions de l'article L. 213-15 du code monétaire et financier

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.**

Dans la mesure où l'Unedic, en tant qu'association, ne peut, en l'état du droit, faire exception à l'application de l'article L. 213-15 précité, le seul recours dérogatoire réside dans la mise en œuvre des dispositions de l'article 107 de la loi de finances rectificative pour 2004, lequel prévoit expressément une exemption d'application de l'article L. 213-15 lorsque les émissions d'emprunt de l'Unedic bénéficient de la garantie de l'Etat.

Aussi, sans autre alternative juridique et dans la perspective annoncée par le Gouvernement d'inverser la courbe du chômage à partir de la fin 2013 et donc de redresser la situation financière de l'assurance chômage, il convient, dans l'intervalle, de garantir pour l'année prochaine le programme de financement de l'Unedic.

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

ARTICLE 28 bis (nouveau)
(art. 101 de la loi n° 2009-1674 du 30 décembre 2009)

Prorogation d'un an du dispositif NACRE (nouvel accompagnement pour la création et la reprise d'entreprises)

Commentaire : le présent article vise à proroger d'un an, jusqu'au 31 décembre 2013, le dispositif d'avance remboursable accordée aux créateurs d'entreprises, précédemment sans emploi ou rencontrant des difficultés pour s'insérer durablement dans l'emploi, dans le cadre du « nouvel accompagnement pour la création et la reprise d'entreprise » (NACRE) entré en vigueur de 1er janvier 2009.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LE MÉCANISME DES AVANCES REMBOURSABLES ACCORDÉES AUX CRÉATEURS D'ENTREPRISES PRÉCÉDEMMENT SANS EMPLOI

1. Rappel du dispositif de prêt à taux zéro mis en place dans le cadre du « nouvel accompagnement pour la création et à la reprise d'entreprise » (NACRE)

En application de l'article 101 de la loi de finances rectificative pour 2009, le « nouvel accompagnement pour la création et la reprise d'entreprise » est entré en vigueur le 1^{er} janvier 2009. Il a remplacé deux précédentes mesures d'aide à la création et à la reprise d'entreprise (chéquiers conseil et EDEN¹) en faveur des porteurs de projets pour lesquels le développement de l'activité n'est pas envisageable sans un accompagnement mobilisant les fonds publics. Il intervient dès le montage du projet et jusqu'à trois ans après la création ou la reprise de l'entreprise.

Les bénéficiaires de ce dispositif sont les titulaires de l'ACCRE (aide au chômeur créateur ou repreneur d'entreprise) qui, en application de l'article L. 5141-5 du code du travail, peuvent bénéficier d'actions d'accompagnement et de conseil organisées avant la création ou la reprise d'entreprise, et pendant les trois années suivantes, financées par l'Etat, ainsi que les bénéficiaires de minima sociaux.

¹ L'accès à des conseils, qui était permis par les chéquiers conseils, demeure et est étendu : des opérateurs d'accompagnement NACRE, labellisés par l'administration, conseillent et appuient le porteur de projet avant la création/reprise de son entreprise, dans le montage de son projet, puis dans la structuration financière du projet et la négociation avec les banques. Ce prêt, d'un montant pouvant aller jusqu'à 10.000 euros, doit être couplé avec un prêt bancaire. Ainsi, le soutien financier est plus important que l'ancienne avance EDEN (encouragement au développement d'entreprises nouvelles).

Liste des catégories de bénéficiaires du NACRE

Demandeurs d'emploi non indemnisés inscrits sur la liste des demandeurs d'emploi pendant 6 mois au cours des 18 derniers mois

Demandeurs d'emploi indemnisés par le régime d'assurance chômage au titre de l'aide au retour à l'emploi (Are)

Demandeurs d'emploi indemnisés par le régime de solidarité au titre de l'allocation temporaire d'attente (ATA)

Demandeurs d'emploi susceptibles d'être indemnisés au titre de l'aide au retour à l'emploi (Are)

Demandeurs d'emploi susceptibles d'être indemnisés par l'allocation prévue en cas de convention de reclassement personnalisée (Crp)

Demandeurs d'emploi indemnisés par le régime de solidarité au titre de l'allocation de solidarité spécifique (ASS)

Bénéficiaires du revenu minimum d'insertion (Rmi/Rsa)

Bénéficiaires de l'allocation parent isolé (Api)

Bénéficiaires de l'ancienne aide eden (Encouragement au développement d'entreprises nouvelles)

Bénéficiaires du complément de libre choix d'activité (Clca)

Personnes salariées ou licenciées d'une entreprise soumise à l'une des procédures de sauvegarde, de redressement ou de liquidation judiciaires prévues aux titre II, III et IV du code de commerce qui reprennent tout ou partie de cette entreprise dès lors qu'elles s'engagent à investir en capital la totalité des aides et à réunir des apports complémentaires au moins égaux à la moitié des aides accordées

Personnes remplissant les conditions d'éligibilité à un emploi jeune de 18 à moins de 25 ans révolus

Personnes remplissant les conditions d'éligibilité à un emploi jeune de plus de 25 ans et moins de 30 ans

Personnes bénéficiant d'un emploi jeune dont le contrat se trouve rompu avant le terme de l'aide prévue

Personnes de 50 ans et plus inscrites sur la liste des demandeurs d'emploi

Personnes créant une entreprise implantée au sein d'une zone urbaine sensible

Source : site internet mis en place par la délégation à l'emploi et à la formation professionnelle dédié au NACRE (www.entreprises.gouv.fr/nacre/)

En application de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009 dans le cadre de l'action n° 3 « Développement de l'emploi » du programme « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi » de la mission « Travail et emploi », qui vise à promouvoir l'activité, le NACRE s'inscrit dans un parcours qui comporte trois étapes :

- **l'aide au montage du projet** fournie par un opérateur d'accompagnement¹ qui consiste en une assistance technique à élaboration d'un dossier à l'attention des financeurs ;

¹ Les opérateurs d'accompagnement NACRE sont des professionnels de la création et de la reprise d'entreprise. Il s'agit d'opérateurs labellisés et ayant passé une convention avec l'État et la Caisse des dépôts. Ils peuvent être publics, privés, associatifs.

- l'**appui pour le financement du projet** afin d'obtenir un prêt bancaire complémentaire et mobiliser le prêt NACRE à taux zéro¹ ;

- enfin, l'**appui au développement de l'entreprise** qui est un accompagnement pendant les trois premières années qui suivent la création ou la reprise.

Les montants des prêts NACRE à taux zéro sont donc variables et dépendent de l'appréciation faite par l'opérateur d'accompagnement. A cet effet, il est prévu que la Caisse des dépôts et consignations (CDC), partenaire de l'Etat pour la mise en œuvre de ce dispositif, finance les **prêts à taux zéro à hauteur de 100 millions d'euros** à partir de l'année 2010. C'est donc sur cet apport que porte une garantie de l'Etat. **Les crédits de la mission « Travail et emplois » allouent chaque année des crédits au fonds de cohésion sociale au titre de la garantie des prêts NACRE à taux zéro consentis par la CDC.**

Le « parcours NACRE », ainsi que le qualifie la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP), fait donc appel à une **chaîne d'acteurs très divers** : le porteur de projet candidat à la création ou reprise d'entreprise, l'opérateur d'accompagnement labellisé par les services déconcentrés de l'Etat, le financeur du prêt bancaire complémentaire, la CDC, le fonds de cohésion sociale et, *in fine*, l'organisme gestionnaire du décaissement et du recouvrement des prêts NACRE à taux zéro (France active financement), soit au total au moins **sept intervenants différents**.

Le dispositif NACRE se caractérise sur le plan budgétaire par un double circuit de financement :

- l'**abondement** d'un fonds de garantie *ad hoc* au sein du fonds de cohésion sociale pour garantir les prêts à taux zéro financés par le fonds d'épargne de la CDC;

- et une **dépense « directe », prévue chaque année au sein de la mission « Travail et emploi »** pour financer l'accompagnement des porteurs de projet.

Eu égard à la complexité du dispositif, un schéma descriptif des circuits de financement du NACRE ainsi que du mécanisme de garantie de l'Etat, figurant au B ci-après, présente une vue d'ensemble de ces diverses mesures.

¹ Si le prêt à taux zéro NACRE est recommandé, l'opérateur d'accompagnement évalue le montant nécessaire et sollicite le prêt à taux zéro auprès d'un organisme qui gère le décaissement et le recouvrement des prêts NACRE à taux zéro en France (France active financement). Le prêt à taux zéro NACRE est remboursable dans un délai maximum de 5 ans.

2. La couverture des défauts de remboursement en lien avec la montée en puissance progressive de la mesure

La couverture des prêts octroyés par la CDC s'inscrit dans un ratio de 20 % qui correspond au risque présumé de « sinistralité » des projets de création ou reprise d'entreprise. Ainsi, dans l'hypothèse où un projet sur cinq viendrait à échouer, le défaut de remboursement du prêt NACRE à taux zéro par le porteur de projet est alors couvert par le fonds de garantie *ad hoc* constitué au sein du fonds de cohésion sociale et alimenté par les crédits de la mission « Travail et emploi ».

La lettre du ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi adressée le 17 avril 2009 au directeur général de la CDC demande la mise en place pour l'année 2009 d'une « *enveloppe de prêts sur fond d'épargne à destination de créateurs d'entreprises d'un montant de 40 millions d'euros, soit 5 fois la dotation du fonds de garantie mis en place à cette fin au sein du fonds de cohésion sociale* ».

Le projet de loi de finances pour 2010 prévoyait une montée en puissance du dispositif jusqu'en 2012, année du terme du dispositif et de la convention conclue entre la CDC et l'Etat. Aussi, ainsi que l'illustre le tableau ci-dessous, le montant des financements à la charge de la CDC devait atteindre un total de 340 millions d'euros fin 2012. La couverture financée par l'Etat, à hauteur de 20 %, s'établissait à 68 millions d'euros.

Progression prévisionnelle du dispositif NACRE jusqu'en 2012

(en millions d'euros)

Année	Abondement du fonds de garantie	Montant des prêts couverts par la garantie
2009	8	40
2010	20	100
2011	20	100
2012	20	100
TOTAL	68	340

Source : secrétariat d'Etat chargé de l'emploi (2009)

Cette progression prévisionnelle s'appuyait sur les données suivantes :

- 827 opérateurs d'accompagnement conventionnés puis une montée en puissance ;

- 18 713 créateurs/repreneurs entrés dans le parcours (17.849 créateurs/repreneurs entrés dans NACRE la semaine précédente), soit une augmentation de 864 et une réalisation de 93,57 % de l'objectif de 20.000 personnes accompagnés ;

- 6 401 prêts NACRE notifiés pour un montant moyen du prêt notifié de 5 188.30 euros ;

- 3 522 prêts NACRE décaissés (3.285 prêts décaissés la semaine précédente, soit une augmentation de 237) pour un montant moyen du prêt décaissé de 5 101,34 euros.

B. UNE ARCHITECTURE DE FINANCEMENT ET DE GARANTIE COMPLEXE

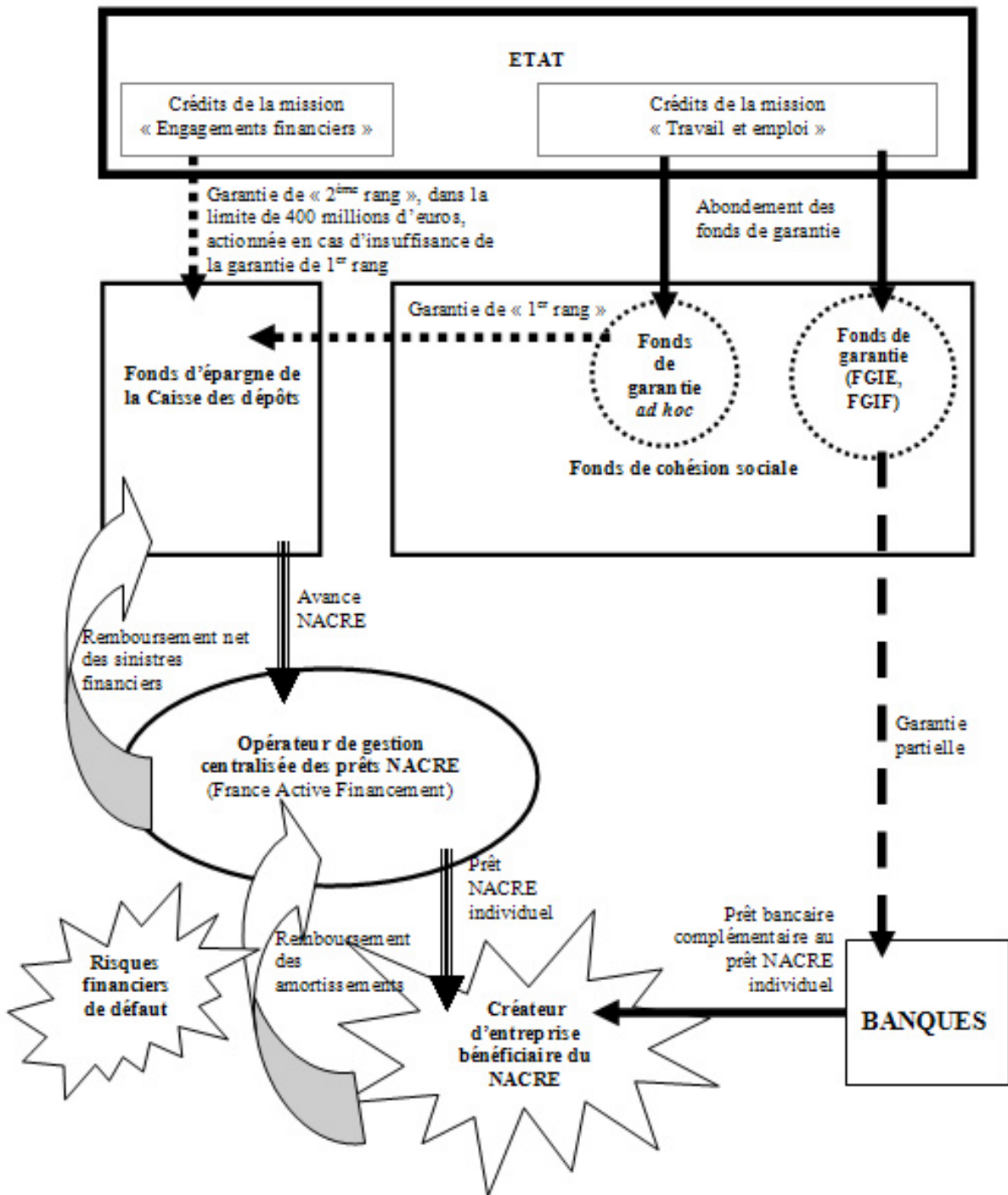
1. Une chaîne de financement faisant appel au fonds d'épargne de la Caisse des dépôts et consignations

Le fond de garantie *ad hoc* qui serait appelé en premier rang en cas de défaillance du recouvrement ne constitue donc qu'une couverture partielle des risques pris par la CDC. C'est pourquoi, la lettre du 17 avril 2009 annonçait la mise en place d'une garantie de « deuxième rang » appelée à sécuriser le fonds d'épargne de la CDC en cas « *d'épuisement du fonds de garantie mis en place au sein du fonds de cohésion sociale* ».

En effet, **la chaîne de financement du prêt NACRE à taux zéro repose entièrement sur la capacité d'apport du fonds d'épargne de la CDC**. Ainsi que l'illustre le schéma ci-dessous, l'avance faite par la CDC à l'opérateur de gestion centralisée des prêts France Active Financement sert à financer les prêts NACRE individuels. En retour, la CDC bénéficie en principe d'un remboursement de son avance par le porteur de projet via l'opérateur de gestion.

C'est donc au niveau du remboursement des prêts à taux zéro individuels que les défauts de paiement liés à l'échec du projet présentent le risque majeur d'exposition du fonds d'épargne de la CDC. L'article 101 de la loi de finances rectificative pour 2009 a complété la couverture partielle du fonds de garantie *ad hoc* par la **garantie de l'Etat** pour toute défaillance excédent la capacité de ce fonds, **à hauteur du montant des avances remboursables octroyées avant le 31 décembre 2012, dans la limite de 400 millions d'euros**.

Schéma descriptif des circuits de financement des prêts NACRE et de la garantie de l'Etat



Source : commission des finances

2. Une garantie de l'Etat à « deux étages »

Le NACRE bénéficie d'un mécanisme de garantie à « deux étages » composé des dépenses budgétaires certaines et de dépenses incertaines liées à l'aléa économique pesant sur la pérennité des projets, ainsi qu'un plafond pour le montant des avances garanties par l'Etat.

La garantie de l'Etat à « deux étages » est composée :

- du fonds de garantie *ad hoc* financé par les crédits de la mission « Travail et emploi » pour un montant cumulé de 68 millions d'euros en 2012 ;
- et, en second rang, de la garantie de l'Etat à hauteur du montant des avances remboursables octroyées par la CDC dans la limite de 400 millions d'euros. Celle-ci n'est appelée qu'en cas d'épuisement de la garantie de premier rang.

Cette sécurisation totale du fonds d'épargne de la CDC a pour corollaire une limitation du montant des avances octroyées en multiple de la dotation budgétaire effectivement octroyées par l'Etat au fonds de garantie *ad hoc*. Ce multiple est au plus égal à dix. Considérant que le projet de loi de finances pour 2010 prévoyait un versement de 20 millions d'euros au fonds précité, le montant des avances ne pourra en tout état de cause dépasser 200 millions d'euros. Il s'agissait ainsi de limiter le niveau d'exposition au risque de défaut de remboursement en cas de développement du dispositif au-delà de la prévision initiale de 100 millions d'euros.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A l'initiative du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté un amendement tendant à proroger d'un an, **jusqu'au 31 décembre 2013**, le dispositif de financement et de garantie du NACRE.

A titre de mesure d'accompagnement, il est également prévu que « *le Gouvernement effectue une évaluation du dispositif et la présente au Parlement avant le 30 juin 2013* ».

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Compte tenu de la situation du marché du travail, il est pertinent de proroger, même en urgence, un dispositif contra-cyclique de lutte contre le chômage qui a permis d'accompagner 82 000 personnes depuis la création du dispositif en 2009 et d'accorder 38 000 prêts pour un montant global de 210 millions d'euros.

Aussi, sans préjuger de l'efficacité à terme de ce programme d'accompagnement à la création d'entreprise, qui fera l'objet d'une évaluation par le Gouvernement, il convient d'ores et déjà d'observer que le NACRE n'a pas encore atteint le plafond qui était fixé à 400 millions d'euros.

Les crédits de la mission « Travail et emploi » prévoient une dotation budgétaire de 10 millions d'euros au sein du programme 103 « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi » en faveur du fonds de cohésion sociale. Selon le mécanisme de garantie précédemment développé, ces crédits pourront couvrir l'attribution de nouveaux prêts NACRE à hauteur de 50 millions d'euros, soit l'équivalent de l'accompagnement d'une dizaine de milliers de créateurs d'entreprises.

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

ARTICLE 28 ter (nouveau)

Octroi de la garantie de l'Etat aux emprunts de l'Union des Entreprises et des Salariés pour le Logement (UESL) auprès de la Caisse des dépôts

Commentaire : le présent article autorise le ministre chargé de l'économie à accorder la garantie de l'Etat aux emprunts contractés en 2013, 2014 et 2015 par l'UESL auprès du fonds d'épargne de la Caisse des dépôts et consignations.

I. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A. LE CONTEXTE ET LES ENGAGEMENTS RESPECTIFS DE L'ETAT ET DE L'UESL

L'UESL, société anonyme à capital variable à conseil de surveillance et directoire, est chargée, au sein d'Action logement (anciennement « 1 % Logement »), de représenter les intérêts communs de ses associés collecteurs – les comités interprofessionnels du logement (CIL) et les chambres de commerce et d'industrie (CCI) – et de mettre en œuvre les politiques nationales d'emploi des fonds d'Action logement.

A ce titre, elle a conclu le **12 novembre 2012** avec l'Etat, représenté par la ministre de l'égalité des territoires et du logement, une **lettre d'engagement mutuel** fixant le cadre d'une **participation exceptionnelle d'Action Logement à la politique du logement pour les années 2013, 2014 et 2015**, en cohérence avec les orientations du Gouvernement et celles retenues par les partenaires sociaux dans l'accord national interprofessionnel du 18 avril 2012.

Les engagements pris par chacun des signataires sont détaillés ci-dessous.

Engagements réciproques de l'Etat et d'UESL-Action Logement (novembre 2012)

Etat	Action logement
<p>1. Revoir le dispositif législatif encadrant Action Logement pour en accroître l'efficacité et renforcer le rôle de tête de réseau de l'UESL. En particulier, modifier dès 2013 le mode de fixation des emplois des fonds issus de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC) pour revenir à un mode contractuel de gestion entre l'Etat et les partenaires sociaux</p>	<p>1. Optimiser les ressources financières d'Action Logement en faveur du logement des salariés, en visant un montant annuel en 2013 de 4,2 Md€, correspondant à 1,6 Md€ de collecte, à 1,6 Md€ de retour de prêts et à 1 Md€ d'emprunt contracté auprès des fonds d'épargne</p>
<p>2. Ouvrir à Action Logement l'accès aux ressources du fonds d'épargne gérés par la Caisse des dépôts et consignations, à hauteur de 1 milliard d'euros par an sur les trois prochaines années, ces ressources devant concourir à l'atteinte de l'objectif de production de 150 000 logements sociaux par an</p>	<p>2. À l'aide de ces ressources, financer chaque année les emplois suivants sur la période triennale 2013-2015 :</p> <ul style="list-style-type: none"> - 1,5 Md€ par an en faveur du logement locatif social, représentant 950 millions d'euros par an d'équivalent subvention ; - 1,2 Md€ par an pour financer les politiques publiques du logement (ANRU et FNAL) ; - 1,3 Md€ par an pour les dispositifs de mobilité et de sécurisation, pour le développement de l'accession très sociale des salariés pour la production d'une offre en meublés-colocation destinés prioritairement aux jeunes salariés ; - 200 M€ par an pour financer l'association Foncière logement, qui réalise des opérations de diversification de l'habitat dans les quartiers en rénovation urbaine.
<p>3. Fixer la contribution de la PEEC aux politiques de l'Etat pour 2013, 2014 et 2015 à 1,2 Mds€, en vue de financer le programme national de rénovation urbaine pour un montant minimum de 800 M€ et exceptionnellement les aides personnelles au logement pour un montant maximum de 400 M€. Ce prélèvement sera réduit à partir de 2016 pour garantir la soutenabilité du modèle financier d'Action logement.</p>	<p>3. Renforcer les liens d'Action Logement avec les territoires : en concertant avec les collectivités locales, en lien avec les services de l'Etat, en vue d'une contractualisation territorialisée des objectifs; en mobilisant activement l'ensemble du réseau des CIL et de leurs filiales sur les objectifs définis dans la présente lettre d'engagement.</p>

Source : UESL

En outre, l'Etat et l'UESL-Action Logement sont convenus de faire un point sur l'avancement de la mise en œuvre de la présente lettre d'engagement dans un délai maximum de six mois suivant sa signature et d'engager dans un délai de deux mois un dialogue pour garantir la soutenabilité du modèle financier de l'UESL.

B. LES DISPOSITIONS DE MISE EN ŒUVRE DES ENGAGEMENTS

L'article 30 du **projet de loi de finances pour 2013** a mis en œuvre une des mesures de la lettre d'engagement, en prévoyant un **prélèvement exceptionnel de 400 millions d'euros par an**, pour les années 2013, 2014 et 2015, sur les versements des employeurs au titre de la participation à l'effort de construction (PEEC).

On notera toutefois que les nouveaux décrets fixant les enveloppes minimales et maximales des emplois de la PEEC pour les mêmes années, qui constituaient le second volet du troisième engagement de l'Etat, n'ont toujours pas été rendus publics¹.

Le présent article, adopté à l'**initiative du Gouvernement**, s'inscrit dans la ligne du **deuxième engagement** du Gouvernement consistant à permettre à l'UESL d'accéder aux ressources du fonds d'épargne dans la limite de 1 milliard d'euros par an sur la période 2013-2015.

En l'espèce, le présent article prévoit que **la garantie de l'Etat est accordée à ces emprunts par le ministre de l'économie** et qu'elle l'est à **titre gratuit**.

Il répond ainsi à l'obligation fixée par l'article 34 (5° du II) de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), qui dispose que **la loi de finances « autorise l'octroi des garanties de l'Etat et fixe leur régime »**. L'encadrement juridique de la loi organique reste assez lâche et laisse une importante marge de manœuvre pour écrire le régime des garanties².

Le présent article précise également que les emprunts garantis sont **affectés au financement de la construction, la réhabilitation et l'acquisition de logements sociaux**.

Ce nouveau mécanisme de financement du logement locatif social et de la rénovation urbaine est rendu possible par les dispositions de l'article L. 313-3 du code de la construction et de l'habitation créé par la loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion (n° 2009-323 du 25 mars 2009).

¹ *Restent donc en vigueur à ce jour, le décret n° 2012-352 du 12 mars 2012 relatif aux emplois de la participation des employeurs à l'effort de construction pris pour l'application de l'article L. 313-3 du code de la construction et de l'habitation et le décret n° 2012-353 du 12 mars 2012 relatif aux enveloppes minimales et maximales des emplois de la participation des employeurs à l'effort de construction pour les années 2012 à 2014.*

² *Le Conseil constitutionnel a censuré une disposition de la loi de finances rectificative pour 2008 au motif qu'en renvoyant la fixation du plafond d'une garantie de l'Etat à un acte administratif « sans évaluer cette charge ou en limiter le montant » l'autorisation donnée au ministre de l'économie méconnaissait le 5° du II de l'article 34 de la LOLF (DC, n° 2008-574 du 29 décembre 2008).*

Cet article prévoit que les emprunts contractés par l'UESL font, en effet, partie des ressources mobilisables au profit des emplois de la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC) tels qu'ils sont définis par période triennale « *par un document de programmation établi pour une durée de trois ans par les ministres chargés du logement et du budget après concertation avec les représentants des organisations syndicales et patronales membres de l'Union d'économie sociale du logement* ».

Le dispositif voté précise, enfin, les **modalités de suivi du remboursement des emprunts et de la capacité de l'UESL** à y faire face.

Il prévoit à cet égard que l'UESL présente chaque année un plan financier pluriannuel aux ministres chargés de l'économie, du budget et du logement et qu'au vu de ce plan, les ministres peuvent **faire appel aux associés collecteurs** dont ils fixeront le montant des contributions.

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article, à l'économie générale duquel votre rapporteur général est favorable, appelle plusieurs observations.

La première concerne la validité du **montage proposé - très « original » mais pas vraiment orthodoxe – au regard de la sincérité des comptes**. Il aboutit, en effet, à un double mouvement de **débudgétisation** et de **report de la dette dans le hors-bilan**, puisque l'on fait emprunter un organisme extérieur avec la garantie de l'Etat, pour que celui-ci se substitue à l'Etat dans le subventionnement de politiques publiques (logement locatif social, Anru, aides personnelles au logement).

La seconde interrogation porte sur le caractère **obligatoire de la garantie des emprunts faits sur le fonds d'épargne**. Selon le Gouvernement « *la sécurisation du fonds d'épargne et les règles prudentielles qui lui sont applicables impliquent que les prêts accordés sur les ressources de l'épargne réglementée bénéficient d'une garantie publique* ». Mais l'article L. 221-7 du code monétaire et financier précise que « *Les emplois du fonds d'épargne sont fixés par le ministre chargé de l'économie.* » Et **ce recours systématique à une garantie ne relève pas d'un texte mais bien d'une « pratique »**, comme le confirment des réponses récentes à des questions écrites : « *La pratique actuelle est que tout prêt sur fonds d'épargne au logement social et à la politique de la ville doit faire l'objet d'une garantie couvrant 100 % du montant prêté. Dans la mesure du possible, une garantie publique doit être privilégiée. En particulier, le fonds d'épargne fait ses meilleurs efforts pour obtenir une garantie apportée par une collectivité territoriale ou par un regroupement exclusivement constitué de collectivités territoriales. Cette pratique est nécessaire, notamment pour les raisons suivantes : le fonds d'épargne gère et prête les sommes collectées et centralisées par les banques au titre du livret A, du livret de développement durable et du livret d'épargne populaire. Il ne serait pas concevable de prêter l'épargne des Français à des*

organismes sans exiger la sécurité d'une garantie en contrepartie ; les opérations immobilières de logement social ou d'aménagement urbain ont une forte composante territoriale et s'inscrivent dans les politiques voulues par les collectivités locales, c'est pourquoi il semble normal de demander à celles-ci de contribuer à la garantie des fonds mobilisés ; les prêts sur fonds d'épargne sont accordés dans les mêmes conditions de taux, quelle que soit la qualité de signature de l'emprunteur. Une telle égalité de traitement exige que les risques pris lors de l'octroi d'un prêt soient garantis par une contrepartie extérieure. »¹

La troisième question porte sur le pouvoir donné, par le présent article, aux ministres concernés **de faire appel aux associés collecteurs pour rembourser des emprunts en lieu et place de l'UESL qui serait défaillant**. Il convient de rappeler, à cet égard, que les Comités Interprofessionnels du Logement (CIL) sont des associations régies par la loi 1901, gérées de façon paritaire par les partenaires sociaux, dont l'objet statutaire exclusif est la collecte et l'utilisation de la participation des employeurs à l'effort de construction.

