

N° 363

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2004-2005

Rattaché pour ordre au procès-verbal de la séance du 31 mai 2005
Enregistré à la Présidence du Sénat le 1^{er} juin 2005

AVIS

PRÉSENTÉ

*au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi en faveur des **petites et moyennes entreprises**,*

Par M. Auguste CAZALET,
Sénateur.

(1) *Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, président ; MM. Claude Belot, Marc Massion, Denis Badré, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Yann Gaillard, Jean-Pierre Masseret, Joël Bourdin, vice-présidents ; M. Philippe Adnot, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Moreigne, François Trucy secrétaires ; M. Philippe Marini, rapporteur général ; MM. Bernard Angès, Bertrand Auban, Jacques Baudot, Mme Marie-France Beaufils, MM. Roger Besse, Maurice Blin, Mme Nicole Bricq, MM. Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Eric Doligé, Jean-Claude Frécon, Yves Fréville, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Claude Haut, Jean-Jacques Jégou, Roger Karoutchi, Alain Lambert, Gérard Longuet, Roland du Luart, François Marc, Michel Mercier, Gérard Miquel, Henri de Raincourt, Michel Sergent, Henri Torre, Bernard Vera.*

Voir les numéros :

Sénat : 297, 333, 362, 364 (2004-2005)

Entreprises

SOMMAIRE

Pages

AVANT-PROPOS	5
EXAMEN DES ARTICLES	9
• ARTICLE 5 Exonération de droits de mutation à titre gratuit des dons familiaux destinés à financer une opération de création ou de reprise d'entreprise	9
• ARTICLE 6 Suppression du taux de l'usure pour les prêts accordés aux entrepreneurs individuels	16
• ARTICLE 8 Provision pour investissement des entreprises individuelles créées depuis moins de trois ans	20
• ARTICLE 22 Augmentation de la réduction de droits de mutation à titre gratuit sur les actifs d'entreprises faisant l'objet d'un engagement collectif de conservation et extension du dispositif aux donations d'entreprises avec réserve d'usufruit	27
• ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 22 Amélioration du dispositif dit de « rescrit valeur »	34
• ARTICLE 47 Exonération de la taxe sur les salaires des rémunérations versées aux enseignants des centres de formation des apprentis	37
EXAMEN EN COMMISSION	41
AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION	47

AVANT-PROPOS

Moins de deux années après la publication de la loi du 1^{er} août 2003 pour l'initiative économique¹, dite « loi Dutreil », qui a marqué une étape importante en faveur de la création d'entreprise, du financement des PME et de la transmission de celles-ci, un nouveau projet de loi relatif aux petites et moyennes entreprises, destiné à assurer le développement et la pérennité des tissus économiques locaux, est proposé, en première lecture, au Sénat. Il vise à prolonger l'indéniable succès de la loi pour l'initiative économique : **depuis 2003, on assiste à un renouveau de la création d'entreprise**, avec plus de 220.000 entreprises nouvelles en 2004, contre 175.000 en moyenne à la fin des années 1990.

S'il est dans la continuité de la loi pour l'initiative économique, le présent projet de loi affiche une priorité plus marquée en faveur de la **pérennisation du tissu des PME**.

Compte tenu de la grande variété des sujets abordés par ce projet de loi, et du nombre de commissions ayant souhaité examiner ce texte, votre commission des finances s'est saisie pour avis **des seules mesures fiscales et de celles destinées à améliorer le financement des PME, qui constituent le « cœur de métier » de votre commission**.

Cinq articles font donc l'objet du présent avis :

- **l'article 5** vise à prolonger, du 1^{er} janvier 2006 au 31 décembre 2010, la franchise de droits de mutation, jusqu'à 30.000 euros, pour les dons familiaux destinés à financer une opération de création ou de reprise d'entreprise ;

- **l'article 6** propose la suppression du taux d'usure s'agissant des prêts aux entrepreneurs individuels ;

- **l'article 8** introduit une provision pour investissement en ce qui concerne les entreprises individuelles soumises à régime réel d'imposition ;

- **l'article 22** augmente l'abattement sur les droits de mutation à titre gratuit, de 50 % à 75 %, sur les parts de société, cotées ou non cotées, et les actifs des entreprises individuelles, faisant l'objet d'un engagement collectif de conservation et étend ce dispositif, dit « Gattaz-Migaud », aux donations d'entreprises avec réserve d'usufruit ;

¹ Loi n° 2003-721. Rapport en première lecture de la commission spéciale n° 217 (2002-2003).

- enfin, **l'article 47** prévoit une exonération de taxe sur les salaires des centres de formation des apprentis relevant des chambres consulaires.

Votre commission des finances ayant exprimé au cours de la discussion du projet de loi de finances pour 2005 de **fortes réticences quant à l'intervention de mesures fiscales dans des projets de loi simples, en dehors du cadre de la discussion budgétaire, elle a étudié avec attention l'impact des mesures fiscales du présent projet de loi sur le budget de l'Etat**. Elle a obtenu des chiffrages de la part du gouvernement, sur certains des articles, qu'elle a souhaité approfondir.

Aucune disposition fiscale ne devrait avoir d'impact budgétaire en 2005. A compter de 2006 en revanche, **le « paquet fiscal » contenu dans le présent projet de loi serait de l'ordre de 200 millions d'euros**.

L'article 8 mettant en œuvre une provision pour investissement en faveur des entreprises de moins de 3 ans aurait ainsi un impact financier de 111 millions d'euros. Ceci est néanmoins une « fourchette haute », compte tenu des hypothèses de calcul retenues par l'administration. Le coût pour l'Etat serait croissant en 2007 (120 millions d'euros) et en 2008 (123 millions d'euros). A partir de 2009 néanmoins, compte tenu des modalités de réintégration de la provision dans les bénéfices des entreprises, l'Etat « récupérerait » les recettes perdues au cours des années précédentes : **au final, la mesure de l'article 8 s'apparente donc à un mouvement de trésorerie entre l'Etat et les entreprises**.

En ce qui concerne **l'article 47**, exonérant de taxe sur les salaires les centres de formation des apprentis relevant des chambres consulaires, l'impact financier annuel serait, à compter de 2006, de 75 millions d'euros. L'impact de la franchise de droits pour les dons familiaux investis dans la création d'entreprise reste plus difficile à évaluer : le coût annuel pour l'Etat serait seulement de 4 millions d'euros.

Enfin, l'administration n'est pas en mesure de chiffrer le coût de **l'article 22** relatif aux engagements collectifs de conservation, ce que votre commission des finances juge profondément regrettable.

Elle considère que ceci illustre **une absence de culture d'évaluation des dispositifs, fiscaux en particulier, mais pas seulement, s'agissant des PME**. Ces dispositifs, pour certains, se sédimentent au fil des années, sans que leur « performance » ne puisse être examinée.

Le cas de l'article 22 du présent projet de loi est particulièrement éclairant. Celui-ci aménage une mesure visant à exonérer partiellement de droits de mutation à titre gratuit les titres détenus dans le cadre d'un engagement collectif de conservation. Le dispositif existe depuis 2000 pour les droits de succession, depuis 2003 pour les donations. Or nul ne sait combien

d'engagements ont été conclus par les contribuables, faute de recensement informatique de ceux-ci. Nul ne sait combien d'entreprises sont concernées, quel est le volume global de capitaux concernés, quel est le coût de la mesure pour le budget de l'Etat, s'il faut conclure que la mesure est un échec ou un succès. Dès lors, dans les modifications qui peuvent être proposées sur ce dispositif, qui a un « dispositif jumeau en ISF », **le législateur « navigue à vue », faute d'indications fiables.**

Dans ce contexte, votre commission des finances a cru utile de proposer un nombre d'amendements limités, ayant pour la plupart un intérêt essentiellement technique, qui visent à **mieux faire fonctionner les dispositifs fiscaux proposés.**

Compte tenu de l'impact que cela aurait eu pour le budget de l'Etat, elle a cru opportun de ne pas proposer d'amendements visant à une **réforme des plus-values professionnelles, pourtant souhaitable, considérant que celle-ci aurait véritablement sa place en loi de finances.**

Les principales propositions de votre commission des finances

A l'article 5, votre commission des finances vous propose **deux amendements**, visant à permettre, d'une part, que les dons familiaux effectués en franchise de droits puissent être effectués en nature, par apport de biens nécessaires à l'activité de l'entreprise, et d'autre part que ces dons puissent être utilisés pour acquérir des titres de sociétés, dans le cadre d'un projet de reprise.

A l'article 6, votre commission des finances présente **un amendement** visant à tenir compte des inquiétudes qui s'expriment quant à la suppression de la notion de taux d'usure pour les prêts aux entrepreneurs individuels. Si cette disposition part d'une « bonne intention » de la part du gouvernement, visant à faire en sorte que le crédit ne soit pas rationné, même lorsque l'entrepreneur présente un profil de risque important pour les banques, votre commission des finances voudrait qu'une évaluation soit faite du dispositif et qu'il soit bien vérifié que la mesure n'a pas conduit à des cas difficiles de surendettement. Une telle évaluation avait fait l'objet d'un engagement à l'Assemblée nationale par M. Renaud Dutreil, alors secrétaire d'Etat aux petites et moyennes entreprises, au commerce, à l'artisanat et aux professions libérales et à la consommation, lors de l'adoption d'un article analogue visant à supprimer le taux d'usure pour les prêts aux petites et moyennes entreprises constituées sous forme de société dans le cadre de l'examen du projet de loi pour l'initiative économique. **Force est de constater que cet engagement n'a pas été tenu.**

A l'article 8, votre commission des finances vous propose **trois amendements**, dont deux sont communs avec la commission des affaires économiques. Ils visent à inclure dans le dispositif les EURL¹, à l'étendre aux entreprises de moins de cinq ans, contre trois ans dans le texte proposé par le gouvernement, et à prévoir enfin, conformément à l'exposé des motifs, que la mesure concerne aussi bien les entreprises créées que reprises.

Enfin, votre commission des finances vous propose **un article additionnel après l'article 22 visant à améliorer le dispositif de « rescrit valeur » existant pour les personnes souhaitant transmettre leur entreprise par donation**. Le dispositif réglementaire actuel permet à un chef d'entreprise de consulter l'administration fiscale sur la valeur vénale de l'entreprise qu'il prévoit de donner. Il est trop peu utilisé. Votre commission des finances propose, dès lors, de donner une base légale à la procédure, de **ramener le délai de réponse de l'administration de neuf mois à six mois et de considérer que l'absence de réponse de l'administration vaut consentement à la détermination de la valeur vénale proposée par le donateur**.

Tels sont les amendements que votre commission des finances propose sur ce projet de loi, d'une importance limitée en matière fiscale, mais qui comprend des avancées pertinentes à partir du cadre dessiné il y a moins de deux ans par la loi pour l'initiative économique du 1^{er} août 2003.

¹ Entreprises unipersonnelles à responsabilité limitée.

EXAMEN DES ARTICLES

ARTICLE 5

Exonération de droits de mutation à titre gratuit des dons familiaux destinés à financer une opération de création ou de reprise d'entreprise

Commentaire : le présent article prévoit de prolonger, du 1^{er} janvier 2006 au 31 décembre 2010, dans la limite de 30.000 euros, le dispositif d'exonération de droits de mutation à titre gratuit entre vifs pour les dons en numéraire consentis à un enfant, petit-enfant, arrière-petit-enfant, ou à défaut d'une telle descendance, un neveu ou nièce, à condition que ces dons soient destinés à une création ou une reprise d'entreprise.