Interrogé par votre rapporteur général, le Gouvernement a donné la réponse suivante :

« L'article L.313-19 du code de la construction et de l'habitation dispose que l'UESL « 3° Assure la mise en œuvre des politiques nationales d'emploi des ressources issues de la participation des employeurs à l'effort de construction, dans les conditions définies à l'article L. 313-3, par les associés collecteurs ou par elle à partir de ressources appelées auprès des associés collecteurs » et que pour cette mission l'UESL élabore des recommandations qui « s'imposent aux associés collecteurs ». De fait, l'UESL définit chaque année des mesures de cadrage financier dans lesquelles elle fixe les montants versés par chaque organisme collecteur. L'article L. 313-3 du code de la construction et de l'habitation prévoyant la possibilité pour l'UESL de contracter des emprunts, le remboursement de ces emprunts constitue donc un emploi de la PEEC pour lequel l'UESL a le pouvoir d'appeler des contributions des associés collecteurs. L'objet du b) du III de l'article de garantie en PLFR est de permettre aux ministres de tutelle, dans le cas où le remboursement serait compromis, de se substituer à l'UESL dans la fixation de ces contributions. »

Le Sénat s'était exprimé très fortement, en 2009, lorsque le processus des enveloppes triennales avait succédé au conventionnement, pour que le Parlement soit tenu informé, préalablement à la décision, sur les « ponctions » effectuées sur le 1 %. Il avait alors obtenu deux avancées qui figurent à l'article L. 313-3 du code de la construction et de l'habitation :

*« Ce **document de programmation** (qui fixe les enveloppes pour 3 ans) ainsi que les prévisions de crédits correspondantes sont **transmis au***

¹ Réponse publiée au JO le 08/02/2011 page 1266.

Parlement lors du dépôt des projets de loi de programmation pluriannuelle des finances publiques. Les enveloppes minimales et maximales consacrées annuellement à chaque emploi ou catégorie d'emplois sont fixées pour une durée de trois ans par décret pris après concertation avec les représentants des organisations syndicales et patronales membres de l'Union d'économie sociale du logement. Le Parlement est saisi des répartitions annuelles lors du dépôt des projets de loi de finances. »

Il serait dès lors, normal de prévoir une information du Parlement par la voie de la communication du plan financier pluriannuel que doit présenter tous les ans l'UESL. C'est l'objet de l'amendement que vous présente votre commission.

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

ARTICLE 29

(Art. 4 de la loi n° 2011-1416 du 2 novembre 2011 de finances rectificative pour 2011)

Révision du régime de la garantie de l'Etat accordée à Dexia en 2011

Commentaire : le présent article modifie le régime de la garantie accordée par l'Etat à Dexia en 2011. Le montant total des financements garantis est abaissé de 90 à 85 milliards d'euros tandis que l'exposition maximale de la France est relevée de 32,85 à 38,76 milliards d'euros. En parallèle, l'Etat participe, conjointement avec la Belgique, à une augmentation de capital à hauteur de 2,585 milliards d'euros.

I. UNE SITUATION FINANCIÈRE CRITIQUE

A. UNE BANQUE SOUS ASSISTANCE PUBLIQUE DEPUIS 2008

1. Un premier plan de sauvetage en 2008

Dexia est un groupe franco-belge dont les premières difficultés sont apparues à l'automne 2008 suite à la chute de la banque Lehman Brothers. La fermeture du marché interbancaire fut en effet très préjudiciable à Dexia car celle-ci finançait des prêts à long terme par des ressources courtes.

Comme le rappelait Pierre Mariani, alors administrateur délégué de Dexia, devant notre commission des finances, en octobre 2008, 43 % de son bilan était financé à court terme, soit « **260 milliards d'euros de besoins de financement à court terme – l'équivalent de la dette de la Grèce** ». Selon lui, il s'agit là du « **péché originel** » de la banque¹.

A l'époque, le plan de sauvetage de la banque reposait sur une **recapitalisation de 6 milliards d'euros**, souscrite à parité par la France et la Belgique. Du côté français, l'Etat, la Caisse des dépôts et consignations (CDC) et la CNP, ont respectivement investi 1 milliard d'euros, 1,7 milliard d'euros et 0,3 milliard d'euros².

En parallèle, une garantie sur ses financements, fixée à 150 milliards d'euros, lui avait été accordée par trois Etats (Belgique, France et Luxembourg) à proportion de leur poids dans le capital de la banque³.

¹ Audition du 12 octobre 2011.

² L'Etat détient ainsi 5,73 % du capital au travers de la Société de prise de participation de l'Etat (SPPE), la CDC 17,61 % et CNP Assurances 2,96 %.

³ 60,5 % pour la Belgique, 36,5 % pour la France et 3 % pour le Luxembourg.

La Commission européenne avait validé, le 26 février 2010, ces aides publiques en contrepartie d'un plan de restructuration. Le groupe devait notamment céder une partie de ses activités et, surtout, réduire son profil de risque et de liquidité.

2. Une nouvelle intervention publique fin 2011

Entre 2008 et 2011, le redressement de la banque a été rapide mais insuffisant alors que la crise de la zone euro, au cours de l'année 2011, pesait de plus en plus lourdement sur ses comptes, compte tenu de sa spécialisation dans le financement des collectivités publiques, y compris dans les pays du sud de l'Europe.

C'est dans ce contexte que la situation de liquidité du groupe a, à nouveau, nécessité l'intervention des trois Etats. Ainsi, en octobre 2011, le Gouvernement a déposé en urgence un projet de loi de finances rectificative tendant à autoriser l'octroi de garanties de financement à Dexia SA et sa filiale Dexia Crédit Local SA pour un montant cumulé de 90 milliards d'euros. Elle porte à la fois sur les financements levés auprès d'établissements de crédit et sur les obligations et titres de créances émis à destination d'investisseurs institutionnels.

La garantie est conjointe mais non solidaire entre les Etats. La clef de répartition retenue est la même que pour la garantie de 2008. **L'exposition maximale de la France est donc limitée à 32,85 milliards d'euros.** Elle est accordée à la fois pour les financements levés par Dexia SA (la holding) et par Dexia Crédit Local (filiale spécialisée dans les prêts aux collectivités territoriales). Elle est accordée pour une **durée allant jusqu'au 31 décembre 2021** – néanmoins, compte tenu de la durée des émissions obligataires ou des financements ainsi obtenus, les Etats seront financièrement exposés pour une durée plus longue.

Une ou plusieurs conventions de garantie conclues avec les sociétés concernées et les deux autres Etats garants viennent préciser les conditions d'octroi des garanties.

En particulier, conformément aux règles européennes en matière d'aides d'Etat, la garantie est accordée **à titre onéreux**. En outre, elle doit être autorisée par la Commission européenne, qui peut exiger toute condition qu'elle juge utile pour maintenir une concurrence équilibrée au sein du marché intérieur.

A ce jour, la garantie accordée à Dexia a fait l'objet d'une première autorisation temporaire en décembre 2011, renouvelée en mai puis en septembre 2012. **Le plafond maximal de garantie a, pour l'instant, été fixé par la Commission européenne à 55 milliards d'euros.**

Dexia indique que, à fin septembre 2012, *« l'encours des financements garantis sous la convention 2011 a atteint 50,5 milliards*

d'euros, soit respectivement 3,9 milliards d'euros et 9,5 milliards d'euros de plus qu'à fin juin (46,6 milliards d'euros) et fin mars (41 milliards d'euros). [...] Au 30 octobre, l'encours de dette garantie s'établit à 53,8 milliards d'euros »¹.

B. UN PLAN DE RÉOLUTION ORDONNÉE REMANIÉ EN PROFONDEUR DEPUIS OCTOBRE 2011

En vue d'obtenir une autorisation définitive de ces garanties, Dexia et les Etats garants ont présenté à la Commission européenne, les 21 et 22 mars 2012, un « ***plan de résolution ordonnée du groupe Dexia*** ».

Le plan initialement proposé par Dexia reposait sur plusieurs hypothèses :

« - *l'octroi par les Etats belge, français et luxembourgeois d'une garantie de liquidité d'un montant de 90 milliards d'euros, **sans contrepartie en collatéral*** ;

« - *une rémunération de la garantie des Etats dont le montant sera soit suffisamment faible pour permettre à Dexia de générer un résultat positif, soit affecté à un renforcement des fonds propres* ;

« - *le soutien d'acteurs clés extérieurs à Dexia [...], en ce compris le maintien sur la durée, et pour des montants très importants, des **conditions d'accès favorable au refinancement des banques centrales** actuellement offertes aux banques européennes* ;

« - *une faible récession en 2012 et 2013, suivie d'une reprise progressive à compter de 2014, sans aucun événement significatif majeur durant cette période et* ;

« - *le maintien de la licence bancaire des entités du groupe Dexia et ce, le cas échéant, malgré le non-respect de certains ratios de liquidité réglementaire, ainsi que le **maintien de la notation de la dette de Dexia SA et Dexia Crédit Local*** ».

Avant même l'approbation définitive du plan, Dexia a procédé à la cession ou à la mise en vente de l'ensemble de ses filiales opérationnelles stratégiques, dont Dexia Banque Belgique (DBB cédé à l'Etat belge), Dexia Banque Internationale à Luxembourg (Dexia BIL) et DenizBank (filiale turque).

Par ailleurs, au fil des négociations avec la Commission européenne, il est apparu que certaines des hypothèses du plan de résolution devaient être revues. Le communiqué de presse du 8 novembre 2012 de Dexia sur les comptes du 3^e trimestre précise que « *les Etats prévoient de déposer prochainement un plan d'affaires révisé auprès de la Commission européenne*

¹ Communiqué de presse du 8 novembre 2012.

qui comportera, sous réserve de validation par la Commission, les principales modifications suivantes :

« - le plan de financement sous jacent au plan d'affaires initial a été adapté afin d'intégrer **une moindre dépendance du financement provenant des banques centrales**. [...] Ces nouvelles hypothèses de financement permettent de mettre en cohérence avec l'anticipation d'un retour à des conditions de marché "normalisées" sur l'horizon du temps de la résolution du groupe mais **se révèlent plus coûteuses qu'anticipé en mars 2012** ;

« - **le plafond de la garantie définitive** de liquidité accordée à Dexia SA et Dexia Crédit Local [...] **a été réduit à 85 milliards d'euros** contre 90 milliards d'euros initialement compte tenu de l'engagement de recapitalisation pris par les Etats belges et français. La clef de répartition entre les Etats a été modifiée comme suit : 51,41 % pour la Belgique, 45,59 % pour la France et 3 % pour le Luxembourg. Dexia paiera aux Etats, dans le cadre de la garantie définitive, **une commission mensuelle de garantie** sur les encours de dette émis sous la convention 2011, **calculée sur la base d'un taux annuel de 5 points de base contre 90 points de base payés dans le cadre de la garantie temporaire** ;

« - **le schéma de cession Dexia Municipal Agency (DMA) s'inscrivant dans la nouvelle organisation du financement du secteur local en France devrait être modifié** ».

C. DE LOURDES PERTES EN 2011 ET EN 2012

En 2011, le groupe Dexia a constaté une perte nette consolidée de **11,6 milliards d'euros**. Le rapport spécial du conseil d'administration rédigé en vue de l'assemblée générale du 21 décembre 2012¹ souligne que « **cette perte s'explique par différents éléments non récurrents survenus au cours de l'année et essentiellement liés à la crise des dettes souveraines, d'une part, et aux pertes réalisées lors des cessions, d'autre part** ». A titre d'illustration, le groupe a dû provisionner 3,4 milliards d'euros sur les titres souverains grecs. Il a également perdu 4,2 milliards d'euros lors de la vente de DBB à l'Etat belge.

La bonne situation de solvabilité du groupe lui a permis d'absorber ces pertes. **Le ratio de fonds propres Tier 1 est tout de même passé de 13,4 % fin mars 2011 à 7,6 % fin décembre 2011.**

A fin septembre 2012, le groupe affichait déjà une **perte consolidée de près de 2,4 milliards d'euros**, là encore du fait d'éléments non récurrents, principalement des moins-values constatées lors des cessions.

Surtout, les nouvelles hypothèses du plan de restructuration se révèlent plus coûteuses que celles retenues initialement. Ainsi, comme

¹ Rapport spécial du conseil d'administration rédigé en application de l'article 633 du code des sociétés belge (situation de fonds propres inférieurs au quart du capital social).

l'indique le rapport spécial du conseil d'administration précité, « *ce renchérissement des coûts de financement du groupe Dexia, la taille du bilan auquel ils s'appliquent, et l'adaptation du plan de financement qui en résulte, ont donc pour conséquences que la charge des financements affecte plus lourdement les perspectives de bénéfices de DCL* ».

La filiale Dexia Crédit Local était valorisée à hauteur de 5 milliards d'euros dans les comptes de Dexia SA au regard de sa capacité à dégager des résultats positifs dans les années à venir. Or Dexia SA estime désormais que sa filiale ne sera plus rentable. En conséquence, elle a décidé « *d'acter une réduction intégrale de la valeur de sa participation dans DCL* ».

Cette décision a eu un impact majeur sur le bilan de Dexia SA qui doit constater que **ses fonds propres sociaux s'établissent désormais à - 2,685 milliards d'euros.**

En application de l'article 633 du code des sociétés belge, lorsqu'une société constate que ses fonds propres sociaux sont inférieurs au quart de son capital social (soit, pour Dexia, 500 millions d'euros), elle doit convoquer une assemblée générale extraordinaire afin, soit de procéder à une recapitalisation en vue de poursuivre son activité, soit de décider la dissolution de la société.

Le conseil d'administration de Dexia SA propose à ses actionnaires de poursuivre l'activité et de procéder à une augmentation de capital de 5,5 milliards d'euros. L'assemblée générale extraordinaire est convoquée pour le 21 décembre 2012. Les Etats belge et français ont d'ores et déjà indiqué qu'ils souscriraient intégralement les nouvelles actions selon des modalités décrites ci-dessous (*cf. infra* II. A.).

D. UN NOUVEAU SCHÉMA DE FINANCEMENT DU SECTEUR LOCAL FRANÇAIS

Dexia Crédit Local (DCL) représentait encore, en 2010, près de 32 % du marché des prêts aux collectivités territoriales en France. La mise en œuvre d'un plan de résolution ordonnée du groupe Dexia conduit naturellement à ce que DCL cesse son activité. En conséquence, il était capital de mettre sur pied une nouvelle organisation du financement du secteur local français afin de pallier la disparition de Dexia.

Le schéma retenu à la fin de l'année dernière reposait sur deux piliers distincts mais complémentaires.

En premier lieu, la Banque postale et la CDC ont décidé de créer une co-entreprise (ou *joint-venture*, parfois appelée la JV) qui a vocation à proposer une nouvelle offre de prêts aux collectivités territoriales françaises.

En second lieu, la CDC, à titre principal, en association avec DCL et la Banque postale, devait reprendre la filiale Dexia Municipal Agency (DexMA ou DMA). Il s'agit d'une société de crédit foncier spécialisée dans le refinancement des prêts au secteur public et principalement local.

Cette opération présente deux avantages. Elle permet tout d'abord d'alléger la contrainte de liquidité qui pèse sur le groupe Dexia, à hauteur de 12 milliards d'euros, et qui est reportée sur la CDC. Elle offre ensuite à la co-entreprise l'indispensable véhicule de refinancement pour sa nouvelle offre de prêts.

Dans le schéma initial, présenté en octobre 2011, DexMA devait être détenue à 65 % par la CDC, à 30 % par DCL et à 5 % par la Banque postale. Elle était valorisée à 380 millions d'euros. En 2011, son portefeuille de prêts, d'un montant de 77 milliards d'euros, contenait 10 milliards d'euros de prêts structurés, dont 4,5 milliards identifiés comme toxiques. Afin de ne pas porter un risque excessif, la CDC avait obtenu, sur cet encours, une garantie de la part de DCL, elle-même contre-garantie par l'Etat français.

Aux termes des négociations intervenues avec la Commission européenne, ce schéma a été entièrement revu. Tout d'abord, **DexMA sera finalement reprise par un « nouvel établissement de crédit » (souvent appelé le « NEC ») dont l'Etat français sera actionnaire majoritaire aux côtés de la CDC et de la Banque postale.**

DCL n'a plus vocation à détenir une partie de DexMA. En contrepartie, la garantie et la contre-garantie accordées à la CDC sont supprimées et DexMA garderait à son bilan 9,4 milliards d'euros de prêts structurés.

Enfin, le prix de cession de DexMA serait l'euro symbolique au lieu de 380 millions d'euros prévus initialement.

En outre, le communiqué de presse de Dexia du 28 septembre 2012 précise que, *« afin de constituer le NEC, il est envisagé que [...] Dexia mette à [sa] disposition [...] les outils et les systèmes, et transfère les personnels nécessaires à son activité. Cette nouvelle société compterait 376 personnes ».*

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. UNE RECAPITALISATION DE 5,5 MILLIARDS D'EUROS AFIN D'ÉVITER LA LIQUIDATION IMMÉDIATE DU GROUPE

Conformément au droit des sociétés belge (*cf. supra*), l'assemblée générale des actionnaires de Dexia SA doit désormais décider la poursuite de l'activité ou la dissolution de la société.

Dans la perspective de l'assemblée générale extraordinaire du 21 décembre 2012, le conseil d'administration de Dexia SA a établi deux rapports spéciaux l'un préconisant la poursuite de l'activité, l'autre proposant les modalités d'une augmentation de capital de 5,5 milliards d'euros.

Ainsi, l'Etat belge agissant directement ou par l'intermédiaire de la Société fédérale de participations et d'investissement souscrirait 53 %

des nouvelles actions émises, au prix de 19 centimes l'action¹, soit un montant de 2,915 milliards d'euros, tandis que l'Etat français souscrirait 47 % des nouvelles actions pour un montant de 2,585 milliards d'euros.

L'article 5 du présent projet de loi procède à l'ouverture des crédits, nécessaires à la souscription des actions, sur un nouveau programme « Recapitalisation de Dexia » au sein de la mission « Engagements financiers de l'Etat ». Ces crédits seront ensuite portés en recettes sur le compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'Etat » (article 6 du présent projet de loi).

B. UNE RÉVISION DE LA GARANTIE DES ETATS

Parallèlement à la recapitalisation, la garantie accordée en 2011 est réajustée à la baisse puisqu'elle porte désormais un encours maximal de 85 milliards d'euros contre 90 milliards d'euros initialement.

Aux termes d'un accord avec l'Etat belge, il a toutefois été convenu que **la part de l'Etat français serait portée de 36,5 % à 45,59 %, soit une exposition maximale de 38,76 milliards d'euros (contre 32,85 milliards en 2011), tandis que la partie du Luxembourg reste fixée à 3 % du total.**

En contrepartie de cet effort, la France participe « seulement » à hauteur de 47 % à la recapitalisation alors que, en 2008, l'augmentation de capital de 6 milliards d'euros avait été souscrite à parité entre la France et la Belgique. L'Etat économise ainsi près de 165 millions d'euros.

Le présent article vient modifier l'article 4 de la troisième loi de finances rectificative pour 2011 afin de prendre acte de ses nouvelles modalités. Par ailleurs, il effectue plusieurs modifications en vue de diminuer encore les coûts de financement de Dexia, notamment par un élargissement de la « profondeur du marché » sur lequel le groupe peut lever des financements garantis.

1. Relèvement du montant maximal garanti par l'Etat français

Le b du 2° du I du présent article dispose que **le montant maximal garanti par la France est de 38,76 milliards d'euros** (alinéa 5).

Le a du même 2° précise qu'il s'agit **d'un montant en principal**, quand bien même la garantie porte « *sur le principal, les intérêts, frais et accessoires des financements, obligations et titres de créances garantis* » (alinéa 4).

¹ Soit la moyenne des cours de clôture de l'action Dexia SA sur NYSE Euronext Bruxelles durant les trente jours calendaires précédant la décision du conseil d'administration (14 novembre 2012).

Le 4° du I du présent article modifie **le pourcentage des financements pouvant être garantis par l'Etat français, à savoir 45,59 %** du montant maximal garanti contre 36,5 % actuellement (alinéa 9).

2. Faculté de garantir de manière non conjointe certaines émissions

La garantie définie en 2011 est dite « tripartite » : les trois Etats garantissent chaque émission de Dexia à hauteur des pourcentages définis à l'époque (60,5 % pour la Belgique, 36,5 % pour la France et 3 % pour le Luxembourg). Ce système présente l'inconvénient de renchérir le coût de financement de la banque.

L'évaluation préalable annexée au présent article indique que « *la structure tripartite limite la profondeur du marché, sachant par ailleurs que les rendements exigés par les investisseurs reflètent le poids prépondérant de la Belgique dans la clef de répartition, ce qui ne permet pas de pleinement bénéficier de la garantie de la France et du Luxembourg dans le coût de financement. Il apparaît même que le coût de financement d'obligations bénéficiant de cette garantie tripartite est légèrement supérieur au coût de financement d'obligations de même nature garanties par le seul Royaume de Belgique* ».

Le 4° du I du présent article indique que les conventions de garantie signées par le ministre de l'économie peuvent déroger au principe de la garantie conjointe aux trois Etats (alinéa 9). En conséquence, **l'Etat français pourra garantir individuellement certaines des émissions de Dexia** ; une faculté identique sera prévue pour la Belgique et le Luxembourg.

Il convient néanmoins que cette possibilité ne conduise pas l'Etat à garantir des financements au-delà du pourcentage maximal de 45,59 %. A cette fin, le présent article introduit un nouveau paragraphe au sein du I de l'article 4 de la loi de finances rectificative pour 2011 (alinéas 7 et 8).

En pratique, Dexia sera donc amené à procéder concomitamment à trois émissions, chacune garantie par un des Etats, dans le respect de leur quote-part respective. L'évaluation préalable précitée souligne que « *la France ne garantirait donc plus une part d'une émission globale mais la totalité d'une émission plus réduite* ».

3. Clarification des garanties accordées aux émissions en devises étrangères

En 2010 et 2011, les financements en devises étrangères ont représenté jusqu'à 45 % des émissions de Dexia. Aujourd'hui, il apparaît toujours important que la banque puisse accéder à de tels financements, surtout en dollars américains. Cela permet à la fois une meilleure gestion de son bilan et un élargissement de la profondeur du marché sur lequel la banque se finance.

Le c) du 2° du I du présent article précise que, de manière générale, des financements ne peuvent être garantis s'ils dépassent, en principal, le plafond de 38,76 milliards d'euros. Afin d'apprécier si le plafond a ou non été dépassé, il est retenu, pour les émissions en devises étrangères (en dollars américains, dollars canadiens, livres sterling, yen ou francs suisses) déjà garantis, le montant de la contrevaletur en euros de leur encours à la date à laquelle la garantie doit être accordée sur de nouveaux financements.

4. Élargissement des investisseurs pouvant souscrire des émissions garanties

Le 1° du I du présent article vient préciser que les garanties accordées par l'Etat peuvent également l'être à « *d'autres investisseurs qualifiés au sens de la réglementation qui leur est applicable, y compris des filiales directes ou indirectes de Dexia SA ou de Dexia Crédit Local SA* » et pas seulement à des investisseurs institutionnels (alinéa 2).

Il s'agit d'élargir le vivier des investisseurs pouvant souscrire à des émissions garanties de Dexia, car la notion « d'investisseurs institutionnels » apparaît trop restrictive.

En outre, s'agissant des garanties sur les « émissions intra-groupe », l'évaluation préalable du présent article souligne que ces dernières sont « *essentielle pour assurer le financement des différentes entités du groupe Dexia, celles-ci pouvant remettre en sûretés des titres émis par Dexia Crédit Local garantis par les Etats en contrepartie de financements qui leur sont consentis par des tiers* ».

5. Application des nouvelles dispositions aux garanties accordées depuis 2011

Les modifications introduites par le présent article sont rétroactives puisqu'elles s'appliquent à tous les financements garantis depuis la publication de la loi de finances rectificative de 2011.

III. LES DÉBATS À L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Lors de l'examen du présent article en séance publique, notre collègue député Christian Eckert, rapporteur général, a présenté un amendement tendant à ce qu'un député et un sénateur, désignés par les commissions des finances de chacune des deux assemblées, « *assistent, en qualité de censeurs, aux réunions du conseil d'administration de la société anonyme Dexia Crédit Local* ». Les censeurs n'ont pas voix délibérative.

A la demande du Gouvernement (cf. extrait des débats ci-dessous), l'amendement a été retiré.

Extrait des débats de l'Assemblée nationale

M. Jérôme Cahuzac, ministre délégué. « Dans ce contexte, il est légitime que le Parlement soit informé au plus près de l'évolution de la situation du groupe et de la mise en œuvre de sa résolution ordonnée. Le Gouvernement, monsieur le rapporteur général, y veillera scrupuleusement.

« Toutefois, cet amendement, qui vise à nommer deux parlementaires en tant que censeurs au conseil d'administration de Dexia, pose de sérieuses difficultés. Il ferait courir le risque à notre pays de voir la Belgique rouvrir cette discussion et, le cas échéant, revenir sur un accord dont j'ai dit, dans mon propos initial, combien il était satisfaisant pour notre pays. En effet, même si Dexia Crédit Local est une entité de droit français, l'Etat belge sera actionnaire majoritaire du groupe et devra donner son aval sur la présence de ces censeurs, d'autant plus qu'il est prévu d'aligner la composition des conseils d'administration de Dexia SA, société de droit belge, et de Dexia Crédit local. Or nos accords avec la Belgique ont été négociés âprement ; **nous sommes parvenus à un accord équilibré, et le Gouvernement ne souhaite pas entamer de nouveaux pourparlers sur ce sujet, qui introduirait une asymétrie avec les parlementaires belges et risquerait de nous contraindre à de nouvelles concessions que l'Etat ne souhaite pas faire** ».

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. UNE BANQUE TOUJOURS SYSTÉMIQUE QUI JUSTIFIE UNE RÉSOLUTION ORDONNÉE

Le rapport spécial du conseil d'administration de Dexia rédigé en vue de l'assemblée générale du 21 décembre 2012¹ rappelle qu'une « *dissolution de Dexia SA aurait des conséquences systémiques très graves. [...] Un défaut du groupe Dexia rendrait exigible [...] la totalité de sa dette, soit environ 386,5 milliards d'euros* ».

Un défaut d'une telle ampleur ne manquerait de se répercuter sur les Etats garants puisque, au 12 novembre 2012, **73,4 milliards d'euros de dette bénéficient des garanties de la Belgique, de la France et du Luxembourg** – au titre des conventions de garantie de 2008 et de 2011.

Au regard des sommes en jeu, soit plus de 44 milliards d'euros pour la Belgique et près de 26,8 milliards d'euros pour la France, la poursuite d'activité – donc la recapitalisation – apparaît comme la seule voie possible.

¹ Rapport spécial du conseil d'administration rédigé en application de l'article 633 du code des sociétés belge (situation de fonds propres inférieurs au quart du capital social).

Cette augmentation de capital destinée à effacer les pertes passées va de pair avec la décision de procéder à la résolution ordonnée de Dexia. Ainsi que l'a indiqué le Gouvernement à votre rapporteur général, « *cela signifie que le groupe n'aura plus d'activité commerciale (une activité de gestion du stock des actifs, comportant un montant très limité de production nouvelle à des fins de restructuration, sera cependant maintenue), que les principales franchises ont été cédées ou sont sur le point de l'être, et que les actifs résiduels du groupe, qui sont trop peu liquides pour être cédés dans des conditions acceptables, seront portés à maturité grâce à la garantie de refinancement consentie par la Belgique, la France et le Luxembourg* ».

En outre, ainsi que l'indique Dexia, la recapitalisation va également permettre de « *s'acquitter de l'ensemble de ses engagements contractuels à l'égard de DCL et de ses filiales et de procéder à une augmentation de capital de DCL, d'un montant de 2 milliards d'euros* », conformément aux normes comptables et prudentielles applicables en France.

Karel de Boeck, administrateur délégué, a récemment estimé que le groupe pourrait redevenir bénéficiaire à l'horizon 2018. Autrement dit, si la résolution ordonnée suit son cours conformément au plan élaboré, les actionnaires pourraient récupérer un boni de liquidation *in fine*. En tout état de cause, il s'agit d'une hypothèse lointaine sachant que le portefeuille de Dexia comporte encore des actifs potentiellement susceptibles de provoquer des pertes.

A cet égard, le rapport spécial du conseil d'administration précité souligne que « *le montant de l'augmentation de capital est donc calibré de manière à permettre au groupe Dexia de poursuivre sa résolution ordonnée, sous réserve d'absence de détérioration sensible des risques de crédit et dans des conditions normales d'évolution des marchés selon les projections actuelles* ».

Le Gouvernement a ainsi indiqué à votre rapporteur général que trois facteurs principaux pourraient menacer le plan de résolution : un événement de crédit sur la dette d'un Etat ou de collectivités locales de la zone euro ; une forte hausse des taux d'intérêts ; une dégradation très forte de la conjoncture économique et financière.

La comptabilisation des montants souscrits pour la recapitalisation doit encore faire l'objet d'une décision d'Eurostat. Elle peut considérée comme une opération financière ou devoir être inscrite dans le déficit « maastrichien », soit au titre de l'année 2012, soit au titre de l'année 2013.

B. UNE RECAPITALISATION QUI ACTE L'ÉVICTION DES ACTIONNAIRES HISTORIQUES

La recapitalisation va prendre la forme de l'émission d'actions de préférence nouvelles entièrement souscrites par la Belgique, pour 53 %, et par la France, pour 47 %.

Les droits attachés aux actions de préférence traduisent le principe selon lequel « *toute amélioration future de la situation financière de Dexia SA bénéficiera en premier lieu et principalement aux Etats garants, eu égard aux risques qu'ils portent* » (rapport spécial du conseil d'administration relatif à l'augmentation de capital). Autrement dit, une « *peu vraisemblable* » (cf. rapport spécial précité) distribution de dividendes ou un éventuel boni de liquidation seraient d'abord attribués aux détenteurs des actions de préférence.

En outre, la Commission européenne « *a indiqué aux Etats que, dans le cas d'espèce, elle n'approuverait le plan de résolution ordonnée définitif du groupe Dexia que pour autant qu'il prévoise, en cas de recapitalisation des Etats, une éviction économique complète des actionnaires existants* ».

De fait, comme le montre le tableau ci-dessous, la part des **actionnaires actuels passerait de 100 % à 6,31 %**. **L'Etat fédéral belge deviendrait l'actionnaire majoritaire, avec 50,02 % du capital, tandis que l'Etat français détiendrait 44,4 % du capital.**

Répartition du capital de Dexia SA

	Avant recapitalisation	Après recapitalisation
CDC	17,61 %	1,11 %
Holding communal	14,26 %	0,90 %
Groupe Arco	10,19 %	0,64 %
Etat fédéral belge	5,73 %	50,02 %
Etat français	5,73 %	44,40 %
Groupe Ethias	5,04 %	0,32 %
CNP Assurances	2,96 %	0,19 %
Région flamande	2,87 %	0,18 %
Région wallonne	2,01 %	0,13 %
Région de Bruxelles-Capitale	0,86 %	0,05 %
Salariés	0,57 %	0,04 %
Autres	31,17 %	2,03 %

Source : rapport spécial du conseil d'administration relatif à l'augmentation de capital sous le pair comptable et avec suppression du droit de préférence, rédigé en vue de l'assemblée générale extraordinaire du 21 décembre 2012

Cette évolution s'accompagne d'une modification de la gouvernance. L'assemblée générale du 21 décembre 2012 devrait acter la reconfiguration du conseil d'administration, celui-ci passant de **16 à 9 membres, dont 5 de nationalité belge et 4 de nationalité française**. Cette répartition traduit le fait que **la Belgique est désormais l'actionnaire et le garant majoritaire du groupe**.

C. UNE NOUVELLE RÉPARTITION DE LA GARANTIE RÉSULTANT D'UN ACCORD GLOBAL AVEC LA BELGIQUE

La diminution du montant total de la garantie des Etats de 90 à 85 milliards d'euros résulte des nouvelles projections de financements réalisées par Dexia sur l'horizon de sa résolution.

A la demande de la Belgique, la France a accepté de porter son exposition de 36,5 % à 45,59 % de l'encours total des financements garantis. En contrepartie, sa participation à la recapitalisation ne s'élève qu'à 47 %, contre 50 % lors de l'augmentation de capital de 2008.

L'accord trouvé avec la Belgique apparaît équilibré. Il permet à l'Etat français d'**économiser 165 millions d'euros** au titre de la recapitalisation.

En outre, l'octroi de garantie se fait à titre onéreux, conformément aux règles européennes. Dans le cadre de la garantie temporaire, la rémunération s'élève à 90 points de base et devrait rapporter à l'Etat, pour 2012, environ **275 millions d'euros**. Les estimations pour 2013 et 2014 s'appuient sur l'hypothèse d'un abaissement de la garantie à 5 points de base pour la garantie définitive – comme il est prévu dans le plan de résolution ordonnée.

Il s'agit d'une perte de recettes budgétaires pour l'Etat qui permet néanmoins d'alléger une contrainte forte pesant sur Dexia. Le communiqué de presse du 8 novembre 2012 relatif aux comptes du 3^e trimestre 2012 indique que sur les neuf premiers mois de l'année, « *la somme du coût des garanties payés aux Etats [...] s'élève à 725 millions d'euros* ».

Recettes pour l'Etat des garanties accordées à Dexia

(en millions d'euros)

	2011	2012	2013	2014
Rémunération garantie 2008	105	65	45	15
Rémunération garantie 2011	0	110	21	13
Rémunération garantie définitive	-	-	15	14
Commission de mise en place ¹	-	100	71	-
Total	105	275	152	41

Source : Gouvernement

Pour la Belgique, l'accord lui permet surtout de desserrer une contrainte financière importante, sachant que les seules **garanties apportées à Dexia l'exposent à hauteur de 12 % de son PIB**.

¹ La commission de mise en place est versée une seule fois au moment de la signature de la convention de garantie. Le montant 2012 correspond à la garantie temporaire, tandis que le montant 2013 correspond à la garantie définitive.

Par ailleurs, les modifications apportées au régime de la garantie sont bienvenues puisqu'elles devraient permettre de diminuer le coût de financement de Dexia. L'évaluation préalable annexée au présent article estime que « *sur les cinq prochaines années, une réduction de 0,25 % du coût des dettes de long terme [...] se traduirait par **une économie cumulée d'environ 160 millions d'euros** sur la base des volumes d'émissions à long terme anticipés par Dexia* ». Compte tenu de la fragilité financière du groupe, un tel montant n'est pas anecdotique.

D. UNE NOUVELLE OFFRE DE PRÊTS AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES DÉBUT 2013

Dans le cadre du nouveau plan de résolution ordonnée, DexMA serait cédé à un « nouvel établissement de crédit » (NEC). Sous réserve de la validation du plan par la Commission européenne et de l'octroi de l'agrément par l'Autorité de contrôle prudentiel, cette opération pourrait intervenir dans les premières semaines de l'année 2013.

Il s'agit d'un élément essentiel permettant à la co-entreprise Banque postale – CDC de distribuer sa nouvelle offre de prêts aux collectivités territoriales françaises et aux hôpitaux publics. Lors de son audition devant votre commission des finances, le 11 janvier 2012, Philippe Wahl, président du directoire de la Banque postale, avait indiqué que la nouvelle banque pourrait représenter entre 20 et 25 % du marché. D'ici 2014, son encours de prêts annuel pourrait s'élever à environ **5 milliards d'euros**.

Le Gouvernement a indiqué à votre rapporteur général que **le schéma d'organisation du NEC était en cours de finalisation**. Il semble acquis que celui-ci fasse **l'acquisition de DexMA pour un euro symbolique**, sachant qu'il portera l'intégralité de son portefeuille actuel, y compris les prêts structurés risqués.

Par ailleurs, **une grande partie des outils de DCL devraient être transférés au NEC dans les mois qui suivront la cession de DexMA**. En effet, la Commission européenne demande que **DCL n'ait plus aucun lien opérationnel avec le NEC ou la co-entreprise**. En conséquence, hormis une longue période, comprise entre 24 et 30 mois pour la duplication des systèmes informatiques, toutes les autres prestations de services entre DCL et le NEC devront cesser au bout de six mois, chaque établissement retrouvant ensuite son autonomie.

E. LES CONSÉQUENCES SOCIALES

Le **groupe Dexia emploie toujours 3 600 salariés contre plus de 35 000 fin 2010**. Cette diminution s'explique par la vente de plusieurs, en particulier Dexia Banque Belgique (devenue Belfius) et DenizBank.

Le communiqué de presse de Dexia du 28 septembre 2012 indique que *« compte tenu de son nouveau périmètre d'activité et de ses nouvelles missions, Dexia simplifierait son mode de fonctionnement et l'organisation de ses équipes. En particulier, les organisations de Dexia SA (Belgique et France) et de DCL seraient intégrées, sans que leurs structures juridiques soient fusionnées. Cette organisation s'appuierait sur 86 postes en Belgique et 645 postes en France »*.

Après cession de DexMA, la **gestion du portefeuille de DCL nécessiterait 700 personnes, tandis que le NEC emploierait près de 400 personnes.**

Toujours selon le communiqué de presse cité plus, *« le projet, ainsi défini pour NEC et Dexia, implique un redimensionnement des équipes de Dexia SA et DCL en France. Il se traduirait par la suppression de 312 postes occupés. Parallèlement 235 postes seraient disponibles afin de favoriser le reclassement des salariés dont le poste serait supprimé.*

*« Ces salariés pourraient également faire acte de candidature, au cours du premier semestre 2013, sur les postes ouverts (**potentiellement 80**) au sein de la Banque postale et de la [co-entreprise Banque postale – Caisse des dépôts] au titre du financement du secteur public local, **en bénéficiant d'une priorité de recrutement.***

« Les salariés dont le poste serait supprimé bénéficieraient des mesures sociales déjà négociées entre les organisations syndicales et Dexia ».

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

ARTICLE 30

(Art. L. 432-4 et 432-5 [nouveau] du code des assurances)

Amélioration du financement des exportations

Commentaire : Le présent article vise à étendre la garantie de l'Etat gérée par la compagnie française d'assurance du commerce extérieur (Coface) pour couvrir les risques de non paiement relatifs aux exportations d'aéronefs civils, les risques de change sur la valeur résiduelle d'aéronefs civils acquis à crédit et les risques de non-paiement au titre des contrats de refinancement des exportations françaises couvertes par une assurance-crédit.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LES DISPOSITIFS DE GARANTIE DE L'ETAT AUX EXPORTATIONS ET INVESTISSEMENTS FRANÇAIS À L'ÉTRANGER

Au sein de la mission « Engagements financiers de l'Etat », le programme 114 « Appels en garantie de l'Etat » regroupe l'ensemble des dispositifs pour lesquels l'Etat a octroyé sa garantie.

Selon le programme annuel de performances pour 2013 de la mission précitée, l'objectif principal des **garanties de l'Etat liées au développement international de l'économie française** est d'apporter un appui de nature financière aux entreprises françaises exportatrices. Cette politique d'intervention de l'Etat dans la conclusion des contrats à l'étranger est justifiée par le fait que la durée de ces contrats, leur montant et le risque d'insolvabilité des acheteurs étrangers excède ce que le marché privé peut ou ne veut pas prendre en charge seul. Par ailleurs, dans la concurrence internationale, la garantie de l'Etat est un des éléments décisifs de l'offre financière des entreprises exportatrices.

En période de crise financière, les politiques d'assurance-crédit ont un effet contracyclique permettant de soutenir l'export. L'encours de risque garanti par l'Etat est passé en assurance-crédit de 40 milliards d'euros début 2008 à plus de 64 milliards d'euros aujourd'hui. **Cinq catégories de produits sont garanties par l'Etat :**

- l'**assurance-crédit** consiste à couvrir les exportateurs, à court terme ou à long terme, contre le risque d'interruption de leur contrat, et les banques contre le risque de non remboursement des crédits à l'exportation octroyés à un acheteur étranger public ou privé. Son encours était de 64,2 milliards d'euros fin 2011 pour un montant de contrats conclus de 12,4 milliards

d'euros cette dernière année. Cette garantie procure chaque année à l'Etat une recette¹;

- l'**assurance prospection**, pour laquelle les montants garantis s'élèvent à 226 millions d'euros en faveur de 7 508 entreprises assurées fin 2011, permet de couvrir les entreprises contre le risque d'échec des prospections à l'étranger ;

- les **garanties du risque exportateur**², qui ont enregistré une forte augmentation du nombre de demandes (+26 % par rapport à 2010) pour la garantie des préfinancements tandis que leur niveau est resté stable pour les cautions. L'encours à la fin 2011 s'élevait à 1,9 milliard d'euros pour les cautions et à 104 millions d'euros pour les préfinancements ;

- la **garantie de change** assure l'exportateur contre la baisse éventuelle du cours des devises de facturation d'un contrat dont la signature et l'entrée en vigueur sont incertaines³. En augmentation de 15 % en nombre de garanties accordées par rapport à 2010 du fait de la crise, elle représente un encours à la fin 2011 de 1,9 milliard d'euros contre 1,3 milliard fin 2010 ;

- enfin, la **garantie de stabilisation de taux d'intérêt**⁴ porte sur un flux de nouveaux crédits de 1,24 milliard d'euros en 2011 (contre près de 2 milliards en 2010) et a dégagé un résultat net positif de 120 millions d'euros en 2011.

¹ Sur la période 2008-2011, cette garantie a dégagé un excédent opérationnel total de près d'1 milliard d'euros (hors récupérations). Le résultat technique (hors coût de gestion) de cette garantie s'est élevé à 518 millions d'euros contre 884 millions en 2010. Il se décompose en 323 millions d'euros de primes, 470 millions de récupérations et 274 millions d'indemnités (en forte augmentation en lien principalement avec le sinistre lié à un contrat de la société STX pour 192 millions d'euros et des sinistres en Iran et au Mexique).

² Cette garantie regroupe deux produits : « garantie des cautions » et « garantie des préfinancements ». La garantie des cautions permet à un exportateur d'honorer un contrat à l'international en fournissant à ses banques une garantie sur les cautions à émettre dans le cadre de ce contrat (cautions de soumission, de bonne fin et de restitution d'acomptes) et exigées par l'acheteur. Il s'agit d'assurer la banque émettrice de la caution contre le risque de défaillance de l'entreprise exportatrice. La quotité garantie maximale est, à ce jour, de 50 % pour les entreprises dont le chiffre d'affaires excède 150 millions d'euros et de 80 % pour les autres. La garantie des préfinancements couvre un prêt consenti par une banque pour financer le lancement d'un contrat export. Ce prêt peut servir à acheter des équipements, des matières premières ou financer toute autre dépense nécessaire à la réalisation du contrat. La quotité garantie applicable suit le même schéma que pour les cautions.

³ Elle garantit à l'entreprise la valeur en euros de l'offre qu'elle remet en devises. Afin que l'Etat ne soit pas exposé à un risque budgétaire du fait de cette garantie, cette dernière est équilibrée dans son principe, la symétrie entre l'indemnisation des pertes de change et le reversement des bénéfiques et la perception de primes adaptées permettant, sur des variations de long terme du cours des devises, d'obtenir des effets qui se compensent. La mutualisation des dossiers permet également aux flux liés aux appels d'offres gagnés et perdus de s'équilibrer.

⁴ La procédure de soutien public au financement de crédits consentis en euros ou en devises, d'une durée supérieure ou égale à deux ans, permet de proposer à un emprunteur étranger, dès le stade de l'offre du contrat commercial, un taux fixe défini par les autorités françaises selon les règles de l'Arrangement OCDE sur les crédits à l'exportation.

Au total, 137,6 millions d'euros sont inscrits pour 2013 au titre de la mission « Engagements financiers de l'Etat » pour couvrir les éventuels appels émis au titre des procédures de garantie à l'export avec la garantie de l'Etat. En pratique, l'assurance-crédit, malgré des encours importants, est équilibrée par les primes d'assurances et ne mobilise donc pas de crédits budgétaires.

Depuis 1949, la gestion, pour le compte de l'Etat, de ces garanties publiques est confiée à gérées par la compagnie française d'assurance du commerce extérieur (Coface).

B. L'ACTIVITÉ DE GESTION PAR LA COFACE DES GARANTIES PUBLIQUES À L'EXPORTATION POUR LE COMPTE DE L'ETAT

La Coface est une société anonyme, filiale à 100 % de Natixis, spécialisée dans les services d'assurance-crédit destinés à protéger les entreprises contre le risque de défaillance financière de leurs acheteurs. A ce titre, elle gère à titre privé, pour son propre compte, 430 milliards d'euros de créances garanties en assurance crédit¹ sur 95 pays, dont 107 milliards d'euros pour la France.

La gestion des garanties publiques, dont le montant des encours a été présenté plus haut, ne représente donc qu'une partie de son activité. Sur 4 600 collaborateurs, 250 sont dédiés à la gestion des garanties pour le compte de l'Etat dans le cadre d'une convention d'objectifs et de moyen 2012-2015 et des dispositions des articles L. 432-1 à L. 432-4 du code des assurances.

A cet égard, il ne s'agit pas de garanties de l'Etat donnée à la Coface, l'Etat demeurant le garant des risques pris, mais d'une délégation de gestion mise en œuvre en étroite collaboration avec l'administration, c'est-à-dire la direction générale du Trésor, selon des règles précises exposées dans l'encadré ci-dessous.

**Présentation des principes de gestion par la Coface
pour le compte et avec la garantie de l'Etat dans le cadre des dispositions
des articles L. 432-1 à L. 432-4 du code des assurances.**

Cette gestion obéit à des règles précises :

1 – Instruction

La Coface instruit les demandes de garantie qui lui sont directement adressées par les entreprises et/ou les banques, dans le cadre de la politique de crédit définie annuellement par le ministre de l'économie et des finances. Elle met ainsi son expertise en matière d'analyse de risque au service de ses clients : l'Etat, les entreprises françaises et les banques.

¹ Source : Coface au 31 décembre 2011.

2 – Décision

Après avoir instruit les demandes, Coface fait une proposition de garantie à la Commission des garanties et du crédit au commerce extérieur qui décide de la suite qui peut leur être réservée. Toutefois, la Coface dispose de délégations de décisions pour certaines demandes en fonction du montant de l'opération, de la durée de crédit ou encore de la catégorie de prime.

3 – Signature et gestion du contrat d'assurance

La Coface délivre en son propre nom les contrats d'assurance, sur la base de la décision prise par l'administration ou par elle-même dans le cadre de ses délégations. Elle gère ensuite les contrats : suivi du risque, établissement d'avenants, etc. En cas de sinistre, elle instruit les demandes d'indemnisation et assure le recouvrement des créances impayées.

4 – Principes comptables

Les risques sont pris en charge par l'Etat. L'ensemble des flux financiers relatifs aux garanties publiques (primes, indemnités, reversements) font l'objet d'un enregistrement comptable distinct dans les comptes de la Coface. Les primes et les reversements perçus par la Coface sont directement versés sur le compte de l'Etat. Les indemnités sont payées par la Coface à partir de ce même compte.

Source : Coface

L'octroi de ces garanties publiques par la Coface, pour le compte de l'Etat, repose sur une série de dispositions législatives :

- les dispositions fondatrices de ce mécanisme de délégation reposent sur les articles 16 et 17 de la loi n° 49-874 du 5 juillet 1949 relative à certaines dispositions d'ordre économique et financier, codifiée à l'article L. 432-2 du code des assurances (*cf.* encadré ci-dessous) ;

- l'article 83 de la loi n° 2001-1276 du 28 décembre 2001 de finances rectificative pour 2001 a permis de faire bénéficier les exportations d'Airbus de la garantie dite « pure et inconditionnelle » (GPI). Il s'agit d'une garantie à 100 % appellable à première demande qui couvre le montant financé ainsi que les risques juridiques¹ ;

- enfin, l'article 121 de la loi n° 2008-1443 du 30 décembre 2008 de finances rectificative pour 2008 a permis d'étendre le champ des garanties publiques au risque de défaut des exportateurs français.

¹ Selon les informations communiquées à votre rapporteur général, depuis le passage de l'assurance Coface à 95 % vers la GPI, la sinistralité des dossiers Airbus pris en garantie a diminué (aucun appareil en sinistre depuis 2003 sur 845 appareils pris en garantie, contre 45 appareils sinistrés sur les 627 couverts en assurance-crédit à 95 % de 1990 à 2004).

Article L. 432-2 du code des assurances

La garantie de l'Etat peut être accordée en totalité ou en partie :

1° A la Compagnie française du commerce extérieur :

a) Pour ses opérations d'assurance des risques commerciaux, politiques, monétaires, catastrophiques et de certains risques dits extraordinaires, afférents à des opérations de nature à contribuer au développement du commerce extérieur de la France ou présentant un intérêt stratégique pour l'économie française à l'étranger ;

a bis) Pour ses opérations d'assurance couvrant le risque de non-paiement des sommes dues par des entreprises à des établissements de crédit ou des entreprises d'assurance dans le cadre d'opérations de commerce extérieur dans des conditions prévues par décret ;

b) Pour ses garanties spécifiques couvrant les risques de non- paiement, dans des conditions prévues par décret ;

c) Pour les opérations de gestion des droits et obligations afférents aux opérations et garanties mentionnées aux a et b ;

d) Dans des conditions fixées par décret, pour des investissements à réaliser ou déjà réalisés par des entreprises françaises dans des pays étrangers lorsque ces investissements présentent un intérêt pour le développement de l'économie française et ont été agréés par le pays concerné. Le même décret détermine les conditions et les modalités de cette garantie. Dans le cas de pays étrangers qui ne sont pas liés au Trésor français par un compte d'opérations, cette garantie peut être subordonnée à la conclusion préalable d'un accord sur la protection des investissements. En cas de mise en jeu de la garantie, l'Etat peut prélever le montant correspondant à ladite garantie sur les crédits d'aide à verser au pays concerné.

2° Aux exportateurs pour les opérations prévues à l'article 53 de la loi n° 48-1516 du 26 septembre 1948, fixant l'évaluation des voies et moyens du budget général pour l'exercice 1948 et relative à diverses dispositions d'ordre financier.

La garantie de l'Etat peut être également accordée aux exportateurs pour les couvrir, dans les conditions fixées par des contrats conclus avec eux par le ministre de l'économie et des finances, d'une partie des pertes pouvant résulter des dépenses qu'ils engagent pour prospecter certains marchés étrangers, faire de la publicité et constituer des stocks en vue de développer les exportations à destination de ces marchés.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le **I du présent article** propose d'**étendre le champ d'application de la garantie de l'Etat** gérée par la Coface à trois nouvelles catégories de risques :

- les risques de non paiement relatifs aux exportations d'aéronefs civils. Il s'agit d'une extension de la GPI accordée jusqu'alors à Airbus ;

- les risques de change sur la valeur résiduelle d'aéronefs civils acquis à crédit ;

- et les risques de non-paiement au titre des contrats de refinancement des exportations françaises couvertes par une assurance-crédit.

A titre de mesure d'application, le **II du présent article** prévoit l'insertion de la mention de ces garanties aux articles L. 432-4 et L. 432-5 (nouveau) du **code des assurances**.

La **nécessité de légiférer** sur ces dispositions résulte de l'article 34 de la LOLF qui prévoit que l'octroi de garanties de l'Etat relève de la loi de finances.

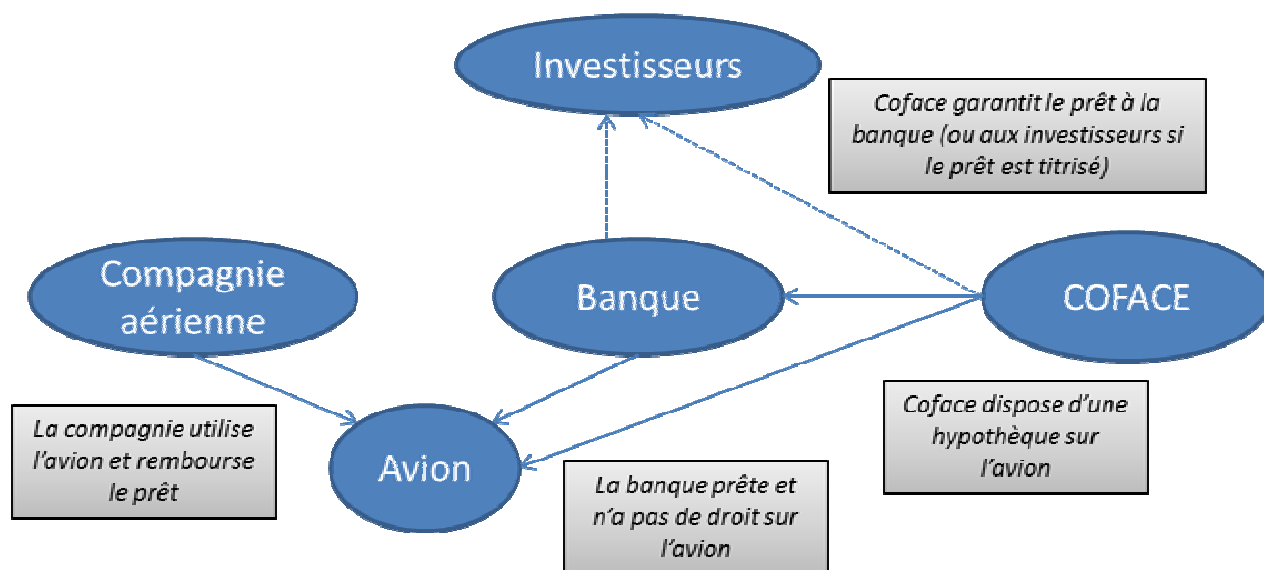
A. L'EXTENSION DE LA GARANTIE PURE ET INCONDITIONNELLE À TOUT TYPE D'AÉRONEFS CIVILS

Le 1° du I du présent article octroie une garantie couvrant les **risques de non-paiement relatifs au financement d'exportations d'avions civils** de plus de dix tonnes au décollage et d'**hélicoptères civils** de plus d'une tonne au décollage.

Ce dispositif, qui n'existe actuellement que pour les ventes d'Airbus, au titre de la garantie pure et inconditionnelle, consiste à octroyer aux autres constructeurs français une garantie à 100 % appellable à première demande, au lieu d'une assurance Coface à 95 %. Selon le schéma présenté ci-dessous, cette garantie, qui couvre le principal, les intérêts et les accessoires du financement, a pour objet de sécuriser les prêts souscrits en vue de la vente d'un aéronef.

Dans ce but, la garantie peut être accordée par la Coface aux fournisseurs de l'aéronef ou à leurs filiales, aux établissements de crédit et établissements financiers de droit français ou étranger ou aux entreprises d'assurance et de réassurance, aux mutuelles et aux institutions de prévoyance de droit français ou étranger.

Schéma de la garantie du financement des aéronefs civils



Concrètement, cette mesure permettrait d'étendre la couverture du risque aux constructeurs d'avions (ATR et Superjet) et d'hélicoptères (Eurocopter) civils. L'encours des créances garanties serait appelé à augmenter en conséquence. Ainsi, Airbus bénéficie aujourd'hui de cette garantie dans des proportions variables (de 3 à 4 milliards de dollars annuels depuis le début de la crise financière de 2008). Les prises en garantie pour des ATR sont de l'ordre de 150 à 200 millions de dollars chaque année et pourraient augmenter à 300 millions annuels au vu de la cadence prévue. Les Superjet pourraient représenter, en part française, 50 millions de dollars par an, et les Eurocopter 200 millions de dollars. L'exposition supplémentaire par rapport aux garanties déjà octroyées par Airbus serait donc susceptible de représenter 500 à 600 millions de dollars annuels au plus, qui engendrerait eux-mêmes quelque 50 à 100 millions de dollars de primes d'assurance reversées à l'Etat. Il faut toutefois retenir que ces chiffres, donnés sous toute réserve, n'ont pas de valeur pour l'avenir et dépendent donc de la dynamique future des marchés.

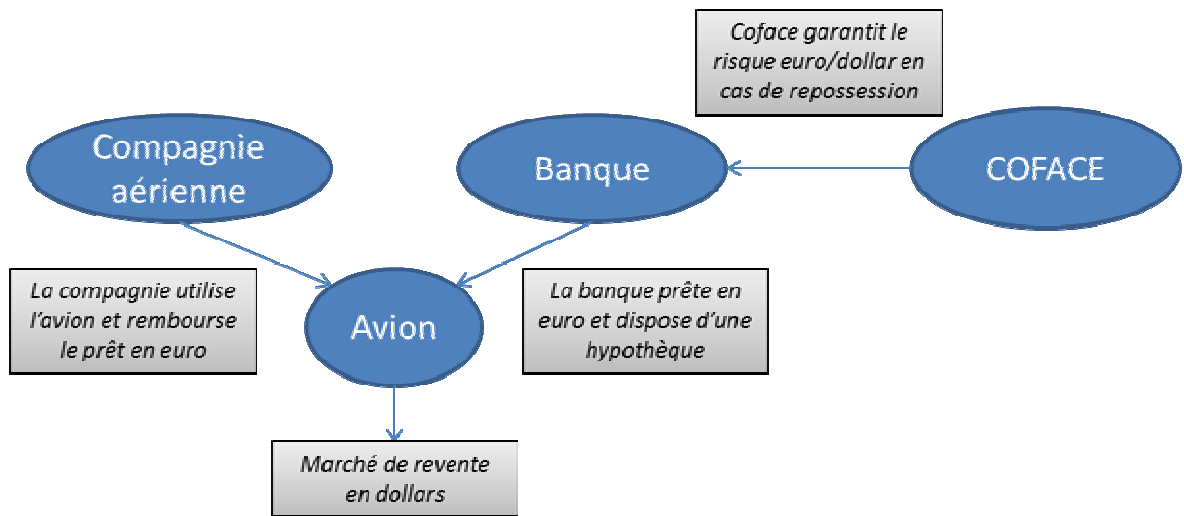
Par nature, ce nouvel outil accroît le risque financier de 5 % par rapport à l'assurance actuellement octroyée par la Coface sur 95 % du montant financé. Néanmoins, selon l'évaluation préalable du présent article, « *le risque est modéré pour les finances publiques* » dans la mesure où « *la garantie inconditionnelle à première demande n'est étendue qu'à des actifs récupérables et liquides, c'est-à-dire des actifs qui peuvent être revendus en cas de sinistre* ». Par ailleurs, il faut remarquer que, depuis la création de la GPI en faveur d'Airbus, la sinistralité des opérations a considérablement diminué, annulant *de facto* le risque depuis 2003 et permettant à l'Etat de recevoir un produit net en contrepartie de la garantie.

B. LA CRÉATION D'UNE GARANTIE DE CHANGE SUR LA VALEUR RÉSIDUELLE DES AÉRONEFS CIVILS

Le 2° du I du présent article octroie une garantie couvrant les **risques de change sur la valeur résiduelle d'aéronefs civils acquis à crédit dans le cadre d'une opération d'exportation**, à l'exclusion de toute autre garantie de la Coface.

Cette garantie a pour objet de couvrir le risque de change sur la revente du matériel par la banque en cas de sinistre de son emprunteur.

Schéma de la garantie de change sur la valeur résiduelle d'un aéronef civil



Source : ministère du commerce extérieur

En pratique, le risque induit et garanti par l'Etat se limite à la variation de change (euro-dollar pour ce qui concerne les ventes d'aéronefs) sur l'encours restant dû en cas de revente sur le marché de l'occasion, lequel fonctionne en dollar. Il serait donc circonscrit au maximum à la valeur de change sur la revente qui par nature décroît dans le temps avec la cote de l'appareil. Par ailleurs, ce risque euro-dollar est lui-même couvert par les risques inverses dollar-euro qui représentent actuellement l'essentiel de la couverture de change des contrats de vente d'aéronefs puisque ceux-ci sont en majorité souscrits en dollar.