I. LE CONTEXTE ACTUEL EN MATIÈRE DE TRANSMISSION ANTICIPÉE DE PATRIMOINE

Les droits de mutation à titre gratuit, qui concernent tant les successions que les donations, apparaissent en France, en comparaison avec les autres pays européens, singulièrement élevés¹, malgré l'existence d'abattements qui portent sur la part de succession ou de donation reçue par chaque héritier ou donataire.

Les droits de mutation à titre gratuit entre vifs (droits de donations) représentaient ainsi en 2004 un montant de 1,35 milliard d'euros, prélevé sur la transmission anticipée des patrimoines, et en particulier sur celle des entreprises. L'accroissement, depuis 20 ans, de ces recettes, s'il tient, pour une part, à un effet de richesse réel, s'explique, pour la plus grande part, par deux phénomènes :

- la **brusque augmentation des taux** applicables aux transmissions à titre gratuit **en 1983** : le taux marginal applicable en ligne directe est ainsi passé de 20 % à 40 % ;

- l'absence d'actualisation du tarif applicable en fonction de l'inflation : ainsi, **le seuil, déjà en vigueur en 1959, de 7.600 euros, en-deçà duquel le taux de prélèvement est de 5 % pour les droits applicables en ligne directe et entre époux, aurait dû s'élever en 2003, si l'on avait tenu compte de l'inflation, à 63.563 euros.**

¹ Cf le rapport d'information de notre collègue Philippe Marini, rapporteur général sur le sujet : rapport n° 65 (2002-2003) fait au nom de la commission des finances « Successions et donations : des mutations nécessaires ».

La prise de conscience du frein que ces droits représentent, dans un contexte démographique où la transmission anticipée des patrimoines constitue une donnée essentielle pour éviter la concentration des richesses entre les mains d'une population vieillie et la stérilisation d'une partie du patrimoine, n'a pas donné lieu, principalement pour des raisons budgétaires, à un profond réaménagement du barème des droits de mutation à titre gratuit.

En revanche ont successivement été introduits des dispositifs dérogatoires, en fonction de l'âge du donataire, de la nature des biens transmis, et, depuis l'article 1^{er} de la loi n° 2004-804 du 9 août 2004 relative au soutien à la consommation et à l'investissement, une franchise temporaire de droits, dans la limite de 30.000 euros, pour les dons familiaux en sommes d'argent. Ces dispositifs peuvent être cumulés.

II. LE DROIT APPLICABLE À LA FISCALITÉ DES DONATIONS

A. LE BARÈME DES DROITS DE MUTATION

L'article 777 du code général des impôts prévoit, sous réserve des abattements¹, l'application du tarif de droit commun suivant en matière de donations.

Barème applicable en ligne directe	
Fraction de part nette taxable	Tarif applicable
N'excédant pas 7.600 €	5 %
Comprise :	
entre 7.600 et 11.400 €	10 %
entre 11.400 et 15.000 €	15 %
entre 15.000 et 520.000 €	20 %
entre 520.000 et 850.000 €	30 %
entre 850.000 et 1.700.000 €	35 %
au-delà de 1.700.000 €	40 %

¹ Les abattements s'élèvent à 50.000 euros pour les donations en faveur des enfants et à 30.000 euros pour les donations en faveur des petits-enfants.

B. DES RÉDUCTIONS DE DROITS EN FONCTION DE L'ÂGE

L'article 790 du code général des impôts vise à accélérer les transmissions de patrimoine, et à permettre ainsi une distribution du patrimoine au sein des familles plus conforme aux besoins de chaque classe d'âge, en proposant des réductions de droits d'autant plus significatives que la donation intervient tôt.

En ce qui concerne les donations en pleine propriété, la réduction de droit s'établit à :

- 50 % lorsque le donateur est âgé de moins de 65 ans ;
- 30 % lorsque le donateur a 65 ans révolus et moins de 75 ans.

En ce qui concerne les donations en nue-propriété, la réduction de droits s'établit à :

- 35 % lorsque le donateur est âgé de moins de 65 ans ;
- 10 % lorsque le donateur a 65 ans révolus et moins de 75 ans.

Toutefois, l'article 17 de la loi de finances pour 2004¹ modifié par l'article 16 de la loi de finances pour 2005² prévoit que **la réduction de 50 % s'applique sans condition d'âge aux donations consenties en pleine propriété jusqu'au 31 décembre 2005.**

C. DES RÉDUCTIONS DE DROITS EN FONCTION DE LA NATURE DES BIENS TRANSMIS

La spécificité de la transmission anticipée d'entreprises a été progressivement reconnue par le législateur qui lui a consacré des dispositifs ciblés.

Les articles 787 B et 787 C du code général des impôts, qui font l'objet d'une proposition de modification à l'article 22 du présent projet de loi, auquel votre rapporteur pour avis renvoie pour de plus amples commentaires, prévoient une réduction de droits à hauteur de 50 %³ de la valeur des biens transmis en pleine propriété faisant l'objet d'un engagement collectif de conservation d'au moins six ans portant sur au moins 20 % des droits financiers et des droits de vote attachés aux titres émis par la société s'ils sont

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

² Loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004.

³ Portée à 75 % à l'article 22 du présent projet de loi.

admis à la négociation sur un marché réglementé ou, à défaut, sur au moins 34 %. Ce dispositif, dit à l'origine « Gattaz-Migaud », a été introduit par l'article 11 de la loi n° 99-1172 du 30 décembre 1999, et profondément revu par l'article 43 de la loi n° 2003-721 du 1^{er} août 2003 pour l'initiative économique dite « loi Dutreil ».

Par ailleurs, l'article 790 A du code général des impôts, introduit par l'article 45 de la loi précitée, exonère de droits de mutation à titre gratuit les donations d'un fonds de commerce ou de clientèle à l'un ou plusieurs salariés de l'entreprise dans la limite d'une valeur de 300.000 euros.

D. DES FRANCHISES DE DROITS TEMPORAIRES POUR LES DONS FAMILIAUX EN NUMÉRAIRE

L'article 1^{er} de la loi n° 2004-804 du 9 août 2004 relative au soutien à la consommation et à l'investissement avait prévu une franchise temporaire de droits, dans la limite de 20.000 euros¹, pour les dons familiaux en sommes d'argent jusqu'au 31 mai 2005.

Le 8 février 2005, M. Hervé Gaymard, alors ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, avait annoncé la prolongation du dispositif jusqu'au 31 décembre 2005, et relevé le plafond de don de 20.000 à 30.000 euros. Cette annonce fait l'objet de l'article 14 du projet de loi relatif à la confiance et à la modernisation de l'économie, actuellement en cours d'examen à l'Assemblée nationale.

Les formalités liées à ces dons exceptionnels se sont voulues très simples, un imprimé d'une page ayant été mis à la disposition des donateurs intéressés².

L'exonération temporaire de droits de mutation à titre gratuit s'applique aux seuls dons de sommes d'argent réalisés en pleine propriété. Sont admis au bénéfice de l'exonération les dons effectués par chèque, par virement, par mandat ou par remise d'espèces.

Le dispositif est réservé aux dons de sommes d'argent effectués au profit d'un enfant, d'un petit-enfant, d'un arrière-petit-enfant, ou à défaut d'une telle descendance, d'un neveu ou d'une nièce, pourvu que le donataire soit majeur, c'est-à-dire âgé de 18 ans révolus.

¹ Ce montant s'apprécie pour chaque bénéficiaire à raison de la libéralité qui lui est consentie par chacun de ses parents, grands-parents ou arrière grands-parents.

² Dans l'hypothèse de la rédaction d'un acte de donation, notarié ou sous seing privé, c'est cet acte portant transmission qui fait l'objet d'un enregistrement. En l'absence d'acte, le don de sommes d'argent fait l'objet d'une déclaration auprès de l'administration fiscale (souscription en double exemplaire de l'imprimé n° 2730 de « déclaration de don exceptionnel »).

L'exonération temporaire se cumule avec les dispositions des articles 779 et 790 B du code général des impôts prévoyant un abattement de 50.000 euros sur la part de chacun des enfants et de 30.000 euros sur la part de chacun des petits-enfants. Ainsi, lorsqu'un **don de somme d'argent** de 30.000 euros est effectué en franchise de droits en application du présent dispositif, le bénéficiaire conserve le bénéfice des abattements de droit commun précités pour des donations ultérieures consenties entre les mêmes parties.

Enfin, s'agissant d'un dispositif exceptionnel et temporaire, les règles fiscales relatives au rappel des donations passées depuis moins de 10 ans ne sont pas applicables. Les dons prévus dans le cadre du dispositif ne sont pas pris en compte pour la liquidation des droits dus à raison des mutations à titre gratuit consenties postérieurement entre les mêmes personnes.

III. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le dispositif proposé vise à prolonger la mesure précitée introduite par la loi n° 2004-804 du 9 août 2004 relative au soutien à la consommation et à l'investissement, du 1^{er} janvier 2006 au 31 décembre 2010, **à des fins de création ou de reprise d'entreprise.**

Cette mesure temporaire a en effet connu un important succès. Entre le 1^{er} juin 2004 et le 1^{er} février 2005 ont été consentis 418.540 dons pour un montant total de 6,8 milliards d'euros. Conformément à ce qui est prévu par l'article 14 du projet de loi relatif à la confiance et à la modernisation de l'économie, ce dispositif devrait prendre fin le 31 décembre 2005.

Le présent article vise donc à mobiliser le potentiel de dons familiaux qui resterait inexploité au 31 décembre 2005 pour des investissements dans la création ou la reprise d'entreprise.

Les dons de sommes d'argent consentis en pleine propriété à un enfant, un petit-enfant, un arrière-petit-enfant, ou à défaut d'une telle descendance, un neveu ou une nièce, seraient exonérés de droits de mutation à titre gratuit dans la limite de 30.000 euros du 1^{er} janvier 2006 au 31 décembre 2010 si les conditions suivantes sont réunies :

- les sommes sont affectées avant la fin de la deuxième année suivant la date du transfert soit à la souscription au capital initial d'une société répondant à la définition des petites et moyennes entreprises figurant à l'annexe I au règlement (CE) n° 70/2001 de la Commission du 12 janvier 2001 concernant l'application des articles 87 et 88 du traité CE aux aides d'Etat en faveur des petites et moyennes entreprises, modifié par le règlement

(CE) n° 364/2004 du 25 février 2004¹, soit à l'acquisition de biens meubles ou immeubles affectés à l'exploitation d'une entreprise individuelle répondant à cette définition ;

- le donataire exerce son activité professionnelle principale dans la société ou l'entreprise pendant une période de cinq ans ;

- l'activité de la société ou de l'entreprise est industrielle, commerciale, artisanale, agricole ou libérale pendant la période précitée.

Comme dans le dispositif actuel, un donataire ne pourrait bénéficier d'un même donateur du présent dispositif qu'une seule fois.

Il est vraisemblable que les conditions d'application du présent article seront analogues à celles en vigueur depuis le 1^{er} juin 2004, fixées par l'instruction fiscale 7 G-2-04 n° 94 du 8 juin 2004.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre commission des finances, au vu du succès de la mesure temporaire de franchise de droits pour les dons familiaux, **est convaincue de l'opportunité d'une prolongation du dispositif**, non plus cette fois pour soutenir la consommation, mais **pour servir le financement des petites et moyennes entreprises**.