C. LA MISE EN PLACE D'UNE GARANTIE DE REFINANCEMENT DES CRÉANCES COUVERTES PAR UNE ASSURANCE-CRÉDIT

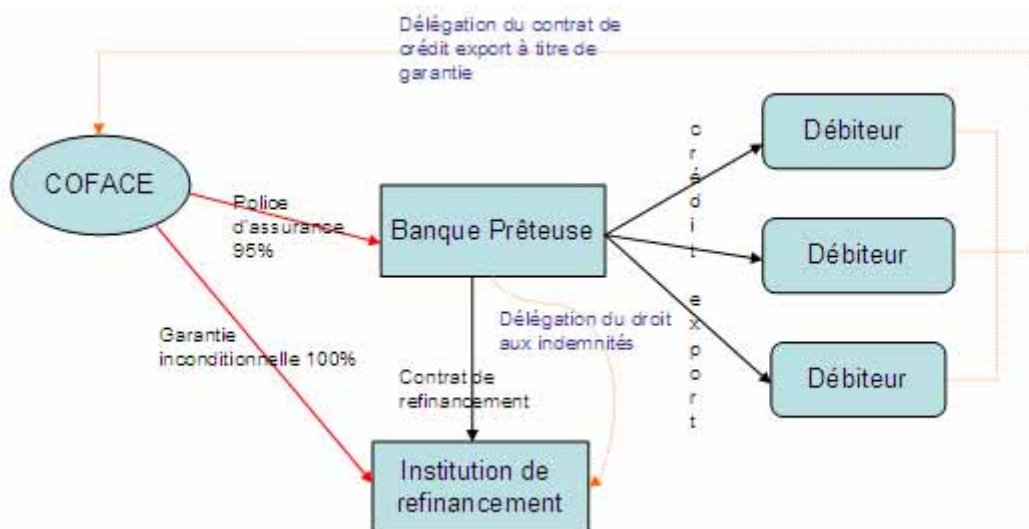
Le 3° du I du présent article octroie une garantie couvrant les risques de non-paiement au titre de contrats conclus en vue du refinancement d'opérations couvertes par le dispositif d'assurance-crédit géré par la Coface.

Partant du constat que, du fait de la crise, les banques des pays de l'OCDE réduisent la taille de leur bilan, ce qui conduit à une diminution des volumes de prêts et à un renchérissement des financements de long terme des projets les plus importants, cette mesure a pour objet **améliorer l'offre de liquidité par les banques en mettant en place une garantie de refinancement**. Cette garantie qui existe déjà en Allemagne, et est en cours d'adoption aux Pays-Bas, permet de faciliter le refinancement de crédits-exports par des investisseurs ne souhaitant pas prendre de risque.

Elle consiste à octroyer directement une garantie à 100 % de paiement inconditionnelle à première demande à l'organisme finançant un crédit

export assuré par la COFACE. Ainsi que l'illustre le schéma ci-dessous, le risque supplémentaire engendré par l'octroi de cette garantie à 100 % est limité à 5 % d'un prêt déjà couvert à 95% par l'actuelle assurance-crédit offerte par la Coface sous garantie de l'Etat. Au surplus, il ne se réaliserait qu'en cas de double défaut de la banque et de l'emprunteur étranger.

Schéma de la garantie de refinancement des exportations



Source : ministère du commerce extérieur

Sur le plan quantitatif, les services du ministère du commerce extérieur évaluent à environ 800 millions d'euros d'encours supplémentaire à terme correspondant à la fraction non garantie (5 %) de 40 % du portefeuille d'assurance-crédit actuel, hors aéronautique. Si l'instrument est contingenté pour la première année à 30 % des crédits accordés annuellement, cela correspondrait à 200 millions d'euros d'encours supplémentaire pour 2013, soit un montant relativement faible rapporté aux quelque 12,4 milliards d'euros d'encours garantis pour la seule année 2011 et le cumul de 64 milliards d'euros des encours de l'assurance-crédit. La encore, le chiffrage de l'encours supplémentaire garantie par l'Etat relève de l'ordre de grandeur et ne préjuge pas du flux d'affaires qui sera engendré en 2013.

L'encadrement de cette nouvelle garantie de refinancement serait assuré dans les mêmes conditions que l'ensemble des assurances et garanties accordées par la Coface dans le cadre des dispositions précitées du code des assurances.

Enfin, cette mesure est instituée à titre expérimental uniquement auprès d'acheteurs dont l'échelon de qualité de crédit est supérieur ou égal à 3 à la date d'octroi de la garantie (soit une notation supérieure ou égale à BB-) avant, le cas échéant, d'être élargie ultérieurement si la procédure fait ses preuves.

*

A l'initiative de notre collègue Christian Eckert, rapporteur général, six amendements de précision rédactionnelle et de coordination ont été adoptés par l'Assemblée nationale.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

L'amélioration du financement des exportations proposé par le présent article contribue à la traduction législative de la décision 15 du cinquième levier « *Renforcer les conquêtes de nos entreprises à l'étranger et l'attractivité de notre pays* » du pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi présenté le 6 novembre dernier par le Premier ministre.

A. SUR LE PLAN ÉCONOMIQUE : UN DISPOSITIF PLEINEMENT JUSTIFIÉ

Nul n'est besoin de rappeler ici l'enjeu considérable que représente le redressement de la balance commerciale de la France et, par conséquent, l'urgente nécessité de donner tous les moyens au développement des exportations. Partant d'une situation dégradée¹, l'objectif est ambitieux : il s'agit d'augmenter de 25 à 26 milliards d'euros le niveau actuel des exportations des entreprises françaises qui représentait 430 milliards d'euros de biens et marchandises en 2011. Pour cela, il faut que la croissance de nos exportations soit chaque année de 2 % supérieure à celle de nos importations.

Pour y parvenir, le présent dispositif constitue un des éléments des politiques de développement de l'export qui seront mises en œuvre par le Gouvernement. Celui-ci fait par ailleurs directement écho à la sixième proposition du rapport « Gallois » d'**aligner les conditions de crédit et des garanties export, en volume, quotité et taux sur le meilleur niveau constaté dans les pays avancés** et créer un « prêteur direct » public. Ce mécanisme de financement public direct existe déjà dans de nombreux pays exportateurs tels que l'Allemagne, l'Italie, les Etats-Unis, la Suède ou la Finlande. Il s'agit de refinancer directement les banques commerciales en apportant une liquidité publique permettant d'offrir un financement compétitif.

Or les crédits exports qui sont des créances de long terme peu rémunératrices, du fait de la crise, n'attirent plus les banques françaises qui se sont désengagées de cette activité compte tenu de leurs contraintes de liquidité

¹ La part de marché des exportations françaises dans le commerce international a reculé de 36 % depuis 2000, de 5,1 % à 3,3 %, contre un recul de moins de 10% pour l'Allemagne ou l'Espagne. Le déficit des échanges de marchandises hors énergie, qui n'a cessé de croître depuis 2007, atteint plus de 25 milliards d'euros en 2011 (source : Pacte national pour la croissance, la compétitivité et l'emploi)

(division par 4 depuis 2009 de leurs activités de financements des équipements français à l'export).

La réforme proposée des garanties à l'export aura une triple portée :

- enrayer le repli des banques françaises des activités de financement export et accroître l'offre de liquidité permettant de financer des ventes à crédit ;

- compléter la palette des financements à l'export afin de disposer de manière exceptionnelle d'un refinancement direct lorsque les entreprises françaises sont en concurrence avec des offres étrangères bénéficiant de mesures similaires ;

- démocratiser l'accès au financement au bénéfice des PME et ETI.

B. SUR LE PLAN BUDGÉTAIRE : UN ENGAGEMENT FINANCIER DE L'ETAT QUI S'INSCRIT DANS LES RÈGLES EXISTANTES DE GESTION DES GARANTIES PUBLIQUES PAR LA COFACE

L'extension du champ de la garantie de l'Etat gérée par la Coface pourrait s'accroître de quelque 700 millions d'euros, au vu des évaluations communiquées par le ministère du commerce extérieur à l'appui de deux des nouveaux dispositifs, à l'exception de la garantie de change dont le risque, considéré comme faible, ne semble pas justifier un chiffrage particulier.

Néanmoins, la question qui se pose traditionnellement lorsque la garantie de l'Etat est engagée est celle de son plafond et de sa durée. A cet égard, il faut souligner que, depuis l'origine, la délégation de gestion de la garantie de l'Etat à la Coface ne fait pas entrer en jeu ces deux critères.

En effet, deux éléments expliquent l'absence de plafond spécifique et de durée du dispositif :

- les conditions d'encadrement de la gestion de la Coface fait directement intervenir l'Etat, l'octroi des garanties résultant d'une décision prise par le ministre chargé de l'économie après avis de la Commission interministérielle des garanties et des crédits au commerce extérieur. Cette décision est prise dans le cadre juridique des crédits ouverts au sein de la mission « Engagements financiers de l'Etat », dont on a vu que pour 2013, 137,6 millions d'euros sont budgétés pour couvrir les éventuels appels émis au titre des procédures de garantie à l'export avec la garantie de l'Etat. Il existe donc un plafond budgétaire fixé chaque année *ex ante*. Mais comme on l'a vu précédemment, ces risques sont *de facto* couverts par la rémunération du service sur lequel l'Etat perçoit des primes d'assurances ;

- il peut être considéré, comme cela est indiqué dans l'évaluation préalable, que « *la fixation d'un plafond pour les garanties COFACE serait contre-productive, car l'assurance-crédit est un dispositif de soutien contra-cyclique, comme cela a été observé depuis 2008. Le plafond risquerait d'être*

atteint en creux de cycle, au moment où les exportateurs auraient le plus besoin de soutien financier public pour pallier les défaillances de marché ».

Au total, toute extension de garantie publique emporte nécessairement un risque financier supplémentaire, lequel est pris en compte, d'une part, par les crédits budgétaires dédiés et, d'autre part, par la tarification du service aux bénéficiaires qui rapporte chaque année à l'Etat. Celle-ci est évaluée à 107 millions d'euros dans le cadre du présent collectif budgétaire.

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

ARTICLE 31

Octroi de la garantie de l'Etat à la société Banque PSA Finance, filiale de la société Peugeot S.A.

Commentaire : le présent article vise à accorder, à titre temporaire, la garantie de l'Etat aux emprunts émis par la société Banque PSA Finance, société de financement filiale du groupe PSA, sur la période 2013-2016.

I. LA SITUATION DE BANQUE PSA FINANCE, REFLET DES DIFFICULTÉS DU GROUPE PSA

A. UNE BANQUE NÉCESSAIRE À L'ACTIVITÉ INDUSTRIELLE DE PSA

Bien que l'aide à l'achat des véhicules fasse partie intégrante, dès leur fondation au début du 20^e siècle, de l'activité des sociétés Peugeot et Citroën, c'est en 1979 que le groupe PSA Peugeot Citroën¹ crée une société dédiée au financement, Crédipar. Cette société, consacrée au financement de l'acquisition des véhicules par les clients finaux, a été intégrée en 1982 comme filiale d'une holding « PSA Finance Holding ». En 1995, le groupe obtient l'agrément d'**établissement de crédit** et est renommé « Banque PSA Finance » (BPF). Depuis cette date, BPF est un établissement de crédit, **société anonyme détenue à 100 % par Peugeot S.A.**

BPF a accompagné l'internationalisation du groupe PSA ; aujourd'hui, elle est **présente dans 23 pays**, en particulier en Europe de l'Ouest, au Brésil, en Europe centrale et orientale, en Russie et en Chine.

Les activités de BPF peuvent être distinguées en deux principales branches :

- le **financement au client final, particulier ou entreprise**, en particulier des offres de vente à crédit ou de location avec ou sans option d'achat. L'activité comprend également des solutions de financement connexes, en particulier l'assurance-crédit ;
- **l'activité, auprès du réseau de concessionnaires des deux marques, de financement du stock et des pièces de rechange**, ainsi que du besoin en fonds de roulement.

La première branche (financement au client final) représente 72 % de l'encours des crédits (soit 17,5 milliards d'euros), la seconde en représente 28 % (soit 6,8 milliards d'euros).

¹ Le groupe PSA Peugeot Citroën est né en 1976 du rachat de Citroën S.A par Peugeot S.A..

S'agissant du financement au client final, BPF a financé l'acquisition de **843 811 véhicules (neufs et occasions) en 2011**, pour un montant total de 8 790 millions d'euros. De façon générale, BPF finance environ **28 % des ventes réalisées par PSA Peugeot Citroën**, ce qui constitue un taux de pénétration¹ important, bien que sensiblement inférieur à celui de RCI Banque pour le groupe Renault (34,3 %).

S'agissant du financement au réseau, il apparaît que les concessionnaires qui font davantage appel à BPF affichent un **taux de renouvellement des véhicules plus élevé**.

Comme le groupe PSA lui-même, l'activité de BPF reste **tournée vers le continent européen**, puisque 35,6 % de la production nouvelle de financements, en 2011, ont été effectués en France et 54,2 % en Europe occidentale hors France.

Dans ce contexte, BPF représente un **puissant levier et un indispensable complément à l'activité industrielle de PSA Peugeot Citroën**. En pratique, BPF travaille étroitement avec les concessionnaires pour faciliter les ventes de véhicules.

B. DES FONDAMENTAUX SOLIDES

1. Bilan et solvabilité

BPF présente, au 31 décembre 2011, un **bilan total de 27,8 milliards d'euros**, essentiellement constitué par l'encours de crédit à la clientèle, soit 24,3 milliards d'euros, dont **17,5 milliards d'euros de prêts aux clients finaux** et **6,8 milliards d'euros de prêts au réseau de concessionnaires**.

BPF ne présente pas de problème de solvabilité. **Ses fonds propres réglementaires s'élèvent, en 2012, à 3,2 milliards d'euros**, en hausse de 3,6 % par rapport à 2010 du fait de la décision de l'assemblée générale d'affecter 50 % du résultat au capital, soit 172 millions d'euros. Au 30 juin 2011, le ratio de fonds propres de la meilleure qualité (Tier 1 au sens de la réglementation prudentielle de Bâle II) s'établissait à **14,44 %**, significativement au-dessus du ratio minimum exigé. Par ailleurs, le rapport annuel 2011 précise que *« les fonds propres prudentiels consolidés de la banque étant constitués exclusivement de capitaux propres ordinaires, les changements de définition du Tier 1 attendus avec l'implémentation des standards Bâle III en 2013 ne devraient pas avoir d'impact significatif »*.

Le maintien d'un bon ratio de solvabilité dépend en particulier, sur long terme, de **la qualité du portefeuille d'actifs**. A cet égard, BPF présente un taux de créances douteuses qui a significativement augmenté entre 2009

¹ Le taux de pénétration est calculé en rapportant le nombre de nouveaux financements de véhicules au nombre de véhicules vendus.

(598 millions d'euros) et 2010 (637 millions d'euros) dans le contexte de la crise économique, mais qui s'est stabilisé en 2011 (649 millions d'euros).

De plus, la qualité du portefeuille est renforcée par la **présence de sûretés sur la quasi-totalité de l'encours**. En effet, les crédits aux clients finaux sont généralement assortis d'une garantie sur le véhicule lui-même ; de même, BPF prend une sûreté ou une autre garantie sur les véhicules ou les pièces de rechange financées au profit du réseau de concessionnaires.

2. Rentabilité

BPF contribue positivement au résultat du groupe PSA. **En 2011, son résultat net s'établit à environ 354 millions d'euros** ; au premier semestre 2012, il s'élève à 271 millions d'euros. Au-delà de son importance pour son activité industrielle, BPF constitue donc une importante source de revenus pour les résultats consolidés du groupe.

3. Refinancement et liquidité

S'agissant du refinancement, assuré directement par la holding, Banque PSA Finance présente la difficulté, partagée par la plupart des établissements spécialisés, de **ne pas disposer de dépôts clients**. Dès lors, elle se refinance par **deux canaux principaux : les financements bancaires et les marchés financiers**.

Au 31 décembre 2011, **les prêts accordés par les établissements bancaires représentent 19 % des ressources de BPF**.

Le **refinancement sur le marché compte pour 77 %** du refinancement total. **Les obligations sur le marché**, émises directement par la société holding Banque PSA Finance, non sécurisées, comptent pour 59 % des ressources. Par ailleurs, BPF dispose d'un **refinancement sécurisé**, issu d'opérations de titrisations des créances qu'elle détient auprès de sa clientèle, pour 18 %.

Enfin, le financement d'origine publique issu de la SFEF¹ représente 4 % des ressources.

BPF poursuit ainsi une stratégie de **diversification des sources de financement**, caractérisée notamment par la **progression des opérations de titrisation**, réalisées sur chacun des marchés nationaux. Rappelons que ces sources alternatives de refinancement seront d'autant plus importantes que le

¹ La Société de financement de l'économie française (SFEF) est une société mise en place au cours de la crise financière, co-détenue par l'État et par les banques françaises, et destinée à émettre des titres garantis par l'État et à prêter la ressource ainsi obtenue aux établissements de crédit. Elle a été « mise en sommeil » en 2010. S'agissant de Banque PSA Finance, ce financement correspond au montant résiduel de prêts contractés auprès de la SFEF au cours de la crise.

règlement européen CRD IV fermera l'accès des établissements sans dépôts au refinancement auprès de la Banque centrale européenne.

En tout état de cause, l'enjeu de liquidité est, pour BPF, structurellement facilité par la **maturité relativement courte de son encours, qui s'établit à 42 mois pour les prêts aux clients finaux**. La maturité du passif est ajustée sur cette durée, et s'élève en moyenne, pour les financements à moyen et long terme, à 3,3 ans. De plus, BPF met en œuvre une stratégie prudente, consistant à disposer à tout moment d'un **coussin de liquidité de six mois minimum** (soit une trésorerie de 724 millions d'euros au 31 décembre 2011).

C. UNE CONTAGION MÉCANIQUE DES DIFFICULTÉS DU GROUPE PSA

Le 12 juillet 2012, le groupe PSA annonçait un **plan de réorganisation** comprenant notamment la fermeture du site d'Aulnay et la suppression de 8 000 emplois, dont 6 500 départs nets. Du fait de son orientation vers le marché européen, le groupe subit en effet directement les conséquences de la crise que traverse le continent, en particulier dans les pays dits « périphériques » où il est très présent. D'un point de vue plus structurel, les marques Peugeot et Citroën, dont l'essentiel de l'appareil de production est en France, sont également « *pris en tenaille* », d'après le rapport remis par Emmanuel Sartorius en septembre 2012, « *entre les autres constructeurs généralistes qui produisent à bas coût en Europe de l'Est et les constructeurs allemands premium (Audi, BMW, Mercedes), qui attaquent le milieu de gamme* ».

Les difficultés du groupe se traduisent par d'importantes **pertes opérationnelles**, qui s'élèvent à 819 millions d'euros au premier semestre 2012. Dans ce contexte, les agences de notation ont décidé de dégrader la note de PSA, qui s'établit désormais à Ba3 chez Moody's et à BB chez Standard & Poor's.

Or, la notation de **Banque PSA Finance, filiale à 100 % de Peugeot S.A., est largement dépendante de celle de sa maison mère**. En effet, les agences n'admettent pas un **écart de plus de deux crans** entre la notation d'une filiale et celle de sa mère, quelle que soit la situation intrinsèque de la première. Cette fragilité était d'ailleurs identifiée par BPF, qui la présentait sous forme de « *risque de notation* » dans son rapport financier 2011. La contagion mécanique entre la note de PSA et la note de sa filiale se justifie, au-delà de leurs rapports capitalistiques, par la dépendance de la seconde à l'activité de la première : en effet, le niveau d'activité et le résultat obtenus par BPF sont largement corrélés au nombre de ventes réalisées par PSA.

Dans ce contexte, **Banque PSA Finance a été dégradée le 25 juillet dernier de Baa1 à Baa2 par Moody's, et placée sous perspective négative**. Or, une nouvelle dégradation pourrait la faire sortir de la catégorie *investment*

grade, ce qui la mettrait dans **l'incapacité de trouver sur les marchés les ressources nécessaires à son refinancement**. C'est pour prévenir un tel risque qu'il est proposé d'accorder la garantie de l'Etat à BPF, car elle permettrait de décorrélérer le risque associé à BPF et celui associé à sa maison mère.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article vise à **autoriser le Ministre de l'économie et des finances à accorder la garantie de l'Etat à Banque PSA Finance** sous les conditions suivantes (alinéa 1).

Tout d'abord, la garantie s'applique aux **titres de créance émis par BPF** ; il s'agit, en pratique, du **refinancement non sécurisé** qui compte pour 59 % du refinancement total de BPF en 2011. La garantie ne porte donc ni sur les crédits bancaires, ni sur les créances titrisées (refinancement sécurisé).

Le montant de la garantie s'établit à **7 milliards d'euros**. Ce montant se compose en réalité de deux parties :

- **5 milliards d'euros**, correspondant aux besoins de refinancement sur la période du 1^{er} janvier 2013 au 31 décembre 2015 ;
- **2 milliards d'euros**, pour le refinancement sur l'année 2016, qui seraient accordés par le Ministère seulement si le besoin est avéré et que les banques partenaires acceptent de prolonger leurs propres lignes de crédit.

La garantie porte sur les **émissions de dette du 1^{er} janvier 2013 au 31 décembre 2016**. Étant donné la maturité moyenne des dettes de BPF (trois ans), il est donc prévu que la garantie couvre des dettes de BPF jusqu'en 2019.

La garantie est accordée à **titre onéreux**. L'exposé des motifs précise qu'elle est accordée aux conditions du marché et évalue le montant global de cette rémunération, pour l'ensemble de la période, à **400 millions d'euros**.

L'**alinéa 2** du présent article précise que cette garantie donne lieu à une **convention de garantie entre l'Etat, la société Peugeot S.A. et la société Banque PSA Finance**. Cette convention « *fixe notamment les modalités dans lesquelles la garantie mentionnée au I peut être appelée, les contreparties de la garantie, ses conditions tarifaires ainsi que les éventuelles sûretés conférées à l'Etat en contrepartie de la garantie* ». Soulignons que la convention, actuellement négociée entre les parties contractantes, ne pourra être définitivement arrêtée et signée par le Ministre qu'une fois la présente loi de finances promulguée.

Enfin, l'**alinéa 3** prévoit que le Gouvernement « *rend compte chaque année au Parlement de la mise en œuvre du présent article* ».

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A l'initiative de notre collègue député Christian Eckert, rapporteur général du budget, l'Assemblée nationale a adopté un amendement de sa commission des finances visant à **remplacer le dernier alinéa afin de préciser l'information annuelle du Parlement.**

Le texte prévoit désormais que le Gouvernement remet, avant le 1^{er} juin de chaque année, un **rapport global sur la situation du groupe PSA**, comprenant notamment :

- une présentation détaillée de la **situation financière** de Banque PSA Finance et de Peugeot SA ;
- une évaluation du **fonctionnement des organes sociaux** de la société Peugeot SA ;
- les **caractéristiques des émissions de dettes** garanties ;
- le montant de la **rémunération de la garantie** ;
- une présentation des **engagements financiers des établissements de crédit créanciers de la société Banque PSA Finance** ;
- le bilan de la mise en œuvre des **contreparties** ;
- une présentation de l'évolution du **nombre de salariés** de la société Peugeot SA et de ses filiales.

Lors des débats à l'Assemblée nationale, certaines informations initialement demandées par la commission des finances ont été allégées, le Gouvernement ayant fait valoir qu'elles relevaient des dispositions, non publiques, de la **convention de garantie.**

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. UNE GARANTIE NÉCESSAIRE POUR ACCOMPAGNER LA RESTRUCTURATION DU GROUPE PSA

Face aux difficultés rencontrées, traduites par des pertes opérationnelles importantes, le groupe PSA a annoncé, le 12 juillet dernier, un **plan de réorganisation étalé sur la période 2013-2015.** La garantie contenue dans le présent article vise à **accompagner ce plan de restructuration**, dans le but de neutraliser, pour la seule Banque PSA Finance, filiale du groupe, les effets d'une possible dégradation par les agences de notation.

En effet, **la continuité et la rentabilité de l'activité de BPF est essentielle à la réussite du plan de restructuration** pour deux principales raisons.

Tout d'abord, **d'un point de vue industriel**, BPF apporte un soutien nécessaire à l'activité de PSA *via*, notamment, le financement auprès des clients finaux ; **près d'un véhicule sur trois vendu par PSA l'est grâce à un financement de BPF.**

Par ailleurs, **d'un point de vue financier**, BPF est une filiale profitable, caractérisée par des marges significatives, et dont les remontées de dividendes constituent, pour cette raison, un **élément essentiel du retour à la rentabilité financière de l'ensemble du groupe.** De façon similaire aux autres constructeurs automobiles comparables, l'activité de crédit et de produits financiers (assurance, etc.) pour le financement de l'acquisition de véhicules est aujourd'hui plus rentable que l'activité industrielle elle-même, comme l'illustre le tableau ci-dessous.

Résultat opérationnel courant de PSA, par activité

(en millions d'euros)

Activité	2010	2011
Automobile	621	- 92
Faurecia (équipementier)	456	651
Gefco (transport et logistique)	198	223
Banque PSA Finance	507	532
Autres	14	1
Total	1 796	1 315

Source : rapport annuel 2011 de PSA

B. UNE GARANTIE QUI DEVRA RESPECTER CERTAINES CONDITIONS POUR ÊTRE VALIDÉE PAR BRUXELLES

Comme toute garantie de l'Etat de ce type, la garantie accordée à Banque PSA Finance doit faire l'objet d'une **validation par la Commission européenne**, conformément aux règles européennes relatives aux aides d'Etat.

D'après les informations recueillies par votre rapporteur général, la Commission européenne pourrait retenir **trois approches alternatives.**

La première consisterait à **considérer que la présente garantie ne constitue pas une aide d'Etat**. C'est la solution privilégiée par le Gouvernement, qui fonde en particulier son argumentation sur le fait que la garantie est temporaire et qu'elle est rémunérée aux conditions du marché. A cet égard, la France cherche à démontrer que **le tarif de la garantie est similaire ou comparable à celui des financements par ailleurs consentis** par les établissements de crédit.

C'est en ce sens que **la participation du secteur bancaire au plan de restructuration est cruciale**. Elle devrait s'organiser de la manière suivante, sur la période 2013-2015, pour un **montant d'environ 11,5 milliards d'euros** :

- un prêt syndiqué tirable¹ d'environ 4 milliards d'euros ;
- un prêt syndiqué non tirable d'environ 3 milliards d'euros, sous forme de « *back-up* » en cas de crise ;
- un ensemble de prêts bilatéraux conclus avec une vingtaine d'établissements de crédit sur la base de lignes déjà existantes ;

La syndication des deux premières enveloppes est en cours et devrait faire participer entre dix et quinze établissements de crédit, dont les principaux groupes bancaires français.

La deuxième approche qui pourrait être retenue par la Commission européenne serait de **considérer la garantie de l'Etat à BPF comme une aide au groupe PSA dans son ensemble**. Dans ce cas, il conviendra de démontrer la proportionnalité de l'aide par rapport à l'effort de restructuration et la capacité du groupe à retrouver le chemin de la viabilité. Par ailleurs, il sera nécessaire de préciser les contreparties attendues.

La troisième approche possible consisterait à **envisager la garantie comme une aide à la seule société BPF**. Une telle solution, formaliste, serait délicate pour la France, car il serait impossible de démontrer la proportionnalité de la garantie à l'effort de restructuration, qui est inexistant s'agissant de la seule entité BPF. D'après les informations recueillies par votre rapporteur général, cette solution serait aujourd'hui exclue, y compris par Bruxelles.

C. UNE INFORMATION DU PARLEMENT UTILEMENT PRÉCISÉE

Si le présent projet de loi de finances rectificative prévoyait déjà une information annuelle du Parlement, cette dernière a été considérablement et utilement précisée par l'Assemblée nationale.

¹ Un prêt syndiqué est un crédit fourni par plusieurs établissements de crédit, réunis dans le cadre d'un syndicat bancaire, généralement pour le financement d'un projet. Il est « tirable » lorsqu'il a vocation à être utilisé par le débiteur ; il est dit « non tirable » lorsqu'il a vocation à servir de ligne de crédit sous forme de garantie de liquidité, en cas de crise.

Parmi les informations dont il est nécessaire que le Parlement soit informé, il convient d'insister sur les **contreparties qui seront demandées au groupe PSA**. En effet, ces dernières ne sont pas précisées dans le texte du présent article mais seront détaillées au sein de la convention de garantie conclue avec l'Etat.

D'après les informations recueillies par votre rapporteur général, ces contreparties pourraient notamment comprendre des obligations **d'information financière régulière à fournir à l'Etat**, ainsi que certaines **obligations en matière de distributions de dividendes**, de mises en réserves et de rachat d'actions. Les **conditions de rémunération des dirigeants** pourraient également être encadrées. Enfin, un **comité de suivi**, comprenant des représentants de l'Etat, pourrait être régulièrement réuni pour analyser l'évolution du plan de restructuration et vérifier le respect par PSA de ses engagements.

A cet égard, soulignons que ces obligations s'apparentent à celles que, à l'initiative du Sénat, l'**article 4 de la loi de finances rectificative d'octobre 2011**, portant garantie de l'Etat à la banque Dexia, a introduites pour tout engagement financier de l'Etat à l'égard d'un établissement de crédit.

**V de l'article 4 de la loi n° 2011-1416 du 2 novembre 2011
de finances rectificative pour 2011**

« V.-Le conseil d'administration ou le directoire d'un établissement de crédit à l'égard duquel l'Etat s'est financièrement engagé, directement ou indirectement, dans des conditions qui doivent faire l'objet d'un accord au titre de la réglementation européenne sur les aides d'Etat, par la souscription de titres ou l'octroi de prêts ou de garanties, ne peut pas décider ou proposer :

« 1° L'attribution d'options de souscription ou d'achat d'actions ou d'actions gratuites aux président du conseil d'administration, directeur général, directeurs généraux délégués, membres du conseil d'administration ou du directoire, président du conseil de surveillance ou gérants de cette société dans les conditions prévues aux articles L. 225-177 à L. 225-186-1 et L. 225-197-1 à L. 225-197-6 du code de commerce ;

« 2° L'attribution ou le versement d'éléments de rémunération variable, d'indemnités et d'avantages indexés sur la performance, ainsi que de rémunérations différées à ces mêmes personnes ;

« 3° Le versement d'un dividende en numéraire aux actionnaires lorsque la solvabilité ou la liquidité de l'établissement de crédit est compromise ou susceptible de l'être.

« Le présent V s'applique à compter de l'entrée en vigueur de la présente loi et aux exercices au cours desquels l'établissement de crédit a bénéficié d'un engagement financier de l'Etat. »

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

ARTICLE 32 (nouveau)
(Art. L. 642-13 du code rural et de la pêche maritime)

**Montants des droits perçus par l'Institut national
de l'origine et de la qualité (INAO)**

Commentaire : le présent article augmente de 50 % les plafonds des droits perçus par l'Institut national de l'origine et de la qualité (INAO) sur les produits bénéficiant d'une appellation d'origine (AO) ou d'une indication géographique protégée (IGP).