Le présent article devrait servir de **déclencheur**, dans de nombreux cas, à des projets de création ou de reprise des PME qui constituent la clé d'une politique de développement de l'emploi dans notre pays.

Il propose ainsi un complément intéressant au financement bancaire des PME par un apport en fonds propres qui donne des garanties sur la pérennité de l'entreprise.

Votre commission des finances croit cependant utile de proposer **deux amendements** destinés à améliorer le fonctionnement du dispositif proposé par le présent article. Celui-ci met, en effet, davantage l'accent sur la création que sur la reprise d'entreprise puisque les souscriptions au capital initial d'une PME sont prévues, **mais pas les acquisitions de titres en vue d'une reprise d'entreprise**. C'est pour cette raison qu'il lui semble nécessaire de **rendre éligibles au dispositif les acquisitions de titres ou parts de PME lorsqu'elles représentent plus de 25 % des droits financiers ou des droits de vote de l'entreprise**.

¹ La catégorie des micro, petites et moyennes entreprises (PME) est constituée des entreprises qui occupent moins de 250 personnes et dont le chiffre d'affaires annuel n'excède pas 50 millions d'euros ou dont le total du bilan annuel n'excède pas 43 millions d'euros.

Par ailleurs, s'il était conforme à l'esprit de la loi n° 2004-804 du 9 août 2004 relative au soutien à la consommation et à l'investissement de réserver le dispositif aux dons en numéraire, puisqu'il s'agissait de soutenir la consommation, cette restriction n'est pas utile dans le présent projet de loi. **En effet, dans une perspective de soutien à la création ou la reprise d'entreprise, il y a une stricte équivalence entre un apport en numéraire et un apport en nature. Sur un plan économique, les deux apports présentent un intérêt identique. Il paraît, dès lors, utile de rendre éligibles au dispositif les dons en nature, à l'exception de ceux d'immeuble ou de valeurs mobilières, dès lors que les biens apportés sont nécessaires à l'activité de l'entreprise.**

Décision de la commission : votre commission vous propose d'émettre un avis favorable sur cet article ainsi modifié.

ARTICLE 6

Suppression du taux de l'usure pour les prêts accordés aux entrepreneurs individuels

Commentaire : le présent article propose de supprimer la notion de taux d'usure pour les prêts accordés à une personne physique agissant pour ses besoins professionnels, à l'exception des découverts en compte.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article L. 313-3 du code de la consommation, qui trouve son exact reproduction à l'article L. 313-5 du code monétaire et financier, dispose en son premier alinéa que *« constitue un prêt usuraire tout prêt conventionnel consenti à un taux effectif global qui excède, au moment où il est consenti, de plus du tiers, le taux effectif moyen pratiqué au cours du trimestre précédent par les établissements de crédit pour des opérations de même nature comportant des risques analogues, telles que définies par l'autorité administrative après avis du Conseil national du crédit »*.

Les deuxième et troisième alinéas de cet article étendent ce dispositif aux ventes à tempérament et précisent que *« les conditions de calcul et de publicité des taux effectifs moyens visés au premier alinéa sont fixés par voie réglementaire »*.

La Banque de France procède chaque trimestre à une enquête, portant sur les prêts en euros, destinée à collecter auprès des établissements de crédit les données nécessaires au calcul des taux effectifs moyens et définit ainsi le seuil de l'usure.

Elle publie ainsi au Journal Officiel un avis fixant, pour les prêts aux commerçants, artisans, entrepreneurs individuels et aux personnes morales n'ayant pas d'activité industrielle, commerciale, artisanale, agricole ou professionnelle non commerciale, **cinq seuils de l'usure, pour chaque catégorie de prêt**, qui figurent dans le tableau suivant :

Seuil de l'usure par catégorie de prêt applicable au 2^{ème} trimestre 2005

Prêts aux entreprises¹

Catégorie de prêt	Taux effectif moyen	Seuil de l'usure applicable à compter du 1 ^{er} avril 2005
<i>Prêts consentis en vue d'achats ou de ventes à tempérament</i>	6,40 %	8,53 %
<i>Prêts d'une durée initiale supérieure à deux ans, à taux variable</i>	4,34 %	5,79 %
<i>Prêts d'une durée initiale supérieure à deux ans, à taux fixe</i>	4,82 %	6,43 %
<i>Découverts en compte</i>	8,66 %	11,55 %
<i>Autres prêts d'une durée initiale inférieure ou égale à deux ans</i>	5,75 %	7,67 %

Source : avis pour le 2^{ème} trimestre 2005 publié au J.O. du 25 mars 2005

Les articles L. 313-4 et L. 313-5 du code de la consommation soulignent les conséquences de l'octroi d'un prêt usuraire :

- l'article L. 313-4 dispose d'une part que « *lorsqu'un prêt conventionnel est usuraire, les perceptions excessives au regard des articles L. 313-1 à L. 313-3 sont imputées de plein droit sur les intérêts normaux alors échus et subsidiairement sur le capital de la créance. Si la créance est éteinte en capital et intérêts, les sommes indûment perçues doivent être restituées avec intérêts légaux du jour où elles auront été payées* » ;

- l'article L. 313-5 ajoute d'autre part que « *quiconque consent à autrui un prêt usuraire ou apporte sciemment à quelque titre et de quelque manière que ce soit, directement ou indirectement, son concours à l'obtention ou à l'octroi d'un prêt usuraire ou d'un prêt qui deviendrait usuraire au sens de l'article L. 313-3 du fait de son concours est puni d'un emprisonnement de deux ans et d'une amende de 45.000 euros ou de l'une de ces deux peines seulement* ». Le tribunal peut ordonner la publication intégrale, ou par extraits, de sa décision, aux frais du condamné, dans les journaux qu'il désigne, voire la fermeture, provisoire ou définitive, de l'entreprise dont l'une des personnes chargées de l'administration ou de la direction est condamnée en application du présent article.