**I. LE FONCTIONNEMENT DE L'INSTITUT NATIONAL DE LA
QUALITÉ ET DE L'ORIGINE**

L'Institut national de la qualité et de l'origine (INAO) est un **établissement public administratif** qui gère les **appellations d'origine (AO)** et **indications géographiques protégées** viticoles, spiritueuses, laitières agroalimentaires et forestières (IGP) ainsi que **les labels rouges** et **agriculture biologique**. Il s'agit de l'ensemble des sigles de qualité et de l'origine prévus au titre IV du livre VI du code rural et de la pêche maritime.

Créé en 2007 par l'ordonnance n° 2006-1547 du 7 décembre 2006, l'INAO a **repris les attributions de l'Institut national des appellations d'origine**, qui gérait les appellations d'origine et les indications géographiques protégées et celles de la Commission des labels et des certifications (CNLC), qui avait en charge le label rouge, la spécialité traditionnelle garantie et l'agriculture biologique.

En application des dispositions de l'article L. 642-5 du code rural et de la pêche maritime, l'institut est chargé de :

- proposer la reconnaissance des produits susceptibles de bénéficier des signes d'identification de la qualité et de l'origine, et la révision de leurs cahiers des charges ;
- prononcer la reconnaissance des organismes qui assurent la défense et la gestion des produits bénéficiant d'un signe d'identification de la qualité et de l'origine ;
- définir les principes généraux du contrôle et approuver les plans de contrôle et d'inspection ;
- prononcer l'agrément des organismes de contrôle et assurer leur évaluation ;
- s'assurer du contrôle du respect des cahiers des charges et, le cas échéant, prendre les mesures sanctionnant leur méconnaissance ;

- donner son avis sur les dispositions relatives à l'étiquetage et à la présentation de chacun des produits relevant de sa compétence.

En outre, il peut être consulté sur toute question relative aux signes d'identification de la qualité et de l'origine, et pouvoir proposer toute mesure concourant au bon fonctionnement, au développement ou à la valorisation d'un signe dans une filière. Il contribue à la défense et à la promotion des signes d'identification de la qualité et de l'origine tant en France qu'à l'étranger.

L'institut s'appuie sur **huit unités territoriales** couvrant l'ensemble du territoire métropolitain. Il est doté d'un **conseil permanent** composé de vingt-deux membres appartenant aux comités nationaux et au conseil agréments et contrôles, au nombre desquels figurent les présidents des comités et de ce conseil. Ce conseil permanent est chargé de définir la politique générale de l'institut et son budget. A titre indicatif, le montant prévisionnel de 2012 concernant les droits perçus actuellement par l'INAO s'élève à 4,25 millions d'euros, soit 19 % du total des ressources (21,92 millions d'euros). Le montant de la subvention pour charges de service public (SCSP) représente 76 % de ce total, et celui des autres ressources ou produits divers, 5 %. Cette subvention représente **15,34 millions d'euros en 2012** et il est proposé de la porter dans le projet de loi de finances pour 2012 à **16,36 millions d'euros en 2013**.

Un **droit est perçu par l'INAO sur les produits bénéficiant d'une appellation d'origine ou d'une IGP** en application de l'article L. 642-13 du code rural et de la pêche maritime. Les taux des droits sont fixés sur proposition du conseil permanent de l'institut et après avis du comité national compétent, par arrêté du ministre chargé de l'agriculture, dans les limites fixées par l'article L. 642-13 précité. Les recettes constatées en 2011 concernant ces droits sont les suivantes :

- vin en appellation d'origine : 2,16 millions d'euros ;
- autres produits que le vin en appellation d'origine : 1,41 million d'euros ;
- produits bénéficiant d'une indication géographique protégée : 530 000 euros.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article a été **introduit par l'Assemblée nationale**, à l'initiative du Gouvernement. Il vise le **relèvement de 50 % des plafonds des taux des droits sur les produits** bénéficiant d'une appellation d'origine ou d'une IGP dont l'INAO est affectataire.

Les taux applicables à chaque catégorie de produits étant fixés par arrêté du ministre chargé de l'agriculture sur proposition du conseil permanent de l'institut dans les limites fixées par l'article L 642 13 du code rural et de la pêche maritime, l'opérateur pourra **augmenter ses ressources** et conduire ses missions conformément aux orientations de son contrat d'objectifs.

La hausse des droits perçus par l'INAO répond, par ailleurs, à une des **recommandations de la Cour des Comptes**, dans son rapport public pour 2012. La Cour invitait en effet à **conforter et à augmenter les recettes d'origine professionnelle de l'INAO**. D'après le Gouvernement, le présent article devrait ainsi permettre de contribuer à **combler un besoin supplémentaire de financement sur 2013 de 1,8 million d'euros**, en engendrant un **surplus de recettes de 1,1 million d'euros**. Les 700 000 euros restants seront issus de redéploiement ou économisés en gestion.

En outre, le **plafond applicable aux ressources et impositions affectées à l'INAO**, fixé par l'article 46 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012, est relevé, en conséquence et par coordination, par un amendement du Gouvernement au projet de loi de finances pour 2013.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article permettra de majorer les recettes de l'INAO, le maintien de la situation actuelle n'étant pas satisfaisant pour son budget. Il accroîtra ses marges de manœuvre et lui permettra ainsi de poursuivre et d'amplifier l'action qu'il mène en faveur des produits, que ce soit en matière de suivi des cahiers des charges et de leur adaptation aux évolutions techniques et économiques ou en matière de défense et de promotion des appellations d'origine, des IGP ou, encore, des produits label rouge.

Le présent article se limite cependant à relever de 50 % les plafonds des taux des droits sur les produits bénéficiant d'une appellation d'origine ou d'une IGP, dont l'INAO est affectataire. Il ne préjuge de l'ampleur des relèvements auxquels procédera le prochain arrêté du ministre chargé de l'agriculture fixant les taux applicables à chaque catégorie de produits.

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

ARTICLE 33 (nouveau)
(Art. 244 quater Q du code général des impôts)

Prorogation du crédit d'impôt en faveur des maîtres-restaurateurs.

Commentaire : le présent article vise à proroger d'un an, jusqu'au 31 décembre 2013, le crédit d'impôt en faveur des maîtres-restaurateurs.

I. LE DROIT EXISTANT

En application du décret n° 2007-1359 du 14 septembre 2007, le titre de maître-restaurateur est délivré pour quatre ans aux exploitants d'un fonds de commerce de restauration qui justifient d'une qualification ou d'une expérience et qui exercent ou supervisent personnellement l'activité de cuisinier.

Ce titre est délivré par le préfet au vu des conditions à réunir et des conclusions d'un audit externe réalisé, aux frais du candidat, par un organisme certificateur agréé.

Pour encourager le développement de ce dispositif et de la restauration faite sur place, l'article 244 *quater* Q du code général des impôts accorde un crédit d'impôt aux maîtres-restaurateurs ayant obtenu leur titre entre le 15 novembre 2006 et le 31 décembre 2012 égal à 50 % des dépenses permettant l'application des normes d'aménagement et de fonctionnement engagées au titre de l'année de l'obtention du titre et des deux années suivantes, dans la limite de 30 000 euros, imputé sur l'impôt sur les sociétés ou l'impôt sur le revenu dû par l'entreprise.

Pour un coût global de 3 millions d'euros, cet avantage fiscal a bénéficié à 640 entreprises en 2011, sur environ 2 000 maîtres-restaurateurs.

Ce régime arrivant à échéance au 31 décembre 2012, les maîtres-restaurateurs ayant obtenu leur titre avant cette date continueront à bénéficier du crédit d'impôt, mais les entrées ultérieures ne bénéficieront plus du soutien fiscal pour moderniser leurs établissements.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A l'initiative du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté un amendement visant à proroger d'un an, jusqu'au 31 décembre 2013, le crédit d'impôt en faveur des maîtres-restaurateurs.

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le nombre de maîtres-restaurateurs qui présentent aux consommateurs l'assurance que la cuisine servie en salle résulte bien d'une élaboration faite sur place, dans les règles de l'art, demeure encore très inférieur au nombre global d'établissements qui est de l'ordre de plus de 200 000, toutes catégories de restauration commerciale confondues¹.

La prolongation de ce crédit d'impôt s'inscrit dans une démarche de développement de la qualité de la filière de la restauration.

A cet égard, il n'est pas inutile de rappeler que la promotion du titre de maître-restaurateur constitue une politique publique qui, non seulement fait écho à l'inscription, en 2010, par l'Unesco du repas gastronomique des Français sur la liste représentative du patrimoine culturel immatériel de l'humanité, mais qui contribue aussi à la perpétuation de cette tradition.

Il faut souhaiter que ce dispositif fasse l'objet, au cours du premier semestre de 2013, d'une évaluation, dans les conditions prévues par le projet de loi de programmation pour les années 2012 à 2017, en cours d'examen au Parlement.

Ainsi, le Parlement pourra se prononcer de manière pleinement éclairée lorsqu'il devra, l'année prochaine, à nouveau statuer sur le devenir de ce régime fiscal.

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

¹ Source : étude Eurogroup consulting sur la restauration commerciale réalisée pour les syndicats de la profession (20 mars 2012).

ARTICLE 34 (nouveau)

(Art. 66 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 (supprimé))

Relations entre l'Etat et la Française des Jeux

Commentaire : le présent article, introduit à l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement et avec l'avis favorable de la commission des finances, a pour objet, d'une part, de préciser les modalités de fixation du prélèvement opéré par l'Etat sur les mises des joueurs de la Française des Jeux (FDJ) et, d'autre part, de supprimer les conventions pluriannuelles signées entre l'Etat et les opérateurs historiques de jeu prévues à l'article 66 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.

I. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A. LE PRÉLÈVEMENT DE L'ETAT SUR LES MISES DES JOUEURS DE LA FRANÇAISE DES JEUX

Le I du présent article **précise les modalités de fixation du prélèvement opéré par l'Etat, en application d'un arrêté du 9 mars 2006¹, sur une partie des sommes mises par les joueurs dans le cadre des jeux de loterie et de pronostics sportifs organisés et exploités par la Française des jeux (FDJ).**

Ce prélèvement correspond au **solde des mises après déduction :**

- **des impositions de toute nature applicables aux jeux ou à leur organisation** (prélèvement fiscal prévu à l'article 302 *bis* ZH du code général des impôts, prélèvement social prévu à l'article L. 137-21 du code de la sécurité sociale, contribution sociale généralisée en application des articles L. 136-7-1 et L. 136-8 du code de la sécurité sociale ; contribution pour le remboursement de la dette sociale en vertu de l'article 18 de l'ordonnance n° 96-50 du 24 janvier 1996 ; prélèvement au profit du Centre national pour le développement du sport institué par les articles 1609 *novovicies* et 1609 *tricies* du code général des impôts et TVA au taux applicable en vertu du 2° de l'article 261 E du code général des impôts) ;

- **de la part des mises affectée aux gagnants**, fixée par arrêté en fonction des types de jeux proposés (article 2 de l'arrêté précité du 9 mars 2006) ;

¹ Arrêté du 9 mars 2006 fixant la répartition des sommes mises sur les jeux exploités par la Française des jeux.

- **de la part des mises affectée aux fonds de couverture des risques et de commercialisation des jeux et paris**, également fixée par arrêté (article 2 de l'arrêté précité du 9 mars 2006) ;

- **de la part des mises affectées à la couverture des frais d'organisation et de placement des jeux**, elle aussi déterminée par arrêté (article 1^{er} de l'arrêté précité du 9 mars 2006).

Le **I** du présent article précise les planchers et plafonds de ce prélèvement : la fraction des mises prélevée par l'Etat – évaluée sur l'année civile – ne peut être inférieure à 15 %, ni supérieure à 25 %, des sommes mises par les joueurs.

Ce prélèvement est recouvré chaque semaine, dans des conditions fixées par arrêté du ministère chargé du budget. Il est contrôlé selon les mêmes procédures et sous les mêmes sanctions, garanties, sûretés et privilèges que les taxes sur le chiffre d'affaires. Les réclamations sont présentées, instruites et jugées selon les règles applicables à ces mêmes taxes.

Le **II** précise que ces dispositions s'appliquent aux mises effectuées à compter du **1^{er} janvier 2013** sur les jeux exploités en France et dans les départements d'outre-mer.

Selon les données du ministère chargé du budget, ces dispositions n'ont **aucun impact sur le montant du prélèvement sur la FDJ**, dont le produit pour 2013 est évalué à environ **2 milliards d'euros**.

B. LA SUPPRESSION DES CONVENTIONS PLURIANNUELLES SIGNÉES ENTRE L'ETAT ET LES OPÉRATEURS HISTORIQUES DE JEU

Le **III** du présent article propose, enfin, de **supprimer l'article 66 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**.

Cet article prévoyait la signature de conventions pluriannuelles entre l'Etat et les opérateurs historiques de jeu, soit la FDJ et le PMU. Ces conventions devaient prévoir les modalités :

- d'organisation et d'exploitation des jeux et paris pour lesquels ces personnes disposent de droits exclusifs ;

- d'application, par ces mêmes personnes, de l'article 3 de la loi du 12 mai 2012, soit le respect d'objectifs d'ordre public et de santé publique ;

- de fixation des frais d'organisation, ainsi que de couverture des risques d'exploitation liés aux activités des deux opérateurs.

Selon les données du ministère chargé du budget, **ces conventions n'ont jamais été signées et sont devenues caduques, dans la mesure où leur contenu est aujourd'hui fixé par voie réglementaire (voire par la loi elle-même)**. A titre d'illustrations :

- l'organisation et l'exploitation des jeux et paris sont notamment encadrées, s'agissant des paris hippiques, par la loi du 2 juin 1891 ayant pour objet de réglementer l'autorisation et le fonctionnement des courses de chevaux ou, en ce qui concerne les jeux de la FDJ, par le décret n° 78-1067 du 9 novembre 1978 relatif à l'organisation et à l'exploitation des jeux de loterie autorisés ;

- s'agissant des obligations d'ordre public de ces opérateurs, le décret n° 2011-252 du 9 mars 2011 relatif au comité consultatif des jeux prévoit que la commission consultative des jeux et paris sous droits exclusifs est saisie pour avis par le ministre chargé du budget du plan d'actions de la FDJ en vue de prévenir le jeu excessif, du programme d'actions commerciales de cette société, ainsi que des mesures qu'elle entend mettre en œuvre pour répondre aux obligations légales de lutte contre le blanchiment. Il en est de même du groupement d'intérêt économique « PMU », la saisine de la commission consultative relevant alors du ministère chargé de l'agriculture ;

- quant à la fixation des frais d'organisation, ainsi que des modalités de couverture des risques d'exploitation liés aux activités des opérateurs, elle est déterminée par arrêté (notamment par l'arrêté précité du 9 mars 2006).

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général **approuve ces mesures de clarification**, tout en réaffirmant la nécessité d'une régulation efficace du secteur des jeux d'argent et de hasard, afin d'assurer la lutte contre la fraude et l'offre illégale, la protection des populations vulnérables (mineurs et joueurs problématiques), ainsi que l'intégrité des rencontres sportives.

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

ARTICLE 35 (nouveau)

Autorisation de cession du bois d'Ecouen par la Grande Chancellerie de la Légion d'Honneur

Commentaire : le présent article vise à autoriser la Grande Chancellerie de la Légion d'Honneur à céder le bois d'Ecouen pour une superficie de 82 hectares.

I. LE DROIT EXISTANT

Le 24 frimaire an XIV (15 décembre 1805), Napoléon I^{er} signait à Schönbrunn le décret portant création d'une **maison d'éducation de la Légion d'Honneur**. Réservé aux filles des membres de cet Ordre, cet établissement a été installé en 1807 au château d'Ecouen, dans l'actuel département du Val-d'Oise. A la maison d'Ecouen sont venues d'ajouter celles de Saint-Denis et des Loges en 1809 et 1810.

Aussi **le château d'Ecouen et ses dépendances ont-ils été remis en dotation à la Légion d'Honneur**. La propriété de cet ensemble est restée à l'Ordre après le départ de la maison d'éducation en 1962, date à laquelle le château a été mis à la disposition du ministère chargé de la culture afin d'accueillir le musée national de la Renaissance.

Le patrimoine de la Légion d'Honneur à Ecouen comprend notamment la forêt qui borde le château. Ce massif forestier s'étend sur 105 hectares et est aujourd'hui géré par l'agence des espaces verts d'Ile-de-France, établissement public de la région Ile-de-France.

Les cessions des dotations de la Légion d'Honneur demeurent soumises au régime juridique posé par la loi des 11-21 pluviôse an XIII (31 janvier-10 février 1805) concernant la dotation définitive de la Légion d'Honneur. Celle-ci dispose que « *chaque dotation une fois constituée [...] ne pourr[a] plus subir aucun changement dans [son] capital, qu'en vertu d'une loi* »¹.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article a été adopté à l'initiative du Gouvernement avec l'avis favorable de la commission des finances.

¹ Cf. Recueil des lois, décrets, ordonnances, etc. depuis le mois de Juin 1789 jusqu'au mois d'Août 1830, *annoté par M. Lepec, avocat à la Cour royale de Paris, publié par l'administration du journal des notaires, tome dixième, 1839.*

Celui-ci prévoit d'autoriser la Grande Chancellerie de la Légion d'Honneur à céder l'ensemble immobilier dénommé « Bois d'Ecouen », situé dans la commune d'Ecouen dans le département du Val-d'Oise, pour une superficie de 818 248 mètres carrés (**alinéa unique**).

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article propose d'**autoriser la Grande Chancellerie de la Légion d'Honneur à céder la forêt qui borde le château d'Ecouen dans le Val-d'Oise**. Ce dernier, ainsi que ses dépendances, ont été remis en dotation à l'Ordre en 1807 lors de la création de la maison d'éducation de la Légion d'Honneur. L'ensemble est resté sa propriété malgré le déménagement de la maison d'éducation en 1962 et la création en son sein du musée national de la Renaissance.

C'est la raison pour laquelle la forêt d'Ecouen demeure soumise au régime juridique établi par la loi des 11-21 pluviôse an XIII (31 janvier-10 février 1805) qui prévoit que **le patrimoine de la Légion d'Honneur ne peut être cédé qu'en vertu d'une loi**.

Selon les informations recueillies par votre rapporteur général, **la cession proposée de près de 82 hectares de la forêt d'Ecouen se fera au profit de l'agence des espaces verts d'Ile-de-France** qui gère actuellement l'ensemble forestier.

Le produit de la vente sera utilisé dans le cadre de **travaux portant sur l'hôtel de Salme et les différents établissements de la maison d'éducation de la Légion d'Honneur**. Il faut, en effet, rappeler que l'Ordre a engagé une rénovation et une mise aux normes des bâtiments qui composent son patrimoine. Ainsi, la seule mise en sécurité incendie des bâtiments du site de Saint-Denis, qui doit se terminer en 2013, aura représenté un coût de 4,5 millions d'euros. Par ailleurs, au titre de l'exercice 2013, une subvention complémentaire de 2,5 millions d'euros a dû être prévue pour assurer l'entretien courant et le maintien aux normes de ce patrimoine immobilier¹.

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

¹ Cf. *projet annuel de performances de la mission « Direction de l'action du Gouvernement » annexé au projet de loi de finances pour 2013*.

ARTICLE 36 (nouveau)

Exclusion des primes des médaillés paralympiques dans les revenus pris en compte pour l'attribution des prestations visant à compenser le handicap

Commentaire : le présent article vise à ne pas tenir compte, dans les revenus pris en compte pour l'attribution de diverses prestations de compensation du handicap, des primes exceptionnelles versées aux médaillés paralympiques à l'occasion des Jeux paralympiques de Londres.

I. LE DROIT EXISTANT

Les athlètes français médaillés aux Jeux olympiques ou paralympiques reçoivent une **prime exceptionnelle**, versée par l'Etat après consultation de la commission nationale du sport de haut niveau. En 2012, le montant individuel de ces primes s'établit à **50 000 euros pour une médaille d'or, 20 000 euros pour une médaille d'argent et 13 000 euros pour une médaille de bronze**. Depuis les Jeux de Pékin en 2008, **les primes des médaillés paralympiques sont alignées** sur celles des médaillés olympiques.

Traditionnellement, la loi de finances suivant les années olympiques excluait ces primes du revenu imposable¹. Cette « tradition » a cessé depuis les Jeux d'hiver de Vancouver en 2010 (voir ci-après).

En raison de cette réintégration des primes au sein des revenus imposables, les athlètes paralympiques primés à l'occasion des Jeux pourraient perdre le **bénéfice de certaines aides nationales ou départementales, conditionnées à un plafond de ressources**. Comme le souligne l'exposé des motifs du présent article, *« la perception d'une prime paralympique, dont le montant peut atteindre plusieurs dizaines de milliers d'euros, est susceptible de conduire, soit à ce que la personne perde le bénéfice d'une prestation, soit à diminuer le montant d'une prestation à laquelle elle peut habituellement prétendre »*.

Lors des Jeux Paralympiques de Londres, la France a remporté 45 médailles, dont 8 titres, 19 en argent et 18 en bronze. En tenant compte des médaillés par équipe, ce sont **56 athlètes** qui ont été médaillés au cours de ces Jeux, pour un montant total de **1,45 million d'euros**. Ces sportifs sont

¹ Ainsi, aux termes de l'article 5 de la loi de finances pour 2009, « les primes versées par l'Etat après consultation ou délibération de la Commission nationale du sport de haut niveau aux sportifs médaillés aux jeux olympiques et paralympiques de l'an 2008 à Pékin [n'ont pas été] soumises à l'impôt sur le revenu ».

potentiellement concernés par une prise en compte de ces revenus exceptionnels pour l'attribution des aides et prestations de compensation.

II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article, introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement et après avis favorable de la commission des finances, vise à **exclure le montant des primes versées par l'Etat aux médaillés paralympiques de l'assiette des revenus dont il est tenu compte pour l'attribution des prestations versées aux personnes du fait de leur handicap.**

Le présent article retient une formulation délibérément large, afin d'intégrer **l'ensemble des aides** versées aux personnes handicapées, « *en espèces ou en nature* », par l'Etat ou par les collectivités locales. Cela recouvre, notamment, l'allocation aux adultes handicapés, financée par l'Etat, et la prestation de compensation du handicap, financée par les départements.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article a une triple justification.

Il s'agit tout d'abord d'une **disposition de justice**. En effet, les primes concernées sont par nature exceptionnelle et leur versement est étranger aux critères d'attribution des aides et prestations de compensation du handicap. Ces dernières ont, en effet, pour objet de **compenser les coûts résultant du handicap, ainsi que la restriction d'accès à l'emploi** que représente ce dernier. Les critères de ressources en fonction desquels elles sont attribuées ont pour vocation de limiter leur bénéfice aux personnes pour qui ces coûts et cette restriction sont réels. Or, une prime de médaille paralympique, inattendue et exceptionnelle, ne lève en rien ni les coûts et la restriction d'accès à l'emploi qu'induit le handicap.

Il s'agit, par ailleurs, d'une question de **reconnaissance de la nation envers nos sportifs handicapés de haut niveau**. De l'avis de la plupart des observateurs, les Jeux Paralympiques de Londres ont marqué un tournant dans l'histoire du mouvement paralympique, du fait de l'engouement du public, du nombre d'athlètes en compétition et de la médiatisation de l'événement.

Enfin, comme cela a été souligné précédemment, la disposition proposée est cohérente, d'un point de vue de **justice fiscale**, avec les évolutions récentes concernant le **traitement des primes des médaillés au titre de l'impôt sur le revenu**.

En 2010, à l'occasion des Jeux olympiques de Vancouver, un **mécanisme d'étalement du revenu sur cinq années** a remplacé le principe de l'exclusion. L'article 5 de la loi de finances pour 2011 prévoyait ainsi que

le montant des primes « *peut, sur demande expresse et irrévocable de leur bénéficiaire, être réparti par parts égales sur l'année au cours de laquelle le contribuable en a disposé et les cinq années suivantes* ».

Ce mécanisme n'a pas été reconduit pour les Jeux olympiques de 2012, car il s'était révélé redondant avec les mécanismes de droit commun permettant de lisser les revenus exceptionnels, en particulier l'article 163-0 A du code général des impôts. Dans un souci de justice fiscale, il n'y a donc plus désormais de mécanisme spécifique visant à exclure ou étaler les primes des médaillés au titre de l'impôt sur le revenu ; il est donc cohérent d'exclure ces mêmes primes pour la détermination de l'attribution ou non des aides aux personnes handicapées. En somme, **le revenu issu de l'exploit sportif ne doit ni permettre d'échapper aux règles normales d'imposition, ni entraîner la perte d'aides dont le bénéfice n'est pas directement justifié par des considérations de ressources.**

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

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours d'une réunion tenue le mercredi 12 décembre 2012, sous la présidence de M. Philippe Marini, président, la commission a procédé à l'examen du troisième projet de loi de finances rectificative pour 2012, sur le rapport de M. François Marc, rapporteur général.

La commission des finances a décidé de proposer au Sénat d'adopter les articles du troisième projet de loi de finances rectificative pour 2012, 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>

ANNEXE

**AVIS SUR LE PROJET DE DÉCRET D'AVANCE
DU 30 NOVEMBRE 2012**

Paris, le 27 novembre 2012



COMMISSION
DES FINANCES

NOTICE EXPLICATIVE
AVIS DE LA COMMISSION DES FINANCES DU SENAT

*sur le projet de décret d'avance notifié le 20 novembre 2012,
portant ouverture et annulation de 1 560 797 265 euros en
autorisations d'engagement et de 1 369 941 636 euros en crédits
de paiement*

SYNTHÈSE DES PRINCIPALES OBSERVATIONS

1. Le projet de décret d'avance, notifié à la commission des finances le 20 novembre 2012, prévoit des ouvertures et annulations de crédits pour un montant total de **1 560 797 265 euros en autorisations d'engagement (AE) et 1 369 941 636 euros en crédits de paiement (CP)**, dont 60 millions d'euros en AE et en CP sur le compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions » au titre des pensions versées aux ouvriers d'Etat.

2. Ces montants **respectent les plafonds** en ouvertures et annulations de crédits visés aux articles 13 et 14 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances. Les ouvertures étant intégralement gagées, le projet **ne porte pas atteinte à l'équilibre budgétaire** défini par la dernière loi de finances.

3. Le projet de décret d'avance confirme la **banalisation** du recours à cette procédure comme un instrument habituel de gestion en fin d'exercice budgétaire.

4. **Les trois principaux motifs d'ouverture de crédits** sont le financement du surcoût des opérations extérieures ou « OPEX » (**184,9 millions d'euros** en AE et en CP, hors titre 2), les **dépenses de personnel (604,6 millions d'euros** en AE et en CP) et les **contrats aidés (493,5 millions d'euros en AE et 300 millions d'euros en CP**, y compris pour le financement anticipé des emplois d'avenir créés par le nouveau Gouvernement).

5. Les annulations obéissent partiellement au **principe d'auto-assurance**. Pour les ouvertures les plus importantes (ministère de la défense, contrats aidés), **à peine plus de 50 % sont gagées par des annulations au sein de la même mission**.

6. La **réserve de précaution** représente les **deux tiers des annulations** (61 % en AE et 82 % en CP).

7. 184,9 millions d'euros en AE et en CP sont ouverts au titre des **OPEX**, auxquels s'ajoutent 2,2 millions d'euros de dépenses de personnel liées à ces opérations. Une telle ouverture, devenue habituelle en décret d'avance, porte toutefois sur un **montant inférieur** à celui de l'année 2011 (541 millions d'euros) et le plus bas observé au cours des dix dernières années.

8. Le financement des OPEX aurait pu être assuré par des ajustements progressifs de crédits, au gré des lois de finances rectificatives votées en 2012, ce qui aurait été plus conforme au principe de sincérité budgétaire. **Pour l'avenir**, dans le cadre de la préparation de la prochaine loi de programmation militaire, il serait souhaitable que **le coût des opérations extérieures soit mieux pris en compte par le projet de loi de finances initiale**.

9. La **sous-évaluation des dépenses de personnel de titre 2** (604,6 millions d'euros en AE et en CP) **touche la plupart des ministères**. Les ordres de grandeur sont moindres qu'en 2010 (930,7 millions d'euros), mais supérieurs à ceux de 2011 (349,4 millions d'euros) et témoignent que **la nécessité de stabiliser en valeur les dépenses de l'Etat hors charge de la dette et pensions peut conduire à une budgétisation initiale « volontariste »**.

10. Les ouvertures de crédits de titre 2, dont l'urgence est avérée mais l'imprévisibilité parfois moins évidente, résultent de difficultés d'anticipation des départs en retraite ou de facteurs techniques, mais également de **dépassements persistants de certaines enveloppes catégorielles ou d'indemnisation**.

11. Au **ministère de la défense**, et malgré les ouvertures demandées (278,9 millions d'euros en AE et en CP), les tensions sur la gestion de la masse salariale conduisent à **ne pas verser certaines primes catégorielles**.

12. Les **dysfonctionnements dans le déploiement du logiciel LOUVOIS** ont touché la plupart des primes et indemnités du ministère de la défense, qui font l'objet d'une **demande d'enquête** de la commission des finances à la **Cour des comptes** en application de l'article 58-2° de la LOLF.

13. Des **dépassements de crédits sur les mesures catégorielles persistent au ministère de l'économie**, notamment dans le cadre de la fusion de la direction générale des impôts (DGI) et de la direction générale de la comptabilité publique (DGCP).

14. **Au ministère des affaires étrangères, l'impact difficilement prévisible des variations de change**, pour lesquelles il n'est pas prévu d'enveloppe spécifique lors de la construction de la loi de finances initiale, conduit à nouveau à une demande d'ouverture de crédits par décret d'avance à hauteur de 35 millions d'euros.

15. Une partie des ouvertures de crédits de personnel dans l'enseignement scolaire traduit le **retard pris dans la publication des arrêtés d'application du décret de 2010 sur les indemnités de concours**.

16. Au ministère de l'intérieur, il est procédé à un **rétablissement de crédits** (7 millions d'euros) pour les **adjoints de sécurité**, compte tenu d'un phénomène dit de « taux de chute » (absence, maladie, rupture anticipée de contrat, prise de poste différée...) qui doit à présent être intégré à la prévision budgétaire.