¹ Prêts aux commerçants, artisans, entrepreneurs individuels et personnes morales n'ayant pas d'activité industrielle, commerciale, artisanale, agricole ou professionnelle non commerciale.

L'article 32 de la loi n° 2003-721 du 1^{er} août 2003 pour l'initiative économique a écarté l'application de la notion de taux d'usure pour les prêts accordés à une personne morale se livrant à une activité industrielle, commerciale, artisanale, agricole ou professionnelle non commerciale, à hormis les découverts en compte. Les dispositions précédentes ne s'appliquent donc plus aux prêts aux entreprises constituées sous forme de société.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article propose, comme l'a fait l'article 32 de la loi pour l'initiative économique précitée en ce qui concerne les sociétés, quelle que soit leur taille, d'écarter la notion de taux d'usure pour les entrepreneurs individuels, définis comme « *personnes physiques agissant pour leurs besoins professionnels* ».

Le premier paragraphe complète le dernier alinéa de l'article L. 313-3 du code de la consommation. Celui-ci prévoirait ainsi que les dispositions de cet article, relatif à la notion de taux d'usure, et celles des articles L. 313-4 à L. 313-6, relatifs aux conséquences liées au dépassement éventuel du seuil de l'usure, **ne sont pas applicables aux prêts accordés à une personne physique agissant pour ses besoins professionnels** ou à une personne morale se livrant à une activité industrielle, commerciale, artisanale, agricole ou professionnelle non commerciale.

Le second paragraphe, modifiant l'article L. 313-5-1 du code monétaire et financier, prévoit néanmoins la préservation de la notion de taux d'usure pour les découverts en compte. Après intervention du présent article, l'article L. 313-5-1 du code monétaire et financier serait ainsi rédigé : « *pour les découverts en compte, constitue un prêt usuraire à une personne physique agissant pour ses besoins professionnels ou à une personne morale se livrant à une activité industrielle, commerciale, artisanale, agricole ou professionnelle non commerciale tout prêt conventionnel consenti à un taux effectif global qui excède, au moment où il est accordé, de plus du tiers, le taux effectif moyen pratiqué au cours du trimestre précédent par les établissements de crédit pour les opérations de même nature comportant des risques analogues telles que définies par l'autorité administrative après avis du Conseil national du crédit et du titre* ».

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le rapport¹ de la commission spéciale chargée au Sénat d'examiner le projet de loi pour l'initiative économique **avait regretté que l'assouplissement proposé en ce qui concerne le taux d'usure pour les sociétés ne bénéficie pas aux prêts consentis aux entrepreneurs individuels.** La commission spéciale considérait en effet que « *les entrepreneurs individuels sont sans doute ceux qui auraient eu le plus à y gagner dans la mesure où, à la fois, ils sont ceux dont l'accès au crédit est le plus rationné, et nombre d'entre eux pourraient avoir avantage à obtenir des prêts à des taux d'intérêt plus élevés en contrepartie de garanties moindres* ».

De ce point de vue, le présent article correspond au souhait de l'époque de la commission spéciale. Ce souhait se comprend d'autant plus que les taux d'intérêt sont aujourd'hui particulièrement bas et que le seuil de l'usure se situe dès lors, lui aussi, à un niveau inhabituellement bas, de 6,43 % pour les prêts, à taux fixe, supérieurs à deux ans. Il y a vraisemblablement un risque de rationnement du crédit pour les entrepreneurs individuels.

Votre commission des finances regrette néanmoins que l'engagement pris à l'Assemblée nationale, à l'occasion de l'examen du projet de loi pour l'initiative économique précité, par le secrétaire d'Etat aux petites et moyennes entreprises, au commerce, à l'artisanat, aux professions libérales et à la consommation de l'époque « *de procéder à une **évaluation** du dispositif après une période expérimentale d'un an* » n'ait pas été tenu.

Elle observe des inquiétudes de la part de certaines organisations représentant les artisans ou commerçants dont il convient de tenir compte.

Si cette disposition paraît de nature à améliorer le financement d'entrepreneurs individuels présentant un profil de risque important pour les banques, votre commission des finances souhaiterait qu'une évaluation soit faite du dispositif et qu'il soit bien vérifié que la mesure n'a pas conduit à des cas difficiles de surendettement.

Tel est l'objet **d'un amendement** qu'elle propose au présent article.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'émettre un avis favorable sur cet article ainsi modifié.

¹ Rapport en première lecture de la commission spéciale n° 217 (2002-2003).

ARTICLE 8

Provision pour investissement des entreprises individuelles créées depuis moins de trois ans

Commentaire : le présent article vise à créer au bénéfice des entrepreneurs individuels une provision pour investissement, à l'image du système existant pour les agriculteurs.

I. LES DIFFICULTES DE FINANCEMENT DES ENTREPRENEURS INDIVIDUELS

Lors du rapport de la commission spéciale sur le projet de loi relatif à l'initiative économique¹, le Sénat avait souligné que « (...) *la difficulté de trouver des financements constitue le principal frein pour les porteurs de projet. En effet, les créateurs ou repreneurs de petites entreprises n'ont, sauf exception, pas accès aux marchés financiers. En outre, malgré les dispositifs publics de garantie ou l'intervention des sociétés de caution mutuelle, le crédit bancaire leur est souvent rationné, en raison notamment des effets conjugués des coûts d'examen de la viabilité d'un micro-projet, des normes internationales de fonds propres imposées aux établissements de crédit à raison de leurs concours aux PME, et du plafonnement à bas niveau des taux d'intérêts du fait de notre législation sur « l'usure ».* »

Ces difficultés de financement sont particulièrement vraies pour les entrepreneurs individuels qui ne bénéficient pas des mêmes dispositifs que les petites entreprises ayant choisi la forme sociétale et soumises à l'impôt sur les sociétés. Ces dernières peuvent, par exemple, prétendre à l'application de l'article 219 I b du code général des impôts qui prévoit une taxation réduite d'une partie du bénéfice fiscal des entreprises réalisant un chiffre d'affaires inférieur à 7.630.000 euros.