17. Il est proposé un nouvel abondement des crédits des **bourses étudiantes** octroyées selon des **critères sociaux (128 millions d'euros)**, mais des progrès sont attendus à partir de 2013 grâce à une prise en compte de l'évolution du nombre de boursiers dès l'élaboration de la loi de finances initiale.

18. La **sous-évaluation, récurrente, des frais de justice** en loi de finances initiale conduit de nouveau à des ouvertures de crédits dans le présent projet de décret d'avance, à hauteur de **46 millions d'euros**.

19. Le **contentieux d'encaissement des amendes** forfaitaires et des consignations **par les agents de police municipale (8,6 millions d'euros en AE et en CP)** aurait pu être pris en compte au gré des lois de finances rectificatives pour 2012.

20. **Deux opérations ne figurent ni dans le projet de décret d'avance**, ni dans les ouvertures de crédits envisagées dans le prochain projet de loi de finances rectificative pour 2012 :

- **un éventuel abondement des primes d'épargne logement**, le Gouvernement n'identifiant plus de besoin d'ouverture de crédits ; mais si tel devait finalement être le cas, un emprunt au Crédit foncier de France - gestionnaire du dispositif - aurait un coût supérieur à celui des emprunts d'Etat ;

- s'agissant des **médailles olympiques et paralympiques** aux Jeux de Londres de 2012, selon le Gouvernement les ressources nécessaires (soit 4,7 millions d'euros) ont pu être libérées sans qu'il soit besoin d'ouvrir des crédits supplémentaires.

AVIS DE LA COMMISSION DES FINANCES DU SÉNAT

*sur le projet de décret d'avance notifié le 20 novembre 2012, portant
ouverture et annulation de 1 560 797 265 euros en autorisations
d'engagement et de 1 369 941 636 en crédits de paiement¹*

La commission des finances,

Vu les articles 13, 14 et 56 de la loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances ;

Vu la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011 de finances pour 2012 et les lois n° 2012-354 du 14 mars 2012 et n° 2012-958 du 16 août 2012 de finances rectificatives pour 2012 ;

Vu le projet de décret d'avance notifié le 20 novembre 2012, portant ouverture et annulation de 1 560 797 265 euros en autorisations d'engagement et de 1 369 941 636 en crédits de paiement, le rapport de motivation qui l'accompagne et les réponses du Ministre délégué auprès du ministre de l'économie et des finances, chargé du budget, au questionnaire du Rapporteur général ;

1. Observe que les ouvertures prévues par le présent projet n'excèdent pas le plafond de 1 % des crédits ouverts par la loi de finances de l'année et que les annulations prévues n'excèdent pas le plafond de 1,5 % des crédits ouverts par les lois de finances initiale et rectificatives pour 2012 ;

2. Constate que l'équilibre budgétaire défini par la dernière loi de finances n'est pas affecté, dès lors que les ouvertures de crédits prévues sont gagées par des annulations de même montant ;

3. Considère que l'urgence à ouvrir les autorisations d'engagement et les crédits de paiement prévus par le présent projet de décret est avérée ;

4. Regrette encore une fois la banalisation du recours au décret d'avance en fin d'exercice budgétaire ;

5. Observe qu'un des motifs d'ouverture de crédits réside à nouveau dans le financement des opérations extérieures du ministère de la défense, pour un montant toutefois inférieur à celui de l'année 2011 et le plus bas observé au cours des dix dernières années.

¹ Y compris 60 millions d'euros de crédits ouverts en AE et en CP sur le compte d'affectation spéciale « Pensions ».

6. Estime que des ajustements progressifs de crédits, au gré des lois de finances rectificatives votées en 2012, auraient été plus conformes au principe de sincérité budgétaire, et forme le vœu que, dans le cadre de la préparation de la prochaine loi de programmation militaire, le coût des opérations extérieures puisse être inscrit dans le projet de loi de finances initiale ;

7. Relève que la fin de gestion appelle à nouveau, et quoique dans des proportions moindres qu'en 2010, des ouvertures complémentaires de crédits de personnel dans la plupart des ministères. Ces ouvertures, dont l'urgence est avérée mais l'imprévisibilité discutable, résultent de difficultés d'anticipation des départs en retraite ou de facteurs techniques, mais également de dépassements persistants de certaines enveloppes catégorielles ou d'indemnisation ;

8. Souligne le caractère toujours lacunaire des informations relatives aux dépenses de personnel du ministère de la défense, et en particulier l'absence de versement de certaines primes catégorielles qui résulte d'une insuffisante maîtrise des dépenses salariales du ministère, dans un contexte de difficultés accrues par les problèmes de déploiement du logiciel LOUVOIS ;

9. Considère que les besoins de crédits au titre des bourses étudiantes, des indemnités de concours et des frais de justice résultent de l'insuffisance persistante des prévisions établies en loi de finances initiale, mais observe des progrès dans la prévision de dépenses des bourses étudiantes pour 2013 ;

10. Regrette que le contentieux relatif à l'encaissement des amendes forfaitaires et des consignations n'ait pas été pris en compte lors des lois de finances rectificatives de l'année 2012 ;

11. Emet en conséquence, et sous le bénéfice de ces observations, un avis favorable au présent projet de décret d'avance.

ANALYSE DES OUVERTURES ET ANNULATIONS DE CREDITS

Le projet de décret d'avance soumis pour avis à votre commission des finances lui a été notifié le 20 novembre 2012. Conformément à l'article 13 de la LOLF, « *la commission chargée des finances de chaque assemblée fait connaître son avis au Premier ministre dans un délai de **sept jours** à compter de la notification qui lui a été faite du projet de décret* ».

Cette année encore, la notification d'un projet de décret d'avance intervient alors que le Sénat examine la première partie du projet de loi de finances pour 2013 et que l'Assemblée nationale a été saisie d'un troisième projet de loi de finances rectificative pour 2012. L'examen, dans des délais nécessairement rapprochés, des ouvertures et annulations de crédits opérées par le présent projet implique donc d'en recouper les données avec les ajustements et reports de crédits prévus par des textes dont la discussion n'est pas achevée. Comme les années précédentes, ces chevauchements nuisent à l'appréhension claire et complète par le Parlement de la fin de gestion.

I. OBSERVATIONS LIMINAIRES

Le projet de décret d'avance notifié à la commission des finances le 20 novembre 2012 prévoit des ouvertures et annulations de crédits pour un montant total de **1 560 797 265 euros en autorisations d'engagement (AE) et 1 369 941 636 euros en crédits de paiement (CP)**¹.

L'écart entre le montant des ouvertures en AE et en CP provient pour l'essentiel des crédits relatifs aux contrats aidés (493,5 millions d'euros en AE et 300 millions d'euros en CP). En effet, les montants des reports de crédits de 2011 sont différents en AE et en CP, et le caractère pluriannuel des contrats aidés entraîne des budgétisations différentes en AE et en CP : les AE sont ouvertes au moment de la signature des contrats, les CP sont décaissés mois par mois au fur et à mesure de l'exécution de ces contrats.

¹ Y compris 60 millions d'euros de crédits ouverts en AE et en CP sur le compte d'affectation spéciale « Pensions ».

A. LE RESPECT DE LA LOI ORGANIQUE

1. Le respect de l'équilibre budgétaire et des plafonds d'ouvertures et d'annulations

L'intégralité des ouvertures demandées est compensée par des annulations du même montant. Dès lors, le présent projet **ne porte pas atteinte à l'équilibre budgétaire** défini par la dernière loi de finances.

L'article 13 de la LOLF dispose que « *le montant cumulé des crédits (...) ouverts (par décret d'avance) ne peut excéder 1 % des crédits ouverts par la loi de finances de l'année* ». Les ouvertures demandées représentent **0,28 % des AE et 0,25 % des CP** ouverts en LFI. Elles **respectent** donc le plafond fixé par la loi organique, soit un montant inférieur au seuil prévu par l'article 13 de la LOLF.

L'article 14 de la LOLF dispose, en outre, que « *le montant cumulé des crédits annulés par décret en vertu du présent article et de l'article 13 ne peut dépasser 1,5 % des crédits ouverts par les lois de finances afférentes à l'année en cours* ». Les annulations proposées représentent **0,26 % des AE et 0,24 % des CP** ouverts au gré des lois de finances initiale et rectificatives pour 2012, soit en-dessous du seuil fixé par l'article 14 de la LOLF.

2. Le respect du critère de l'urgence, mais une imprévisibilité parfois plus discutable

La LOLF dispose explicitement que les décrets d'avance sont pris « *en cas d'urgence* ». Ils revêtent donc, en principe, un caractère **dérogatoire**. La commission des finances du Sénat a néanmoins relevé à plusieurs reprises que le recours au décret d'avance se **banalisait**. Les décrets d'avance de fin de gestion – aujourd'hui notifiés à la commission des finances vers le 20 novembre – sont en effet devenus **systematiques**¹ et appartiennent désormais à la **panoplie des instruments de régulation budgétaire de « droit commun »**. Le présent projet **vient à nouveau à l'appui de cette observation**.

Par ailleurs, si l'urgence des dépenses à couvrir est souvent avérée, le détail des ouvertures de crédits atteste que **les besoins ne résultent pas toujours de cas de force majeure ou d'aléas de gestion, mais bel et bien de sous-budgétisations en loi de finances initiale** ou, lorsque la budgétisation était sincère, de « **dérapages** » **imputables aux gestionnaires**.

¹ Depuis 2006, un décret d'avance a été pris chaque année au mois de novembre. Des projets ont ainsi été notifiés à votre commission des finances le 17 novembre 2010, le 22 novembre 2011 et le 20 novembre 2012. Cette année, comme en 2011, il s'agit cependant de l'unique projet de décret d'avance pour l'exercice budgétaire, alors que quatre décrets d'avance ont été adoptés en 2006, et trois décrets d'avance pour chacune des années 2007 à 2009 incluse.

Le Gouvernement interprète littéralement la LOLF et considère que des crédits peuvent être ouverts par décret d'avance lorsque leur mobilisation ne souffre aucun retard, et ce **quelle que soit la cause du besoin supplémentaire**. Autrement dit, le recours au décret d'avance est justifié quand l'urgence est avérée, que cette urgence résulte d'événements fortuits ou qu'elle soit la conséquence d'une budgétisation initiale insincère ou d'une exécution budgétaire incompatible avec les plafonds de crédits votés par le Parlement.

Bien que littéralement conforme à la LOLF, cette interprétation est regrettable et montre que la rédaction de l'article 13 de la loi organique devrait être clarifiée, afin de **faire figurer clairement un critère d'imprévisibilité**.

B. DES OUVERTURES AU BÉNÉFICE DE TREIZE MINISTÈRES

Treize ministères bénéficient d'ouvertures de crédits dans le cadre du présent projet de décret d'avance. Les développements qui suivent présentent les principaux motifs, qui feront l'objet d'une analyse détaillée au II de la présente notice explicative.

Par ailleurs, le projet de décret procède à des ouvertures de crédits sur les programmes de plusieurs missions (« Conseil et contrôle de l'Etat », « Défense », « Economie », « Relations avec les collectivités territoriales », « Sport, jeunesse et vie associative »), alors que des autorisations de reports de crédits au-delà du plafond prévu par la loi organique ont été demandées en projet de loi de finances pour 2013. Cependant, les ouvertures portent pour l'essentiel sur des dépenses de personnel de titre 2, et les reports sur d'autres titres, sans possibilité de fongibilité entre ces crédits (en application de la règle de fongibilité asymétrique).

1. Trois motifs principaux d'ouverture : les dépenses de personnel, les OPEX et les contrats aidés

Les principaux motifs d'ouvertures de crédits peuvent être regroupés en trois catégories. Comme les années précédentes, une part importante des ouvertures provient du **surcoût des opérations extérieures de la défense, ou « OPEX »**. Hors personnel¹, 184,9 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP) sont prévus au titre des OPEX, soit 12 % des AE et 13,5 % des CP ouverts par le projet de décret. Selon le rapport de motivation du projet de décret, le coût total de ces opérations est évalué à 560,7 millions d'euros en 2012 hors dépenses de personnel du titre 2, et à 872,9 millions d'euros en incluant les dépenses relevant du titre 2.

¹ 2,2 millions d'euros de crédits de personnel sont ouverts pour couvrir les dépenses de personnel liées aux OPEX sur la mission « Défense ». Il n'est pas prévu cette année d'ouverture de crédits de titre 2 sur le programme « Gendarmerie nationale » de la mission « Sécurité ».

604,6 millions d'euros (AE et CP) sont également ouverts sur les crédits de onze ministères pour pourvoir à des **dépenses de personnel**, soit 39 % des ouvertures totales en AE et **44 % des ouvertures en CP**. Nettes des annulations de titre 2, ces ouvertures atteignent 563,4 millions d'euros. Les ouvertures de crédits de personnel concernent très largement la mission « Défense » (272 millions d'euros, dont 2 millions d'euros au titre des OPEX). Des ouvertures notables sont également constatées sur la mission « Enseignement scolaire » (162 millions d'euros), le programme « Police nationale » de la mission « Sécurité » (40 millions d'euros) et les programmes relevant du ministère de l'économie et des finances (28 millions d'euros).

Pour mémoire, le projet de décret d'avance notifié à la commission des finances le 17 novembre 2010 avait acté un **dérapiage sans précédent** des dépenses de personnel de l'Etat, rendant nécessaire l'ouverture de 930,7 millions d'euros de crédits. **Les ordres de grandeur sont donc moindres qu'en 2010, mais supérieurs à ceux de 2011 (349,4 millions d'euros) et témoignent que la nécessité de stabiliser en valeur les dépenses de l'Etat hors charge de la dette et pensions peut conduire à une budgétisation initiale « volontariste ».**

La troisième catégorie d'ouvertures regroupe **divers types de dépenses**, ne relevant ni des OPEX, ni des dépenses de personnel, et dont les crédits s'élèvent à 771,3 millions d'euros en AE et 580,4 millions d'euros en CP.

Ces ouvertures correspondent aux opérations suivantes :

- des dépenses d'intervention du ministère du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social (493,5 millions d'euros en AE et **300 millions d'euros en CP**, soit 31,4 % des ouvertures en AE et 22 % de celles en CP, sur le programme « Accès et retour à l'emploi » de la mission « Travail et emploi ») ; il s'agit de compléter les crédits ouverts pour financer les **contrats aidés** (dans le secteur marchand : contrat unique d'insertion – contrat initiative emploi, CUI-CIE, à hauteur de 240 millions d'euros ; dans le secteur non marchand : contrat unique d'insertion – contrat d'accompagnement dans l'emploi, CUI-CAE, pour 50 millions d'euros), dans un contexte économique dégradé, ainsi que de mettre en œuvre, de façon anticipée, les **emplois d'avenir** créés par le nouveau Gouvernement¹ ;

- sur la mission « Recherche et enseignement supérieur », l'ouverture de 128,1 millions d'euros en AE et **128,3 millions d'euros en CP** pour le

¹ Le nombre de contrats prévus en loi de finances initiale pour 2012 s'élevait à 340 000 CUI-CAE et 45 000 CUI-CIE. Il a été décidé, sans attendre la mise en œuvre en 2013 des emplois d'avenir, d'ajouter 80 000 contrats (60 000 CAE et 20 000 CIE) puis une enveloppe complémentaire de 40 000 CAE pour faire face au rythme soutenu des prescriptions dès cet automne. Le nombre de contrats prévus en 2012 s'élèvera donc à 440 000 CAE et 65 000 CIE, nécessitant d'opérer des abondements de crédits par voie de décret d'avance, pour répondre à l'urgence, **puis, le cas échéant, par voie de loi de finances rectificative** si le solde global est impacté.

paiement des **bourses étudiantes** accordées sur critères sociaux, représentant 8,2 % des AE et 9,4 % des CP ouverts ;

- sur la mission « Défense », un besoin d'ouverture de crédits en **AE** (à hauteur de **58,3 millions d'euros**) au titre des **carburants opérationnels**, du fait de l'augmentation du prix du baril et de la baisse du taux de change euro-dollar ;

- sur la mission « Justice », **46,1 millions d'euros** en CP uniquement pour compenser une sous-évaluation des frais de justice ;

- également sur la mission « Relations avec les collectivités territoriales », l'ouverture de crédits pour les **subventions versées au titre des travaux divers d'intérêt local (TDIL)**, afin de couvrir des engagements antérieurs dont l'étalement dans le temps rend difficile l'estimation initiale des CP de l'année (**20 millions d'euros en CP**) ;

- toujours sur la mission « Relations avec les collectivités territoriales », **l'indemnisation de calamités publiques**, suite principalement aux inondations de novembre 2011, conformément à l'usage qui consiste à abonder le dispositif en cours de gestion, et non en loi de finances initiale, quand le niveau des indemnisations de l'année antérieure est définitivement arrêté (19,7 millions d'euros en AE et **14,5 millions d'euros en CP**) ;

- sur la mission « **Administration générale et territoriale de l'Etat** », des dépenses relatives aux **contentieux** dépassant les prévisions de la loi de finances initiale (**8,6 millions d'euros** en AE et en CP) ;

- sur la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances », **3 millions d'euros** en AE et en CP, suite à la révision à la hausse, en 2012, de la quote-part de l'Etat dans le financement des services **mandataires** en charge des majeurs protégés, ainsi que pour tenir compte des conséquences de la réforme en 2011 de la rémunération des mandataires individuels, dont l'impact avait été sous-évalué dans l'évaluation initiale des dépenses de l'année 2012.

La plupart de ces ouvertures de crédits relevant de cette catégorie « Divers » n'appellent pas d'observations particulières, au regard de leur urgence. Plusieurs d'entre elles traduisent cependant **des difficultés récurrentes au stade de la prévision des dépenses en loi de finances initiale**, et sont examinées plus en détail dans la partie II de la présente notice explicative : les bourses étudiantes, les frais de justice et les contentieux du ministère de l'intérieur.

A ces ouvertures de crédits sur le budget général de l'Etat s'ajoutent, sur le compte d'affectation spéciale (CAS) « Pensions », **60 millions d'euros** en AE et en CP au titre des **pensions versées aux ouvriers des établissements industriels de l'Etat**, et tendant à corriger une mauvaise prévision des flux de départs en retraite, plus importants que prévu après la réforme de 2010, ainsi que les effets du décret du 2 juillet 2012 relatif aux « carrières longues ». Le cumul de ces différents facteurs, détaillé dans

l'encadré ci-après, explique leur montant total de 60 millions d'euros, qui ne représente qu'à peine plus de 0,1 % des crédits du CAS « Pensions », mais 3 % des dépenses du programme retraçant les pensions des ouvriers d'Etat.

**Les facteurs explicatifs des ouvertures de crédits
demandées sur le CAS « Pensions »**

« La budgétisation 2012 du FSPOEIE¹ a dû être affinée pour intégrer à la fois une réévaluation des prestations constatées en 2011 mais également des facteurs supplémentaires qui n'avaient pas été inclus dans la prévision initiale 2012.

« Ainsi, l'exercice 2011 a-t-il été marqué :

« - par environ 400 départs à la retraite supplémentaires (dont 100 au titre de la mesure d'extinction du dispositif de départ anticipé des parents de 3 enfants, et 300 résultant à la fois pour partie d'un effet « anxigène » constaté les années de mise en œuvre des réformes et pour partie de l'anticipation incorrecte des décalages des âges de départ), non intégrés aux prévisions initiales 2012, soit un surcoût de 8,5 millions d'euros.

« - par un effet non prévu de renchérissement de la pension moyenne en 2011 (effet structure) qui représente 19 millions d'euros (1,47 % de plus qu'envisagé, hors revalorisation à l'inflation).

« Le même type d'aléas se retrouve également dans les prévisions initiales 2012, déjà faussées par l'effet « en base » de 2011 décrit précédemment :

« - le flux de pensionnés 2012 devrait être supérieur aux prévisions d'environ 330 pensionnés, soit un surcoût estimé à 7,1 millions d'euros ;

« - la pension moyenne 2012 connaît également une évolution non anticipée supérieure de 1,32 % aux prévisions, ce qui représente 17 millions d'euros.

« Par ailleurs, n'avaient pas été pris en compte dans la trajectoire budgétaire de 2012 :

« - les effets de la mesure « carrière longues » de 2010, qui sont estimés à 125 pensionnés supplémentaires, soit un coût de près de 3 millions d'euros ;

« - 100 départs sur novembre et décembre 2012 au titre de la mesure 2012 (l'équivalent de 12 pensionnés supplémentaires en année pleine), soit environ 0,3 million d'euros.

« Enfin la budgétisation du programme 742 doit également tenir compte d'une hausse sensible des allocations d'invalidité servies au titre du RATOCEM² qui devraient augmenter de 3 millions d'euros en 2012 pour s'établir à 61 millions d'euros au lieu de 58 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2012.

¹ Fonds spécial des pensions des ouvriers des établissements industriels de l'Etat.

² Rentes d'accident du travail des ouvriers civils des établissements militaires.

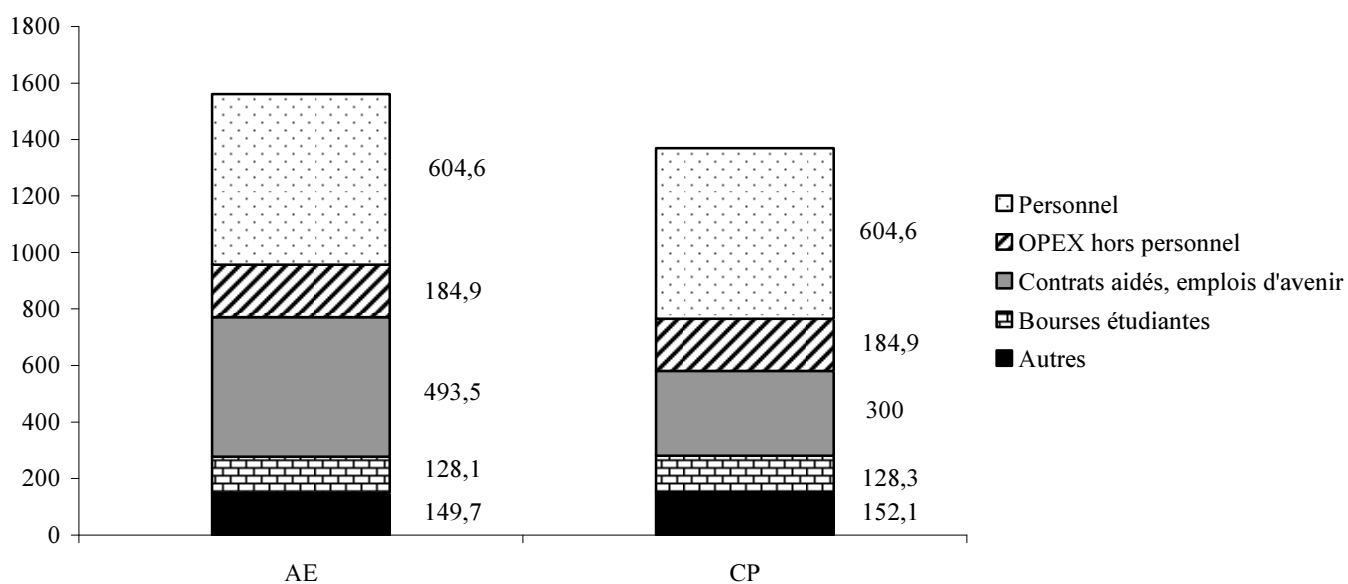
« Tels sont les principaux facteurs explicatifs de la hausse des dépenses 2012 qui tient à la fois à une faiblesse de l'estimation des comportements de départ et des impacts liés au décalage d'âge en application de la réforme de 2012 au sein du régime des ouvriers d'Etat, ainsi qu'à une anticipation incorrecte de l'effet structure de la pension et une saisonnalité des flux différente (avec des départs globalement plus précoces dans l'année) ».

Source : ministère du budget, réponse au questionnaire de votre rapporteur général

Le graphique ci-après détaille les ouvertures de crédits selon leur nature.

Répartition des ouvertures brutes de crédits

(en millions d'euros)



Source : commission des finances

2. Les interventions et l'investissement gagent les dépenses de personnel

Un éclairage complémentaire est apporté par la répartition **par titre** des ouvertures et des annulations de crédits de paiement proposées. Le tableau qui suit enseigne que les ouvertures nettes de dépenses de personnel (563 millions d'euros) sont gagées par des annulations pesant essentiellement sur les dépenses **d'intervention** (- 239 millions d'euros) et **d'investissement** (- 317 millions d'euros). Pour les dépenses de fonctionnement, les ouvertures

de crédits sont légèrement inférieures aux annulations (pour un solde de - 8 millions d'euros).

Ouvertures et annulations par titre des crédits du budget général

(CP en millions d'euros)

Titres	Ouvertures	Annulations	Net
Titre 1 - Pouvoirs publics	0	0	0
Titre 2 - Personnel	605	-41	563
Titre 3 - Fonctionnement	265	-273	-8
Titre 4 - Charge de la dette	0	0	0
Titre 5 - Investissement	0	-317	-317
Titre 6 - Intervention	637	-875	-239
Titre 7 - Opérations financières	0	0	0
TOTAL	1 507	-1 507	0

Source : ministère du budget, réponse au questionnaire de votre rapporteur général

C. LES ANNULATIONS DE CRÉDITS

Conformément à l'article 13 de la LOLF, afin de **ne pas affecter l'équilibre budgétaire** défini en loi de finances, ce projet de décret procède à des **annulations de crédits strictement égales aux ouvertures**.

Il convient **de se féliciter que les annulations prévues par le présent projet de décret d'avance soient réelles**, dans la mesure où les crédits annulés ne seront pas immédiatement reconstitués en collectif de fin d'année, sous une exception relative à la mission « Médias, livre et industries culturelles » (*cf. infra*).

1. Des annulations obéissant partiellement au principe d'auto-assurance

Conçu comme le corollaire de la visibilité donnée aux gestionnaires par le budget triennal, le **principe d'auto-assurance** veut que les aléas ou les priorités nouvelles affectant les dépenses d'une mission soient gérés **dans la limite du plafond de ses crédits** soit par redéploiement de dépenses discrétionnaires, soit par la réalisation d'économies. Ces redéploiements ou économies doivent être mis en œuvre prioritairement au sein du programme qui supporte les aléas ou les priorités nouvelles. A défaut, ils doivent être réalisés entre les programmes de la même mission.

Comme le fait apparaître le tableau ci-après comparant les ouvertures et les annulations de crédits par mission, **à peine plus de 50 % des ouvertures de crédits les plus importantes en montants sont gagées par des annulations de crédits de la même mission :**

- sur la mission « Défense », où les ouvertures de crédits (524,2 millions d'euros en AE et 465,9 millions d'euros en CP) sont constituées à hauteur de plus d'un tiers du total par les OPEX (184,9 millions

d'euros en AE et en CP) et majoritairement par des dépenses de personnel, les annulations de crédits représentent 56 % des ouvertures en AE et 50 % de celles opérées en CP ;

- s'agissant des contrats aidés et des emplois d'avenir de la mission « Solidarité, insertion et égalité des chances », les annulations de crédits ne compensent que 47 % des ouvertures en AE (493,5 millions d'euros) et 69 % de celles en CP (300 millions d'euros).

Plusieurs ouvertures de crédits ne sont pas du tout gagées par des annulations au sein de la même mission, notamment en ce qui concerne les **dépenses de personnel de la mission « Enseignement scolaire »** (161,6 millions d'euros en AE et en CP).

2. Les deux tiers des annulations relèvent de la réserve de précaution

Au 15 novembre 2012, la réserve de précaution s'élevait à 6,397 milliards d'euros en AE et à 6,041 milliards d'euros en CP.

Le projet de décret d'avance prévoit des annulations à hauteur de 949 millions d'euros en AE et 1 130 millions d'euros en CP, ce qui signifie que **la réserve de précaution représente plus de deux tiers des annulations (61 % en AE et 82 % en CP)**.

Après les annulations prévues en décret d'avance, la réserve disponible s'élève à 5,448 milliards d'euros en AE et 4,911 milliards d'euros en CP, selon les estimations provisoires du ministère du budget. Après les annulations prévues dans la loi de finances rectificative de fin d'exercice budgétaire, la réserve disponible pour dégel et consommation devrait atteindre 4,865 milliards d'euros en AE et 4,306 milliards d'euros en CP, toujours selon les estimations provisoires du ministère du budget.

Etat de la réserve de précaution

(en millions d'euros)

	Titre 2	Hors titre 2		Titre 2 + hors titre 2	
		AE	CP	AE	CP
Mise en réserve théorique	590	7 583	7 326	8 173	7 916
<i>Surgel FEE et handicap</i>	0	125	125	125	125
<i>Autres ajustements</i>	0	- 26	- 253	- 26	- 253
<i>Dégels au titre de la masse salariale opérateurs</i>	0	- 969	- 969	- 969	- 969
Mise en réserve initiale	590	6 713	6 229	7 303	6 819
<i>Mouvements intervenus sur la mise en réserve</i>	- 93	254	373	161	280
<i>Annulations LFR I</i>	0	- 1 064	- 1 055	- 1 064	- 1 055
<i>Annulations LFR II</i>	0	- 3	- 3	- 3	- 3
Mise en réserve au 15 novembre 2012	497	5 900	5 544	6 397	6 041
<i>Annulations prévues en décret d'avance</i>	- 10	- 939	- 1 120	- 949	- 1 130
Mise en réserve prévue après décret d'avance	487	4 961	4 424	5 448	4 911
<i>Annulations prévues en LFR III</i>	0	- 583	- 605	- 583	- 605
Mise en réserve prévue après LFR III	487	4 378	3 819	4 865	4 306

Source : ministère du budget, réponses au questionnaire de votre rapporteur général

Moins d'un quart des annulations de crédits de personnel (10 millions d'euros sur 41,3 millions d'euros) s'opèrent au sein de la réserve de précaution.