Rappelons que si de plus en plus d'entrepreneurs choisissent une création de leur entreprise sous forme de société, les entrepreneurs individuels représentent encore 48 % des créations d'entreprises « *ex-nihilo* »² et 41 % des reprises d'entreprises.

¹ Rapport en première lecture de la commission spéciale n° 217 (2002-2003).

² INSEE Première n° 1002, « La hausse des créations se poursuit en 2004 ».

Afin de pallier le manque de financement de ces entrepreneurs, le présent projet de loi propose de transposer le système de déduction pour investissement qui existe pour les agriculteurs¹, avec quelques différences : ainsi, si le système des agriculteurs s'adresse à l'ensemble des agriculteurs et a un caractère pérenne, le présent dispositif est limité et encadré.

II. LE DISPOSITIF PROPOSE

A. LES ENTREPRISES ET LES ACTIVITÉS ÉLIGIBLES

1. Les entreprises habilitées à constituer une provision

L'article 8 s'adresserait aux entreprises individuelles **soumises à un régime réel d'imposition**, ce qui exclut les entreprises bénéficiant du régime des micro-entreprises (article 50-0 du code général des impôts), c'est-à-dire les entreprises dont le chiffre d'affaires annuel hors taxes ne dépasse pas 76.300 euros pour les activités de vente de marchandises à emporter ou à consommer sur place, et la fourniture de logements, ou 27.000 euros pour les autres prestations de service.

Ce nouveau dispositif concernerait les jeunes entreprises **créées depuis moins de trois ans** à la date de l'exercice clos en 2005.

Il serait limité aux entreprises **employant moins de cinq salariés** et dont le chiffre d'affaires serait de 50 millions d'euros maximum ou le total du bilan de 43 millions d'euros maximum.

2. Les activités éligibles

Le nouveau dispositif s'adresserait aux entreprises « **exerçant une activité industrielle, commerciale ou artisanale** ». Toutefois n'ouvriraient pas droit à la constitution de la présente provision les activités exercées dans l'un des secteurs suivants : transport, production, transformation de produits agricoles, pêche et aquaculture. **Cette exclusion est conforme aux règles européennes** définies pour l'encadrement des aides d'Etat.

¹ Article 72 D du code général des impôts.

B. UNE PROVISION PLAFONNÉE ET ENCADRÉE

Le présent projet de loi prévoit de fixer le montant maximal de la provision à 5.000 euros par an.

L'utilisation de cette provision serait encadrée puisqu'elle devrait **servir à l'acquisition d'immobilisations amortissables, à l'exclusion des immeubles et des véhicules de tourisme**. Le montant investi conformément à l'objet requis par la loi serait réintégré par cinquième au cours des cinq années suivantes à compter de l'année de l'investissement. En revanche, le montant non utilisé de la provision à la clôture du dernier exercice serait entièrement rapporté au résultat de cet exercice.

Le dispositif proposé serait **limité à trois ans**, les provisions devant être constituées avant le 1^{er} janvier 2008. Cela signifie que les entreprises qui constitueront la provision au titre de cette année pourront répéter cette démarche les deux années suivantes, soit 2006 et 2007. En revanche, les entreprises qui constitueront cette provision pour la première fois en 2006 ou en 2007 ne pourront pas réitérer autant de fois l'opération.

La constitution de cette nouvelle provision serait placée sous le régime d'aide dit « *de minimis* », c'est-à-dire que l'entreprise devra intégrer cette provision dans le calcul du plafond d'aide dont elle peut bénéficier sur trois années consécutives, soit 100.000 euros selon le règlement (CE) n° 69 /2001 de la Commission européenne du 12 janvier 2001.

C. L'IMPACT FINANCIER DU DISPOSITIF

Selon la direction de la législation fiscale, **le coût fiscal du dispositif présenté par l'article 8 est de 111 millions d'euros en 2006, 120 millions d'euros en 2007 et 123 millions d'euros en 2008**.

En revanche, **les années suivantes, on enregistrerait un gain pour l'Etat** lié à la réintégration aux bénéfices fiscaux des montants investis et à l'arrêt de la constitution des provisions.

Les hypothèses de travail sont les suivantes :

- toutes les entreprises vérifiant les critères ci-dessus énoncés constituent une provision à hauteur de 5.000 euros dans la limite de leur bénéfice ;

- elles investissent l'année suivant la constitution de cette provision et réintègrent donc le montant investi au bénéfice par cinquième les cinq années suivantes.

Les simulations ont été faites à partir des déclarations d'entreprises dont les résultats étaient bénéficiaires et suffisamment importants pour constituer une provision de 5.000 euros annuelle.

Impact de la mise en place d'une provision pour investissement pour les entreprises individuelles de moins de trois ans

(en millions d'euros)

	Provisions des entreprises créées depuis moins de 3 ans en 2005	Provision des entreprises créées depuis moins de 1 an en 2006	Provision des entreprises créées depuis moins de 1 an en 2007	Total coût fiscal des provisions	Réintégration*	Total
Coût 2006	- 111	-	-	- 111	-	- 111
Coût 2007	- 111	- 31	-	- 142	+ 22	- 120
Coût 2008	- 111	- 31	- 31	- 173	+ 50	- 123
Gain 2009	-	-	-	-	+ 85	+ 85
Gain 2010	-	-	-	-	+ 85	+ 85
Gain 2011	-	-	-	-	+ 85	+ 85
Gain 2012	-	-	-	-	+ 63	+ 63
Gain 2013	-	-	-	-	+ 35	+ 35
Impact 2014	-	-	-	-	0	0

* le montant investi l'année suivant la constitution de la provision est réintégré au bénéfice par cinquième au cours des cinq années suivant l'investissement.