Les annulations dépassent 100 millions d'euros en CP pour cinq missions :

- la mission « **Agriculture**, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales » (60,4 millions d'euros en AE et 100,6 millions d'euros en CP) ; des crédits sont devenus sans objet suite notamment à la non-mise en œuvre du dispositif d'exonérations de charges sociales pour l'emploi permanent (- 210 millions d'euros)¹ ;

¹ Le montant des annulations proposées correspond au solde de plusieurs opérations. Comme l'explique le rapport de motivation du projet de décret d'avance, « la non-mise en œuvre du dispositif d'exonérations de charges sociales pour l'emploi permanent (- 210 millions d'euros) a notamment permis de redéployer ces crédits inscrits en loi de finances initiale pour 2012 pour couvrir le surcoût en gestion 2012 des exonérations pour les travailleurs occasionnels – demandeurs d'emploi (TO-DE ; 104,3 millions d'euros) et des refus d'apurement communautaires (80,5 millions d'euros). Le solde des crédits annulés correspond aux crédits

- la mission « **Défense** » (292,7 millions d'euros en AE et 234,4 millions d'euros en CP) ; comme l'explique le rapport de motivation du projet de décret, il s'agit notamment – à hauteur de 234,9 millions d'euros en AE et 176,6 millions d'euros en CP – du « *décalage d'opérations d'armement et du report de livraisons sur les années ultérieures, dans l'attente des travaux du nouveau Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale et la future loi de programmation militaire* » ;

- la mission « **Justice** » (421,9 millions d'euros en AE et 128,2 millions d'euros en CP) ; pour l'essentiel, les annulations portent sur des crédits devenus sans objet dans le cadre des projets immobiliers de l'administration pénitentiaire (352,3 millions d'euros en AE et 59,1 millions d'euros en CP) ; par ailleurs, les crédits au titre de l'aide juridictionnelle annulés traduisent une sous-consommation (53,9 millions d'euros en AE et 37,9 millions d'euros en CP), du fait d'un moindre impact budgétaire de la réforme de la garde à vue, comme l'a analysé dans son rapport spécial sur la mission « Justice » notre collègue Edmond Hervé, dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2013 ;

- la mission « **Recherche et enseignement supérieur** » (173,1 millions d'euros en AE et 255,0 millions d'euros en CP) ; les annulations concernent principalement l'Agence nationale de la recherche (ANR) et s'imputent sur la réserve de précaution, sans conséquence en gestion puisque les CP annulés n'apparaissent pas nécessaires au fonctionnement de l'ANR pour la fin d'année 2012 ;

- la mission « **Travail et emploi** » (233,6 millions d'euros en AE et 206,4 millions d'euros en CP) ; les annulations portent sur des crédits devenus sans emploi du fait d'une révision des montants dus aux organismes de sécurité sociale au titre de la compensation d'exonérations de cotisations sociales¹.

Par ailleurs, votre rapporteur général a interrogé le Gouvernement concernant les annulations de crédits imputées sur les budgets de deux autres missions.

reportés depuis plusieurs années et non consommés sur la politique de la pêche (- 43,6 millions d'euros) et à des crédits devenus sans emploi (- 18,7 millions d'euros) ».

¹ Pour compenser une partie de la majoration des crédits du programme 102 « Accès et retour à l'emploi », des annulations sont opérées sur le programme 103 « Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi » à hauteur de 233 millions d'euros en AE et 206 millions en CP, prélevés sur la ligne budgétaire afférente à l'exonération de cotisations patronales des contrats d'apprentissage. En effet, le montant de la compensation effectuée à la sécurité sociale s'est révélé moins important que celui de la prévision budgétaire, celle-ci ayant sous-estimé le taux de rupture de contrat et d'abandon en cours de cursus d'apprentissage. L'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) a ainsi évalué que le surcoût pour l'Etat s'est chiffré à 70 millions d'euros par an depuis 2010, soit environ 210 millions d'euros sur la période 2010-2012. Cette créance envers la sécurité sociale permet de financer les deux tiers du surcroît de dépenses engendré par l'augmentation du nombre des contrats aidés, le solde étant pourvu par les annulations de crédits effectuées sur les autres missions.

S'agissant de la mission « **Gestion des finances publiques et des ressources humaines** », il lui a été précisé que « *les annulations proposées sur le programme 309 « Entretien des bâtiments de l'Etat » [soit 31,5 millions d'euros en AE et en CP] portent sur des crédits reportés de 2011 qui avaient été mis en réserve courant 2012. Il s'agit donc d'une mesure qui tient compte du profil d'engagement constaté en gestion sur le programme.*

« La dotation du programme, avec un niveau de CP correspondant à celui des AE, conduit, s'agissant d'opérations immobilières, à une montée en charge progressive des engagements, et à une consommation des CP liés à ces engagements s'étalant sur plusieurs années qui s'est traduite ces dernières années par des montants importants de reports. Dans ce contexte, le rythme de consommation 2012 permet une annulation qui peut conduire à différer dans le temps des projets dont la maturité n'était pas suffisante ».

Concernant la mission « **Médias**, livre et industries culturelles », le projet de décret d'avance prévoit une minoration des crédits de la mission à hauteur de 8,19 millions d'euros en AE et de 18,17 millions d'euros en CP (programme 334 « Livre et industries culturelles »), qui doit contribuer à l'équilibre global du schéma d'ouvertures et d'annulations. Or le projet de loi de finances rectificative (PLFR) prévoit une ouverture de 8,55 millions d'euros en AE comme en CP sur le programme 115 « Action audiovisuelle extérieure » afin de financer différents imprévus relatifs à la fusion de RFI et France 24. Dès lors, votre rapporteur général s'est demandé s'il n'aurait pas été possible d'envisager dans le PLFR un redéploiement de crédits du programme 334 vers le programme 115 et de trouver des marges de manœuvre sur une autre mission pour le décret d'avance, afin d'éviter des mouvements contradictoires entre le décret d'avance et le PLFR sur la mission « Médias ».

Le Gouvernement a répondu que « *le besoin d'ouverture en AE sur le programme 115 ne pouvait pas entièrement être couvert par les annulations d'AE sur le programme 334. En outre, l'équilibre imposé par la LOLF entre annulations et ouvertures de crédits peut conduire à anticiper certaines annulations qui auraient été, sinon, réalisées en PLFR* ». En d'autres termes, **il est bien proposé de procéder** – certes pour des montants marginaux – **à des mouvements d'annulations de crédits en décret d'avance, puis de réouvertures en PLFR.**

II. ANALYSE DÉTAILLÉE DES OUVERTURES DE CRÉDITS

Les développements qui suivent reviennent en détail sur les ouvertures demandées et les **caractérisent au regard des critères d'urgence et d'imprévisibilité des besoins à couvrir.**

A. LE FINANCEMENT DES OPEX

184,9 millions d'euros en AE et en CP sont ouverts au titre des **opérations extérieures de la défense (OPEX)** sur le programme « Préparation et emploi des forces », auxquels s'ajoutent 2,2 millions d'euros de dépenses de personnel, soit au total 187,1 millions d'euros pour les OPEX.

1. Une ouverture de crédits devenue habituelle lors du décret d'avance d'automne, mais en recul par rapport au record de l'année 2011

De façon constante, votre commission des finances a considéré que **les surcoûts substantiels des OPEX devraient être progressivement couverts en lois de finances rectificatives, au fur et à mesure que leur coût est connu.**

En application de l'actuelle loi de programmation militaire, couvrant la période 2009-2014, le montant de la provision au titre des surcoûts¹ des opérations extérieures a été porté à 510 millions d'euros en 2009, puis augmenté de 60 millions d'euros en 2010 et à nouveau de 60 millions d'euros en 2011, soit 570 millions d'euros en 2010 et 630 millions d'euros en 2011. Ce chiffre a ensuite été maintenu à **630 millions d'euros** en loi de finances initiale pour 2012.

Ces **montants** se sont toutefois avérés **insuffisants pour financer la totalité du surcoût des OPEX**, ayant entraîné **des besoins de financements complémentaires** à ceux de la loi de finances initiale à hauteur de 361 millions d'euros en 2009, 290 millions d'euros en 2010 et **541 millions d'euros en 2011, ce qui était un record s'expliquant notamment par les coûts de l'opération Harmattan en Libye.** Ces surcoûts sont en partie couverts par fonds de concours, dans le cadre des remboursements de l'Organisation des Nations Unies (ONU), à hauteur de 79,2 millions d'euros en 2011 et 55,8 millions d'euros en 2012.

¹ On rappelle que l'usage est de réserver le terme « surcoût », dans le cas des OPEX, au surcoût par rapport à une situation où il n'y aurait pas d'OPEX, c'est-à-dire au coût net des OPEX. Il ne s'agit pas du surcoût par rapport à la loi de finances initiale.

Pour 2012, l'ouverture proposée de crédits en décret d'avance est inférieure aux montants des années précédentes, pour s'établir à 187,1 millions d'euros (contre 461,5 millions d'euros en 2011), soit le montant le plus bas au cours de ces dix dernières années.

Le financement des surcoûts des OPEX depuis 2003 (hors gendarmerie)

(en millions d'euros)

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Surcoût totaux des OPEX	629	605	528	579	663,4	832,9	870,5	860,1	1 171,0	872,9
<i>dont titre 2</i>					336,0	359,6	350,1	329,7	378,6	312,2
<i>dont hors titre 2</i>					327,4	473,3	520,4	530,4	792,4	560,7
Provision LFI	24	24	100	175	360	460	510	570	630	630
Couverture par décret d'avance	400	540	421	453	272,5	221	228	247	461,5	187,1
Couverture en LFR	20	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Réouverture en LFR de fin d'année (*)	400	495	0	269	0	0	223	247	0	0
Fonds de concours (remboursements ONU)			9	6,2	15	34	65	50	79,2	55,8
Surcoûts non remboursés	205	86	419,3	128,8	272,5 **	159**	72,5	- 6,9	0,3	0

() Remboursement en LFR des annulations réalisées par décret d'avance*

*(**) Ces chiffres correspondent aux montants des annulations sur les crédits d'équipement du programme 146*

Source : ministère du budget, réponse au questionnaire de votre rapporteur général

Au total, le coût des OPEX est estimé à 872,9 millions d'euros en 2012, dont plus de la moitié (soit 492,9 millions d'euros) correspond à l'intervention en Afghanistan.

Répartition du surcoût prévisionnel 2012 des OPEX par opération

(en millions d'euros)

Théâtre	Opération	Effectifs moyens annuels (militaires)	Dépenses prévues
Kosovo	TRIDENT	323	42,2
Côte d'Ivoire	LICORNE CORYMBE CALAO ONUCI	796	58,0
Afghanistan	PAMIR HERACLES MER EPIDOTE	3 472	492,9
Tchad	EPERVIER	981	109,3
Liban	FINUL DAMAN	1 072	75,8
Océan indien	EUNAVFOR ATALANTE	431	35,0
Autres OPEX	FURET GRIFFON BOALI BIRAO SEISME HAÏTI...	653	59,7
Totaux OPEX		7 728	872,9

Source : ministère du budget, réponse au questionnaire de votre rapporteur général

2. Des dépenses en partie imprévisibles, mais dont le coût pourrait être mieux appréhendé en loi de finances initiale

Dans le rapport de motivation du projet de décret, le Gouvernement souligne le caractère imprévisible du coût des OPEX :

« Le caractère aléatoire et imprévisible de ce type d'opérations et des coûts y afférents ne permet pas de déterminer précisément une enveloppe de crédits lors de l'élaboration de la loi de finances initiale. Les incertitudes sur le calendrier et les modalités de retrait d'Afghanistan en 2012 n'ont par ailleurs été levées que tardivement ».

La réponse du Gouvernement au questionnaire de votre rapporteur général est plus précise quant à la nature de certains aléas techniques pesant sur les OPEX (comme le coût du carburant et des transports) :

« Il convient de rappeler cependant, le caractère imprévisible des OPEX et de certaines évolutions intervenant en cours de gestion qui sont rarement connues lors de la construction budgétaire : dispositif modifié en cours d'année suite à des événements imprévus (ex : opération Tamour en Jordanie, lancée en août 2012, dans le cadre de la crise syrienne) ou des regains de tension ; effet prix du carburant pour certains théâtres lié à la volatilité des cours du pétrole ; renégociation de contrat non aboutie au moment de la construction budgétaire (ex: contrat de transport stratégique, accords de défense, contrats d'externalisations), etc. »

Si ces remarques sont exactes, les incertitudes sur le contexte international ne pouvant pas permettre une connaissance préalable du coût des OPEX, il n'en demeure pas moins que la pratique montre que les dotations inscrites en loi de finances initiale ont été constamment insuffisantes.

La prochaine loi de programmation militaire, actuellement en préparation en vue d'une discussion au premier semestre de l'année 2013, **pourrait être l'occasion d'une budgétisation plus réaliste du surcoût total des OPEX dans le projet de loi de finances initiale.**

S'agissant de la budgétisation 2013, le Gouvernement envisage une diminution de la part des dépenses de personnel (de 310 à 210 millions d'euros) dans l'enveloppe globale de 630 millions d'euros :

« Lors de l'élaboration du projet de loi de finances pour 2013, les perspectives de désengagement, notamment d'Afghanistan, ainsi que les prévisions de réduction des contingents sur certains théâtres (adaptation des dispositifs en Côte d'Ivoire et au Liban) ont conduit à consolider globalement la provision budgétaire au même niveau que celui de 2012 (630 millions d'euros). Toutefois, la dotation au titre des dépenses de personnel a été réduite de 100 millions d'euros (à 210 millions d'euros), du fait de l'impact estimé de la baisse des effectifs déployés, et celle sur les autres titres (420 millions d'euros) a été augmentée à due concurrence du même montant pour tenir compte du surcoût résultant de cette opération de désengagement de très grande ampleur (rapatriements d'homme et de matériels) »¹.

B. DES OUVERTURES RÉVÉLANT UNE MAÎTRISE ALÉATOIRE DES DÉPENSES DE PERSONNEL

1. Une sous-évaluation en loi de finances initiale touchant la plupart des ministères

Comme il a été montré dans le I de la présente notice explicative, **les ouvertures de crédits de titre 2** (604,6 millions d'euros en AE et en CP, dont 2,2 millions d'euros au titre des OPEX) **sont exceptionnelles** non pas tant par leur montant (qui reste inférieur au record de l'année 2010) que **par leur généralisation à la plupart des ministères**, traduisant manifestement **une évaluation plus prudente des dépenses de personnel en loi de finances initiale**. Dans ces conditions, on peut considérer que l'ouverture de crédits en décret d'avance répond certes au critère de l'urgence, mais pas à celui de l'imprévisibilité.

En moyenne, le taux proposé d'ouverture de crédits de titre 2 représente **0,6 % des crédits de personnel votés en loi de finances initiale**.

Les écarts relatifs les plus importants concernent :

¹ Source : réponse au questionnaire de votre rapporteur général.

- le programme « Action de la France en Europe et dans le monde » (29,1 millions d'euros, soit 5,2 % des crédits de titre 2 votés en loi de finances initiale) et le programme « Français à l'étranger et affaires consulaires » (11,1 millions d'euros et 5,5 %) de la mission « Action extérieure de l'Etat » ; toujours au sein de cette mission, l'abondement demandé s'élève à 1,5 million d'euros (soit 1,8 %) pour le programme « Diplomatie culturelle et d'influence » ;

- le ministère de la défense, qui concentre à lui seul près de la moitié des ouvertures de crédits proposées (280,91 millions d'euros au total) : 240,4 millions d'euros sur le programme « Préparation et emploi des forces » (soit 1,5 % des crédits de titre 2 de la loi de finances initiale) ; 26,7 millions d'euros sur le programme « Soutien de la politique de la défense » (2,3 %) ; 11 millions d'euros sur le programme « Environnement et prospective de la politique de défense » (1,8 %) ; 2,8 millions d'euros sur le programme « Equipement des forces » (0,1 %) ;

- six autres programmes, relevant de différentes missions, pour lesquels l'ouverture demandée dépasse également 1 % des crédits ouverts en loi de finances initiale : « Emploi outre-mer » de la mission « Outre-mer » (2,5 millions d'euros et 1,9 %) ; « Conseil d'Etat et autres juridictions administratives » de la mission « Conseil et contrôle de l'Etat » (4,9 millions d'euros et 1,7 %) ; « Développement des entreprises et de l'emploi » de la mission « Economie » (7,2 millions d'euros et 1,7 %) ; « Soutien de la politique de l'éducation nationale » de la mission « Enseignement scolaire » (22 millions d'euros et 1,6 %) , « Intervention des services opérationnels » de la mission « Sécurité civile » (2,5 millions d'euros et 1,5 %) ; « Administration pénitentiaire » de la mission « Justice » (25,3 millions d'euros et 1,3 %).

L'ouverture demandée sur le programme « Enseignement scolaire public du premier degré » de la mission « Enseignement scolaire », à hauteur de 134 millions d'euros, est la plus importante en montant après celle du programme « Préparation et emploi des forces » de la mission « Défense », mais en valeurs relatives (0,7 % des crédits de la loi de finances initiale) elle se situe dans la moyenne du budget général de l'Etat.

Détaillées par nature de dépenses de personnel, **les ouvertures demandées ne répondent pas à un motif unique** : dans le cas du ministère de la défense, il s'agit d'abord des conséquences de l'exécution 2011 (à hauteur de 52 %), alors que dans l'enseignement scolaire les principaux facteurs sont l'application du mécanisme de garantie individuelle du pouvoir d'achat ou GIPA¹ (39 %), puis, regroupés au sein d'une même catégorie, les jours de carence, les grèves et le compte épargne temps (37 %). Le Gouvernement a

¹ La garantie individuelle de pouvoir d'achat, mise en place en 2007, compense la perte d'achat pour les fonctionnaires arrivés, notamment, en fin de carrière. Son mécanisme repose sur une comparaison entre l'évolution du traitement indiciaire brut (TIB) détenu sur une période de référence de quatre ans et celle de l'indice des prix à la consommation (hors tabac).

d'ailleurs indiqué qu'il entendait poursuivre les travaux dans le domaine d'une connaissance accrue des écarts entre la prévision et l'exécution des dépenses de personnel, lors de la rédaction des rapports annuels d'activité 2012, prévue au printemps 2013.

Les motifs d'ouvertures proposées au titre des dépenses de personnel

(en millions d'euros)

en M€	Motifs d'ouvertures de crédits en décret d'avance au titre de la masse salariale							total
	Autres, dont exécution 2011	Réalisation partielle du schéma d'emplois	GVT	GIPA	Mesures catégorielles	Jours de carence, grèves, CET	Revalorisation des bas salaires	
Défense (hors OPEX)	141	10	73			10	36	270
	52%	4%	27%			4%	13%	
Enseignement scolaire	6,3	32,3		63		60		161,6
	4%	20%		39%		37%		
Police nationale	7		18,8			8	6	39,8
	18%		47%			20%	15%	
Economie et finances*		7,1	4,2	4		7,2	5,7	28,2
		25%	15%	14%		26%	20%	

* il s'agit des besoins bruts, avant redéploiements internes aux programmes 156 et 302, et hors prise en compte de l'exécution 2011

Source : ministère du budget, réponse au questionnaire de votre rapporteur général

2. La défense : les difficultés du déploiement du logiciel LOUVOIS

Hors OPEX, les ouvertures de crédits de titre 2 pour le ministère de la défense atteignent **278,91 millions d'euros en AE et en CP**, soit une **augmentation de 77 %** par rapport aux ouvertures opérées par le décret d'avance de novembre 2011 (157,95 millions d'euros).

Le rapport de motivation donne trois explications à ces évolutions :

- la non-vérification de certaines hypothèses retenues en construction budgétaire, notamment en ce qui concerne l'évolution du glissement vieillesse technicité (GVT)¹ ;

- « *l'impact du déploiement du calculateur LOUVOIS² sur la régularisation d'indemnités dues au titre des années antérieures* » ;

- « *le dynamisme des dépenses relatives aux bas salaires, lié aux augmentations successives du SMIC ainsi que des dépenses dites « de guichet »* ».

Ces explications ont exigé des compléments de réponse, suite au questionnaire adressé par votre rapporteur général.

S'agissant du GVT, l'impact a été évalué à 73 millions d'euros, justifiant 27 % des ouvertures de crédits demandées³. En ce qui concerne la revalorisation des bas salaires résultant de la hausse du SMIC, son coût est évalué à 36 millions d'euros, soit 13 % des ouvertures. L'« *exécution 2011* » est invoquée à hauteur de 141 millions d'euros (soit 52 % des ouvertures). **Si les erreurs sont imputables à un mauvais calibrage de l'exécution 2011, il y a alors tout lieu d'espérer que l'année 2013 ne se soldera pas par une demande d'ouverture de dépenses de personnel par décret d'avance comparable à celle de cette année.**

Les **ratés dans le déploiement du logiciel LOUVOIS** sont de nature à apporter en effet des éléments d'explication concrets sur l'exécution 2011. La mise en place de LOUVOIS s'inscrit dans le cadre d'une unification et d'une harmonisation du système de paie au ministère de la défense. Or, comme l'ont montré nos collègues Yves Krattinger et François Trucy, rapporteurs spéciaux de la mission « Défense », lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2013, « *la mise en place du logiciel a aussi entraîné des erreurs trop nombreuses quant au versement de certains éléments de rémunération, notamment pour le paiement fractionné et les avances octroyées*

¹ Votre rapporteur général rappelle que le solde du glissement vieillesse technicité (GVT) combine :

- le GVT positif, correspondant à l'augmentation de la rémunération individuelle d'un agent en raison de son avancement sur la grille indiciaire (composante vieillesse) et de son changement de grade ou de corps, par concours ou promotion au choix (composante technicité),

- le GVT négatif, traduisant le fait que les nouveaux entrants, en début de carrière, ont un salaire généralement inférieur aux sortants, qui se trouvaient en fin de carrière.

² Logiciel Unique à Vocation Interarmées de la Solde.

³ Comme l'explique la réponse au questionnaire de votre rapporteur général, « la loi de finances initiale pour 2012 prévoyait une économie au titre du « glissement-vieillesse-technicité » à hauteur de - 47 millions d'euros. Or l'exécution constatée pour l'année 2011, dont les travaux n'ont été connus qu'au printemps 2012, ainsi que la prévision d'exécution pour 2012, tendent à montrer que le « GVT » présentera un solde positif de l'ordre de 26 millions d'euros.

« Ce phénomène s'explique par la non-réalisation des hypothèses de flux d'entrées et de sorties qui ont servi à la construction budgétaire. Il est également la conséquence de la revalorisation des grilles indiciaires des militaires engagée depuis 2009 ».

au titre des indemnités de service en campagne et des indemnités de sujétions pour service à l'étranger, lesquelles sont versées dans le cadre des opérations extérieures. A cet égard, il est particulièrement regrettable que certaines indemnités de campagne relatives à l'année 2010 n'aient toujours pas été versées en septembre 2012 ».

La réponse du Gouvernement au questionnaire de votre rapporteur général observe qu'il est **difficile**, à ce stade, **d'apprécier l'impact de ces erreurs sur les dépenses de personnel, alors même que les dysfonctionnements touchent « la plupart » des primes et indemnités :**

« En particulier, un certain nombre de rattrapage de dépenses antérieures ont été réalisés en 2012 en plus de la dépense propre à cette année. En outre, à côté de dysfonctionnements ayant conduit à des insuffisances de paiement de certains militaires, pour lesquels un dispositif spécifique de rattrapage a été mis en place, des expertises sont en cours pour déterminer si certaines autres dépenses n'auraient pas été au contraire majorées indûment. L'impact des dysfonctionnements reste difficile à chiffrer à ce stade, d'autant plus qu'il touche la plupart des primes et indemnités ».

Cette situation justifie la **demande d'une enquête à la Cour des comptes** par votre commission des finances, en application de l'article 58-2° de la LOLF, sur les primes et indemnités du ministère de la défense, d'autant plus que **les difficultés de gestion de la masse salariale du ministère ont conduit à ne pas mettre en œuvre des mesures catégorielles pourtant adoptées** lors de l'examen du projet de loi de finances de l'année, notamment en ce qui concerne la revalorisation de la prime d'engagement des militaires du rang et la prime de qualification montagne. Pour cette dernière, les décrets d'application sont attendus depuis trois ans et demi.

Enfin, les réponses au questionnaire indiquent que les dépenses actualisées d'indemnisation dans le cadre des **restructurations de la défense** ont permis de réaliser des économies, leur montant n'étant plus évalué qu'à 185 millions d'euros en 2012, soit 18 millions d'euros de moins que la prévision de la loi de finances initiale (soit 203 millions d'euros).

3. L'économie : la persistance de dépassements de crédits sur les mesures catégorielles

Au ministère de l'économie, le contrôle de la croissance de la masse salariale semble présenter plusieurs défauts. Dans un référé transmis à la fin du mois d'avril 2012 à la commission des finances, la Cour des comptes avait indiqué que de nombreuses indemnités accordées aux agents de ces ministères **n'étaient pas assises sur un texte réglementaire** ou avaient un fondement

juridique insuffisant¹. Celles-ci sont distribuées sur la seule base d'une décision ministérielle, comme dans le cas de l'intégration de la prime de fusion, créée lors de la réunion de la direction générale des impôts (DGI) et de la direction générale de la comptabilité publique (DGCP), à l'indemnité mensuelle de technicité (IMT). Il était également relevé le rattachement artificiel de nombreuses indemnités à l'allocation complémentaire de fonctions (ACF)².

A titre de rappel, parmi les 53,1 millions d'euros de crédits de titre 2 supplémentaires ouverts par le décret d'avance de novembre 2011, la commission des finances avait mis en évidence que 12 millions d'euros étaient liés aux mesures catégorielles adoptées dans le cadre de la fusion de la DGI et de la DGCP.

Les ouvertures prévues par le décret d'avance de cette année semblent connaître les mêmes motivations : 5,7 millions d'euros en AE et CP de crédits de titre 2 sont ouverts au profit de la direction générale des finances publiques (DGFIP) et 6,9 millions d'euros le sont pour la direction générale des douanes et droits indirects (DGDDI) ; ces deux directions regroupent 94 % des dépenses de personnel de la mission.

Dans les réponses aux questionnaires budgétaires de nos collègues Philippe Dallier et Albéric de Montgolfier, rapporteurs spéciaux de la mission « Gestion des finances publiques et des ressources humaines », les responsables de programme avaient indiqué connaître « ***une difficulté dans la gestion des crédits de titre 2*** » pour 2012. Ils justifiaient cette situation par :

- une exécution 2011 supérieure à celle prévue lors de l'établissement de la loi de finances pour 2012 ;
- des retraites et un solde des flux temporaires en dessous des prévisions compensés en gestion par de moindres recrutements afin de respecter le schéma d'emplois prévisionnel ;
- des rachats de jours de compte épargne temps (CET) plus importants que prévu ;
- les mesures en faveur des bas salaires ;
- la garantie individuelle du pouvoir d'achat (GIPA) qui s'établit à un niveau plus élevé que celui retenu en prévision.

L'exercice de prévision des départs en retraite peut s'avérer délicat dans un contexte bouleversé par la récente réforme. **Néanmoins la**

¹ *Référé de la Cour des comptes n° 62511 adressé le 24 février 2012 au ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, au ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat, ainsi qu'au ministre de la fonction publique* (<http://www.ccomptes.fr/fr/Publications/Publications/Le-dispositif-indemnitaires-des-ministeres-economiques-et-financiers>).

² *L'allocation complémentaire de fonctions (ACF) a été instituée en 2002. Ce dispositif vise à encourager la mobilisation des agents, cette allocation est différenciée selon les catégories des agents et les fonctions exercées, appréciées en termes d'expertise, de sujétions, etc.*

persistance de dépassements de crédits sur les mesures catégorielles doit être déplorée.

4. Les affaires étrangères : l'impact difficilement prévisible des variations de taux de change

La **demande de crédits s'élève à 35,3 millions d'euros** pour les dépenses de personnel du ministère des affaires étrangères, soit un montant quasi-identique à celui du décret d'avance de novembre 2011 (34,2 millions d'euros). Hors ajustement de l'assiette du CAS « Pensions » (à hauteur de 1,8 million d'euros), ce besoin résulte de la **prise en compte de l'impact des variations de change et de prix sur le barème des indemnités de résidence à l'étranger (IRE) et de change sur la rémunération des agents de droit local**. L'ensemble des postes à l'étranger est donc concerné par cette variation dont l'impact est estimé selon un rythme trimestriel.

En pratique, il est **très difficile d'anticiper** l'impact à moyen terme des variations de change par rapport à de très nombreuses devises et des évolutions de prix dans le monde, qui peuvent faire évoluer le barème de l'indemnité de résidence à l'étranger à la hausse comme à la baisse. Il n'est donc pas prévu d'enveloppe spécifique à ce titre lors de la construction de la loi de finances.

5. L'éducation : le retard regrettable de publication des arrêtés d'application du décret de 2010 sur les indemnités de concours

Dans l'enseignement scolaire, on observe à nouveau une sous-évaluation de l'impact de la GIPA, des grèves et des départs en retraite. Comme il a été montré plus haut, les écarts se situent dans la moyenne de ceux observés pour l'ensemble des ministères.

Il convient d'observer par ailleurs **l'ouverture de crédits au titre des indemnités de concours, dont le versement a pris beaucoup de retard**.

Le rapport de motivation mentionne que *« ces crédits devant être mis à disposition avant la liquidation de la paie de décembre des personnels enseignants et non enseignants du ministère de l'éducation nationale, leur ouverture par décret d'avance est impérative, la date de publication de la dernière loi de finances rectificative étant trop tardive »*.

Le Gouvernement a **justifié les retards** dans la publication des arrêtés d'application **par la nécessité d'une enquête de terrain pour mettre en œuvre une réforme à coût nul** :

« Le décret n° 2010-235 du 5 mars 2010 est relatif à la rémunération des agents publics participant, à titre d'activité accessoire, à des activités de formation et de recrutement. Il détermine notamment les règles pour la

rémunération des membres de jury d'examen et concours (dont le baccalauréat).

« Les textes d'application sont parus tardivement, car le choix d'une réforme à coût nul imposait une enquête fine sur le terrain visant à déterminer l'impact réel du dispositif alors encore en vigueur. Cette enquête a pris du temps, ainsi que sa consolidation. Ce travail s'est accompagné de vérifications et tests sur l'application informatique assurant le paiement de ces indemnités (« Imag'in ») »¹.

6. L'intérieur : des rétablissements de crédits pour les adjoints de sécurité

Après les ministères de la défense et de l'éducation nationale, celui de l'intérieur donne lieu aux ouvertures de crédits de personnel les plus importantes dans le projet de décret, à hauteur de 39,8 millions d'euros, et correspondant à une révision du GVT (18,8 millions d'euros), à l'impact de la réévaluation du SMIC (6 millions d'euros), au rachat de jours sur le compte épargne temps (8 millions d'euros) et au rétablissement de crédits (7 millions d'euros) pour les **adjoints de sécurité (ADS) recrutés sous contrat d'accompagnement dans l'emploi (CAE)**.

Sur ce point, le Gouvernement a apporté les éclairages suivants dans la réponse au questionnaire de votre rapporteur général :

« Si l'effectif d'ADS-CAE est connu, le taux de chute (absence, maladie, rupture anticipée de contrat, prise de poste différée...) lié à l'extrême volatilité de cette population est mal appréhendé. C'est également ce qui a conduit à surestimer le montant des reports de 2011 sur 2012. Pour l'avenir, une estimation de ce taux de chute, réalisée en lien avec l'Agence de service et de paiement (ASP), sera intégrée à la prévision budgétaire ».

Votre commission des finances sera **vigilante** sur l'intégration effective de ce facteur dès la phase d'élaboration du projet de loi de finances.

C. LES AUTRES OUVERTURES

1. Un nouvel abondement des bourses étudiantes sur critères sociaux

Le présent décret d'avance propose d'abonder de 128 millions d'euros le programme 231 « Vie étudiante » de la mission « Recherche et enseignement supérieur ». Ces crédits sont destinés au financement des bourses attribuées aux étudiants sur critères sociaux.

¹ Source : réponse au questionnaire.

L'urgence à ouvrir les crédits n'est pas contestable et tient à la nécessité d'éviter toute rupture dans le paiement des bourses aux bénéficiaires. En revanche, l'imprévisibilité de ces dépenses pose question.

Bien que ce poste de dépenses constitue une **dépense « à guichet ouvert »**, et repose donc sur une évaluation prévisionnelle délicate, **des sous-budgétisations récurrentes sont constatées depuis 2008.**

Dès l'examen du projet de loi de finances pour 2012, notre collègue Philippe Adnot, rapporteur spécial, pointait un nouveau risque de sous-budgétisation en 2012¹. **La Cour des comptes évaluait, en juillet dernier, le risque de dérapage pour 2012 à 120 millions d'euros², soit environ le montant des ouvertures de crédits proposées par le présent décret d'avance.**

a) Une sous-budgétisation structurelle depuis 2008

Lors de l'examen de la loi de règlement pour 2009, notre collègue Philippe Adnot, rapporteur spécial de la mission « Recherche et enseignement supérieur », avait mis en avant une sous-budgétisation récurrente en ce qui concerne les aides sociales accordées aux étudiants.

- En effet, l'exécution 2009 du programme « Vie étudiante » s'était révélée particulièrement problématique compte tenu de l'insuffisance de la programmation budgétaire initiale. **Cette insuffisance avait déjà été constatée en 2008 et avait conduit à des reports de charges d'un montant de 18,6 millions d'euros sur 2009.**

Malgré un décret de virement et le dégel de la réserve de précaution, **la gestion 2009 s'est achevée par des reports de charges en 2010 à hauteur de 64,1 millions d'euros.**

- **Pour 2010**, les difficultés ont persisté. En effet, outre des redéploiements de crédits au sein du programme, ces besoins supplémentaires ont nécessité **une ouverture de crédits à hauteur de 97 millions d'euros en AE et en CP par décret d'avance³.**

Outre des reports de charges de l'exercice 2009 sur l'exercice 2010, ces besoins supplémentaires ont résulté de l'augmentation du nombre de boursiers (pour 94,5 millions d'euros) et de la décision de verser un demi-mois de bourse supplémentaire dès la rentrée 2010-2011 (pour 78 millions d'euros).

Interrogée sur ces difficultés de gestion devant votre commission des finances le 16 juin 2010, Valérie Pécresse, alors ministre de l'enseignement supérieur et de la recherche, avait reconnu que la liquidation des bourses mettait en évidence une « **impasse budgétaire structurelle** ».

¹ Sur ce point, se reporter au rapport de votre rapporteur spécial n° 107 (2011-2012) – Tome 3 – Annexe 21.

² Cour des comptes, rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques - juillet 2012.

³ Décret d'avance du 30 novembre 2010.

- L'exécution 2011 sur ce programme s'est révélée, de nouveau, particulièrement délicate compte tenu de **l'insuffisance de la programmation budgétaire initiale des crédits destinés au paiement des bourses versées aux étudiants sur critères sociaux.**

En 2011, outre des reports, des redéploiements de crédits au sein du programme et un décret de transfert, ces besoins supplémentaires (à hauteur de 94,6 millions d'euros) ont nécessité une ouverture de crédits à hauteur de **43,4 millions d'euros en AE et en CP par décret d'avance**¹. Ces crédits sont venus compléter les 2 082 millions d'euros prévus sur le programme par la loi de finances initiale.

b) Un effort de budgétisation plus sincère pour 2013

En hausse de 154 millions d'euros par rapport à 2012, **la budgétisation des crédits prévus au titre des bourses sur critères sociaux pour 2013 semble plus sincère**, bien qu'une évaluation fine de ce poste de dépenses demeure délicate.

L'enveloppe prévue pour 2013 (1 762,31 millions d'euros) a été calculée à partir d'une évaluation du nombre de boursiers à la rentrée 2012-2013, puis à la rentrée 2013-2014, l'année budgétaire étant étalée sur deux rentrées universitaires. **Contrairement aux années passées, la dépense prévisionnelle est fondée, non pas sur un nombre constant de boursiers, mais sur une progression de celui-ci de 1,6 % à la rentrée 2012-2013 et à la rentrée 2013-2014**, ce qui paraît plus réaliste compte tenu notamment de la dégradation du contexte économique qui peut avoir un impact sur la situation financière du foyer de rattachement de l'étudiant et donc sur ses conditions d'éligibilité.

2. La sous-évaluation des frais de justice, une question récurrente

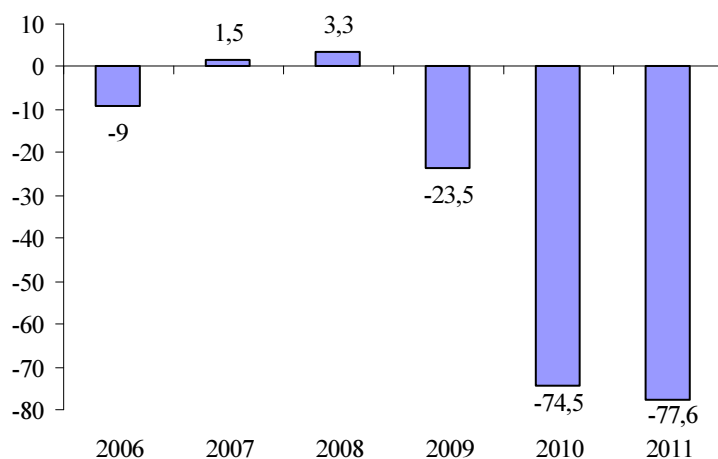
Sur la mission « Justice », le projet propose l'ouverture de **46,1 millions d'euros en CP pour compenser une sous-évaluation des frais de justice** ; le rapport de motivation explique ce « ressaut » « *notamment par un nombre de dossiers à traiter plus important que prévu* », en expliquant que « *ces dépenses présentent un caractère peu prévisible, car ils sont fonction du nombre d'instances introduites devant les juridictions* ».

Toutefois, au cours des dernières années, les ouvertures de crédits en loi de finances initiale se caractérisent par une **sous-budgétisation chronique**, mise clairement en lumière par l'enquête de la Cour des comptes réalisée à la demande de la commission des finances en application de l'article 58-2° de la LOLF.

¹ Décret d'avance du 30 novembre 2011.

Écart entre la dotation initiale et la consommation finale des crédits dédiés aux frais de justice

(en millions d'euros)



Source : Cour des comptes

Cette sous-budgétisation s'accroît au fil des années, passant de 23,5 millions d'euros en 2009 à 74,5 millions d'euros en 2010 et à **77,6 millions d'euros** en 2011.

En 2012, la dotation initiale de 470 millions d'euros n'avait augmenté que de 10,1 millions d'euros par rapport à 2011.

Dans son rapport annuel sur la situation et les perspectives des finances publiques¹, la Cour des comptes a estimé à **100 millions d'euros** le « *risque global* » au titre des frais de justice.

En 2011, votre commission avait une nouvelle fois dénoncé le problème de sincérité budgétaire posé par la dotation réservée pour les frais de justice².

L'ouverture de crédits proposée par le présent projet de décret d'avance (soit 46,1 millions d'euros) est certes en-deçà de l'évaluation du risque maximum identifié par la Cour des comptes pour 2012 (soit 100 millions d'euros), mais n'en traduit pas moins **une difficulté récurrente, qui devrait faire l'objet d'ajustements en loi de finances initiale.**

¹ En date du 2 juillet 2012.

² Cf. par exemple, rapport spécial n° 107 (2011-2012) - tome III - annexe 16.

3. Le contentieux d'encaissement des amendes forfaitaires et des consignations : un problème identifié de longue date

Sur la mission « **Administration générale et territoriale de l'Etat** », des dépenses relatives aux **contentieux** entraînent des ouvertures de crédits en dépassement des prévisions de la loi de finances initiale, à hauteur de **8,6 millions d'euros** en AE et en CP.

Ce contentieux est lié **au transfert illégal aux communes de la charge des régies de recettes d'Etat pour l'encaissement, par les agents de police municipale, des amendes forfaitaires et consignations à la suite d'infractions au code de la route**, le dispositif mis en place en 2011 ne s'étant pas accompagné d'une ouverture de crédits en loi de finances. La charge a donc dû être assumée en gestion sur les crédits de contentieux (action 6) du programme 216 « Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur ».

Le montant prévisionnel total ressort à 9,87 millions d'euros, dont 8,66 millions d'euros ont d'ores et déjà été mis à disposition des services locaux. Au 20 novembre 2012, les paiements s'établissent à 7,05 millions d'euros.

S'agissant de l'origine et de la nature du contentieux, il convient de rappeler que, à la suite d'une décision du Conseil d'Etat du 22 octobre 2010, **l'Etat a été condamné à indemniser la commune de Versailles** pour lui avoir fait supporter, en l'absence de base légale, les frais de fonctionnement engagés au titre de sa régie municipale d'encaissement des amendes forfaitaires et des consignations émises par les agents de police municipale, sur le seul fondement d'une circulaire ministérielle du 3 mai 2002. D'autres communes avaient également introduit un recours devant la juridiction administrative pour obtenir le remboursement des frais de fonctionnement de leur régie.

Afin de régulariser cette situation et de donner un cadre légal à la création des régies de recettes municipales d'encaissement des amendes de police, l'article 86 de la loi de finances rectificative pour 2011¹ a prévu :

- de compléter l'article L. 1611-2-1 du code général des collectivités territoriales pour attribuer aux communes la compétence pour encaisser les amendes forfaitaires de la police de la circulation ;

- d'éteindre le risque contentieux en prévoyant que les communes ne peuvent plus intenter un recours contre l'Etat fondé sur l'illégalité de la circulaire du 3 mai 2002 ;

- de créer une dotation exceptionnelle pour la période 2008-2011, d'un montant global de 9,87 millions d'euros, en contrepartie de

¹ Loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011.

l'impossibilité pour les communes d'obtenir la réparation de leur préjudice par la voie contentieuse.

Le montant de l'indemnisation a été calculé sur la base de l'arrêt du Conseil d'Etat concernant le contentieux de la commune de Versailles (0,5 euro par amende enregistrée) et du nombre d'amendes encaissées par les régies municipales sur la période 2007-2010.

De façon récurrente, notre collègue Michèle André, rapporteure spéciale, a souligné la sous budgétisation de ce poste de dépense en loi de finances initiale. **Le caractère imprévisible de la dépense n'est donc pas justifié.** Compte tenu de l'ancienneté de ce contentieux, votre commission des finances se demande si **des ajustements de crédits n'auraient pas pu être opérés au gré des lois de finances rectificatives de l'exercice 2012.**

D. DES OPÉRATIONS NE FIGURANT PAS DANS LE PROJET DE DÉCRET

Si votre commission des finances n'est consultée que sur les opérations d'ouverture et d'annulation de crédits prévue dans le projet de décret, elle observe que deux questions ne sont pas traitées ni dans le projet de décret d'avance, ni dans le PLFR pour 2012 :

- un possible besoin de financement des primes d'épargne logement ;
- les versements opérés pour les médaillés olympiques et paralympiques.

1. Les primes d'épargne logement

S'agissant des primes d'épargne logement, lors de l'examen des crédits de la mission « Remboursements et dégrèvements » inscrits au projet de loi de finances pour 2013, notre collègue Jean-Claude Frécon, rapporteur spécial, a conclu à **un besoin de financement en 2012 au titre des primes d'épargne logement, suite à des annulations de crédits trop importantes :**

« Une mise en réserve de 6 %, soit 46,426 millions d'euros, a été appliquée dès le début de la gestion 2012 à l'ensemble du programme 145. La réserve a fait l'objet d'une annulation totale de crédits, à laquelle s'est ajoutée une annulation supplémentaire de 73,573 millions d'euros, dans le cadre de la loi de finances rectificative du 14 mars 2012.

« (...) les annulations de crédits en 2012 se sont ainsi établies à 120 millions d'euros. Les ouvertures de crédits s'étant élevées à 769,5 millions d'euros en LFI 2012, les crédits disponibles atteignent 649,5 millions d'euros.

« Au regard des paiements de primes d'épargne-logement effectués à la date du 1^{er} septembre 2012 (soit 460 millions d'euros de dépenses), la

prévision d'exécution pour 2012 a été révisée à la baisse et la dépense (...) estimée à 700 millions d'euros.

*« En tenant compte du montant du solde créditeur auprès du CFF (5,3 millions d'euros fin 2011), et des crédits disponibles (649,5 millions d'euros), **46,2 millions d'euros devraient être ouverts en fin d'exercice 2012 pour assurer le paiement des primes d'épargne-logement.***

« Les gels et annulations de crédits ont ainsi été opérés de manière intempestive en 2012 sur les primes d'épargne-logement ».

Alors que ces données se basaient sur celles transmises par le ministère de l'économie en septembre 2012 en réponse aux questionnaires budgétaires, le Gouvernement a estimé au contraire, dans sa réponse au questionnaire sur le présent projet de décret, que **« les derniers travaux n'ont pas démontré l'existence d'un besoin d'ouvertures de crédits supplémentaires d'ici la fin de l'année »**, mais sans l'exclure : *« toutefois, dans l'éventualité où la situation au 31 décembre devait faire apparaître une situation de déficit du Crédit foncier de France (CFF) sur ce dispositif, en lien avec les aléas d'exécution sur ce dispositif, la situation serait rapidement régularisée en début de gestion 2013 ».*

Par le passé, **des opérations d'emprunt au CFF pour financer les primes d'épargne logement ont été réalisées à un coût supérieur à celui des emprunts d'Etat.** Si tel devait être le cas cette année, votre commission des finances observerait qu'elle n'aura pas manqué d'alerter le Gouvernement, qui aurait dû par prudence ne pas procéder à des annulations de crédits aussi importantes en cours de gestion.

2. Les médaillés olympiques et paralympiques

Votre commission des finances s'est interrogée sur le financement des primes versées aux médaillés olympiques et paralympiques (soit 4,7 millions d'euros), au sein des crédits du programme « Sport » de la mission « Sport, jeunesse et vie associative ».

Dans la réponse au questionnaire de votre rapporteur général, le Gouvernement a indiqué qu' *« il convient de rappeler que le programme « Sport » a bénéficié en loi de finances initiale pour 2012 d'une ouverture de crédits à hauteur de 255,44 millions d'euros. A cela se sont ajoutés des fonds de concours pour un montant significatif (notamment 19,5 millions d'euros en provenance du Centre national pour le développement du sport).*

*« L'analyse de la consommation des crédits du programme fait apparaître **une sous-consommation des dépenses d'investissements dans les opérateurs relevant du ministère.** Il s'agit essentiellement des centres de ressources, d'expertise et de performance sportive (CREPS) et de l'Institut national du sport, de l'expertise et de la performance (INSEP). Cette sous-consommation s'explique par le retard pris dans l'exécution de différents*

travaux de rénovation de ces établissements. Celle-ci n'est pas propre à la gestion 2012 et a également été constatée lors des exercices budgétaires précédents.

« Par conséquent, les ressources nécessaires au paiement des primes versées aux médaillés des jeux olympiques et paralympiques de Londres de 2012 ont pu être libérées sans qu'il soit besoin d'ouvrir des crédits supplémentaires ».

Votre commission des finances prend note de ces éléments de réponse, sur cette question qu'elle réexaminera dans le cadre, notamment, de l'examen du projet de loi de règlement 2012.

OUVERTURES ET ANNULATIONS DE CRÉDITS DEMANDÉES PAR MISSION ET PROGRAMME

Répartition par mission et programme du budget général des ouvertures de crédits proposées

Intitulé de la mission, du programme, de la dotation	N° du programme ou de la dotation	Autorisation d'engagement ouverte (en euros)	Crédit de paiement ouvert (en euros)
Action extérieure de l'État		41 740 948	41 740 948
Français à l'étranger et affaires consulaires	151	11 122 953	11 122 953
<i>Dont titre 2</i>		<i>11 122 953</i>	<i>11 122 953</i>
Action de la France en Europe et dans le monde	105	29 074 587	29 074 587
<i>Dont titre 2</i>		<i>29 074 587</i>	<i>29 074 587</i>
Diplomatie culturelle et d'influence	185	1 543 408	1 543 408
<i>Dont titre 2</i>		<i>1 543 408</i>	<i>1 543 408</i>
Administration générale et territoriale de l'État		11 632 854	11 632 854
Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur	216	11 632 854	11 632 854
<i>Dont titre 2</i>		<i>3 039 113</i>	<i>3 039 113</i>
Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales		1 500 000	1 500 000
Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation	206	1 500 000	1 500 000
<i>Dont titre 2</i>		<i>1 500 000</i>	<i>1 500 000</i>
Conseil et contrôle de l'État		4 900 000	4 900 000
Conseil d'État et autres juridictions administratives	165	4 900 000	4 900 000
<i>Dont titre 2</i>		<i>4 900 000</i>	<i>4 900 000</i>
Défense		524 170 000	465 850 000
Préparation et emploi des forces	178	483 670 000	425 350 000
<i>Dont titre 2</i>		<i>240 410 000</i>	<i>240 410 000</i>
Soutien de la politique de la défense	212	26 700 000	26 700 000
<i>Dont titre 2</i>		<i>26 700 000</i>	<i>26 700 000</i>
Environnement et prospective de la politique de défense	144	11 000 000	11 000 000
<i>Dont titre 2</i>		<i>11 000 000</i>	<i>11 000 000</i>
Équipement des forces	146	2 800 000	2 800 000
<i>Dont titre 2</i>		<i>2 800 000</i>	<i>2 800 000</i>
Écologie, développement et aménagement durables		19 700 000	19 700 000
Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer	217	19 700 000	19 700 000
<i>Dont titre 2</i>		<i>19 700 000</i>	<i>19 700 000</i>
Économie		7 200 000	7 200 000
Développement des entreprises et de l'emploi	134	7 200 000	7 200 000
<i>Dont titre 2</i>		<i>7 200 000</i>	<i>7 200 000</i>
Enseignement scolaire		161 581 026	161 581 026
Vie de l'élève	230	581 026	581 026
<i>Dont titre 2</i>		<i>581 026</i>	<i>581 026</i>
Enseignement scolaire public du premier degré	140	134 000 000	134 000 000
<i>Dont titre 2</i>		<i>134 000 000</i>	<i>134 000 000</i>
Enseignement privé du premier et du second degrés	139	1 000 000	1 000 000
<i>Dont titre 2</i>		<i>1 000 000</i>	<i>1 000 000</i>
Soutien de la politique de l'éducation nationale	214	22 000 000	22 000 000
<i>Dont titre 2</i>		<i>22 000 000</i>	<i>22 000 000</i>
Enseignement scolaire public du second degré	141	4 000 000	4 000 000
<i>Dont titre 2</i>		<i>4 000 000</i>	<i>4 000 000</i>
Gestion des finances publiques et des ressources humaines		12 597 616	12 597 616
Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local	156	5 697 616	5 697 616
<i>Dont titre 2</i>		<i>5 697 616</i>	<i>5 697 616</i>
Facilitation et sécurisation des échanges	302	6 900 000	6 900 000

Intitulé de la mission, du programme, de la dotation	N° du programme ou de la dotation	Autorisation d'engagement ouverte (en euros)	Crédit de paiement ouvert (en euros)
<i>Dont titre 2</i>		6 900 000	6 900 000
Justice		27 610 000	73 666 054
Administration pénitentiaire	107	25 270 000	25 270 000
<i>Dont titre 2</i>		25 270 000	25 270 000
Protection judiciaire de la jeunesse	182	2 340 000	2 340 000
<i>Dont titre 2</i>		2 340 000	2 340 000
Justice judiciaire	166		46 056 054
Outre-mer		2 500 000	2 500 000
Emploi outre-mer	138	2 500 000	2 500 000
<i>Dont titre 2</i>		2 500 000	2 500 000
Recherche et enseignement supérieur		128 136 131	128 290 931
Vie étudiante	231	128 136 131	128 290 931
Relations avec les collectivités territoriales		19 652 184	34 454 000
Concours spécifiques et administration	122	19 652 184	34 454 000
Sécurité		34 859 167	34 859 167
Police nationale	176	34 859 167	34 859 167
<i>Dont titre 2</i>		34 859 167	34 859 167
Sécurité civile		2 469 040	2 469 040
Intervention des services opérationnels	161	2 469 040	2 469 040
<i>Dont titre 2</i>		2 469 040	2 469 040
Solidarité, insertion et égalité des chances		7 000 000	7 000 000
Actions en faveur des familles vulnérables	106	3 000 000	3 000 000
Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative	124	4 000 000	4 000 000
<i>Dont titre 2</i>		4 000 000	4 000 000
Travail et emploi		493 548 299	300 000 000
Accès et retour à l'emploi	102	493 548 299	300 000 000
Totaux		1 500 797 265	1 309 941 636
<i>Dont titre 2</i>		604 606 910	604 606 910

Ouverture de crédits sur le compte d'affectation spéciale « Pensions »

Intitulé de la mission, du programme, de la dotation	N° du programme ou de la dotation	Autorisation d'engagement ouverte (en euros)	Crédit de paiement ouvert (en euros)
Pensions		60 000 000	60 000 000
Ouvriers des établissements industriels de l'État	742	60 000 000	60 000 000
<i>Dont titre 2</i>		<i>60 000 000</i>	<i>60 000 000</i>
Totaux		60 000 000	60 000 000
<i>Dont titre 2</i>		<i>60 000 000</i>	<i>60 000 000</i>

**Répartition par mission et programme du budget général
des annulations de crédits proposées**

Intitulé de la mission, du programme, de la dotation	N° du programme ou de la dotation	Autorisation d'engagement annulée (en euros)	Crédit de paiement annulé (en euros)
Action extérieure de l'État		63 707 000	64 037 000
Action de la France en Europe et dans le monde	105	35 180 000	35 110 000
Diplomatie culturelle et d'influence	185	13 877 000	13 877 000
Français à l'étranger et affaires consulaires	151	9 150 000	9 550 000
Présidence française du G20 et du G8	332	5 500 000	5 500 000
Administration générale et territoriale de l'État		2 500 000	2 500 000
Vie politique, culturelle et associative	232	2 500 000	2 500 000
<i>Dont titre 2</i>		<i>2 500 000</i>	<i>2 500 000</i>
Agriculture, pêche, alimentation, forêt et affaires rurales		60 379 396	100 569 100
Économie et développement durable de l'agriculture, de la pêche et des territoires	154	46 330 000	87 550 000
Forêt	149	6 830 000	7 860 000
Sécurité et qualité sanitaires de l'alimentation	206	3 880 000	2 440 000
Conduite et pilotage des politiques de l'agriculture	215	3 339 396	2 719 100
<i>Dont titre 2</i>		<i>1 500 000</i>	<i>1 500 000</i>
Aide publique au développement		6 403 782	6 403 782
Solidarité à l'égard des pays en développement	209	6 403 782	6 403 782
<i>Dont titre 2</i>		<i>6 403 782</i>	<i>6 403 782</i>
Conseil et contrôle de l'État		5 700 000	5 700 000
Cour des comptes et autres juridictions financières	164	5 700 000	5 700 000
<i>Dont titre 2</i>		<i>4 900 000</i>	<i>4 900 000</i>
Culture		12 700 262	22 314 466
Patrimoines	175	3 130 228	16 200 000
Création	131	3 700 000	
Transmission des savoirs et démocratisation de la culture	224	5 870 034	6 114 466
Défense		292 680 000	234 360 000
Environnement et prospective de la politique de défense	144	21 045 000	21 045 000
Soutien de la politique de la défense	212	36 695 000	36 695 000
Équipement des forces	146	234 940 000	176 620 000
Direction de l'action du Gouvernement		9 764 157	9 764 157
Coordination du travail gouvernemental	129	9 000 000	9 000 000
<i>Dont titre 2</i>		<i>9 000 000</i>	<i>9 000 000</i>
Protection des droits et libertés	308	764 157	764 157
<i>Dont titre 2</i>		<i>764 157</i>	<i>764 157</i>
Écologie, développement et aménagement durables		85 793 773	86 080 472
Sécurité et circulation routières	207	2 661 874	2 661 874
Sécurité et affaires maritimes	205	4 655 475	4 777 016
Météorologie	170	1 100 000	1 100 000
Urbanisme, paysages, eau et biodiversité	113	16 201 187	16 366 345
Information géographique et cartographique	159	476 000	476 000
Énergie, climat et après-mines	174	60 699 237	60 699 237
Économie		9 657 818	5 952 518
Développement des entreprises et de l'emploi	134	4 402 518	4 402 518
Tourisme	223	4 755 300	1 050 000
Stratégie économique et fiscale	305	500 000	500 000

Intitulé de la mission, du programme, de la dotation	N° du programme ou de la dotation	Autorisation d'engagement annulée (en euros)	Crédit de paiement annulé (en euros)
Gestion des finances publiques et des ressources humaines		55 900 000	58 800 000
Gestion fiscale et financière de l'État et du secteur public local	156	4 500 000	4 500 000
Stratégie des finances publiques et modernisation de l'État	221	10 200 000	13 100 000
<i>Dont titre 2</i>		<i>1 600 000</i>	<i>1 600 000</i>
Conduite et pilotage des politiques économique et financière	218	4 900 000	4 900 000
<i>Dont titre 2</i>		<i>3 100 000</i>	<i>3 100 000</i>
Facilitation et sécurisation des échanges	302	4 800 000	4 800 000
Entretien des bâtiments de l'État	309	31 500 000	31 500 000
Justice		421 919 233	128 236 053
Justice judiciaire	166	7 110 000	7 110 000
<i>Dont titre 2</i>		<i>7 110 000</i>	<i>7 110 000</i>
Administration pénitentiaire	107	352 285 800	59 129 937
Protection judiciaire de la jeunesse	182	4 528 433	11 728 433
Accès au droit et à la justice	101	53 925 000	37 890 000
Conduite et pilotage de la politique de la justice	310	4 070 000	12 377 683
<i>Dont titre 2</i>		<i>4 070 000</i>	<i>4 070 000</i>
Médias, livre et industries culturelles		8 190 657	18 171 035
Livre et industries culturelles	334	8 190 657	18 171 035
Politique des territoires		11 712 176	34 670 604
Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire	112	8 632 159	32 300 000
<i>Dont titre 2</i>		<i>300 000</i>	<i>300 000</i>
Interventions territoriales de l'État	162	3 080 017	2 370 604
Recherche et enseignement supérieur		173 124 085	255 002 762
Recherches scientifiques et technologiques pluridisciplinaires	172	28 574 540	170 074 540
Recherche dans le domaine de la gestion des milieux et des ressources	187	10 500 361	10 500 361
Recherche spatiale	193	15 248 084	15 248 084
Recherche dans les domaines de l'énergie, du développement et de l'aménagement durables	190	28 086 959	23 826 959
Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle	192	72 461 103	17 051 586
Recherche duale (civile et militaire)	191	9 450 000	9 450 000
Recherche culturelle et culture scientifique	186	4 157 050	4 173 469
Enseignement supérieur et recherche agricoles	142	4 645 988	4 677 763
Relations avec les collectivités territoriales		6 400 000	30 200 000
Concours financiers aux communes et groupements de communes	119	1 202 174	22 000 000
Concours financiers aux départements	120	5 197 826	8 200 000
Santé		3 000 000	3 000 000
Protection maladie	183	3 000 000	3 000 000
Sécurité		19 503 921	19 503 921
Police nationale	176	19 503 921	19 503 921
Sport, jeunesse et vie associative		18 132 520	18 321 840
Sport	219	10 862 520	11 051 840
Jeunesse et vie associative	163	7 270 000	7 270 000
Travail et emploi		233 628 485	206 353 926
Accompagnement des mutations économiques et développement de l'emploi	103	233 628 485	206 353 926
Totaux		1 500 797 265	1 309 941 636
<i>Dont titre 2</i>		<i>41 247 939</i>	<i>41 247 939</i>

Annulation de crédits sur le compte d'affectation spéciale « Pensions »

Intitulé de la mission, du programme, de la dotation	N° du programme ou de la dotation	Autorisation d'engagement annulée (en euros)	Crédit de paiement annulé (en euros)
Pensions		60 000 000	60 000 000
Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires d'invalidité	741	60 000 000	60 000 000
<i>Dont titre 2</i>		60 000 000	60 000 000
Totaux		60 000 000	60 000 000
<i>Dont titre 2</i>		60 000 000	60 000 000