Lecture : 22 = (1/5 *111); 50 = (1/5*111) + (1/5*142); 85 = (1/5*111) + (1/5*142) + (1/5*173).

Source : ministère de l'économie, des finances et de l'industrie

Deux remarques peuvent être faites.

Tout d'abord, le chiffre de 111 millions d'euros, estimé pour le coût fiscal en 2006 des provisions, est une « fourchette haute » dans la mesure où :

- d'une part, il représente un coût en année pleine, puisqu'il vise les entreprises ayant moins de trois ans au 31 décembre 2005 ;

- d'autre part, l'hypothèse est faite que toutes les entreprises habilitées à constituer cette provision la réalisent effectivement.

Ensuite, compte tenu des réintégrations au bénéfice des montants des provisions, soit par cinquième sur cinq ans lorsque l'investissement est conforme à l'objet proposé par le présent projet de loi soit globalement lorsque que les provisions n'ont pas été investies ou mal investies, **ce dispositif s'apparente à un mouvement de trésorerie**, puisque les années suivant la fin de la possibilité de constituer une provision, l'Etat enregistre un gain lié précisément à la réintégration au bénéfice fiscal des provisions précédemment constituées.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A titre liminaire, votre commission des finances rappelle son **attachement aux dispositifs qui peuvent dynamiser le tissu économique et favoriser tant la création que le développement des entreprises**. La provision pour investissement proposée par le présent article est de nature à répondre à ces objectifs.

Cela étant, plusieurs remarques peuvent être faites.

Tout d'abord, s'agissant du plafond de la provision, **la limite de 5.000 euros peut paraître restrictive en comparaison avec le système agricole** : celui-ci prévoit actuellement un plafonnement de la déduction pour investissement égal à 3.000 euros par exercice dans la limite du bénéfice ou à 40 % du bénéfice dans la limite de 12.000 euros. Par ailleurs, le projet de loi d'orientation agricole, déposé sur le bureau de l'Assemblée nationale, propose d'augmenter ces plafonds à 4.000 euros dans la limite du bénéfice ou à 40 % du bénéfice dans la limite de 16.000 euros.

Ensuite, concernant la durée du dispositif, **on peut regretter que la durée de celui-ci soit limitée à trois ans**, ne permettant qu'à une seule génération d'entreprises de bénéficier trois années de suite de la possibilité de constituer une provision.

Par ailleurs, **le périmètre** du dispositif est également sujet à critiques.

S'agissant des entreprises habilitées à constituer cette provision, le présent projet de loi **ne concerne que les entrepreneurs individuels, personnes physiques. Or les entreprises unipersonnelles à responsabilité limitée, en dépit de leur forme sociétale, connaissent la même situation fiscale que les entreprises individuelles lorsqu'elles sont soumises à l'impôt sur le revenu**. Dès lors il semblerait plus équitable que ces entreprises puissent bénéficier de ce dispositif et votre commission des finances vous présente **un amendement** à cet effet.

En outre, si l'exposé des motifs du projet de loi dispose explicitement que le présent article concerne « *les entreprises individuelles dans les trois premières années de leur création ou de leur reprise* », la rédaction du présent article **ne comprend pas l'hypothèse de la reprise d'entreprises**. Au-delà de la volonté de mettre en accord l'exposé des motifs avec le texte même du projet de loi, on peut noter que les reprises d'entreprises sont habituellement comptabilisées lors du chiffrage des créations d'entreprises d'une part, et qu'à l'heure où un grand nombre de chefs d'entreprises prennent ou sont sur le point de prendre leur retraite, il semble pertinent que les jeunes repreneurs puissent bénéficier de dispositif d'autre part. Votre commission des finances vous propose **un amendement** tendant à ce que le dispositif inclût les entreprises reprises.

Ensuite, le présent projet de loi consacre, à juste titre le dispositif aux jeunes entreprises, puisque c'est, en général, dans les premières années d'activité que les entrepreneurs rencontrent le plus de difficultés. **Cela étant votre commission des finances estime que limiter le dispositif aux entreprises créées depuis moins de trois ans est restrictif et qu'il serait plus opportun d'étendre le dispositif aux entreprises créées ou reprises depuis moins de cinq ans**. Votre commission des finances vous propose **un amendement** en ce sens.

Elle estime, en effet, que lors des trois premières années d'activité, les jeunes entrepreneurs sont davantage préoccupés par la survie de leur entreprise que par sa pérennisation. En revanche, elle pense que la problématique de la pérennité et du développement de l'entreprise est davantage présente lors de la quatrième ou de la cinquième année suivant la création de l'entreprise, et qu'il est ainsi pertinent que les entrepreneurs puissent, à ce moment, bénéficier d'un dispositif qui les aide à préparer et à réaliser leurs investissements.

Par ailleurs, on peut remarquer que la pérennité des jeunes entreprises est le plus souvent appréciée par le « taux de survie à cinq ans ».

On pourra également noter que la limite de trois ans est particulièrement restrictive au regard de la définition d'une jeune entreprise innovante dont un des éléments de qualification est d'être créée depuis moins de huit ans (article 44 *sexies* O-A du code général des impôts).

Enfin, on peut s'étonner de ce que le dispositif se limite aux entreprises de moins de 5 salariés dans la mesure où ce chiffre ne correspond à aucune classification. Habituellement, la nomenclature européenne reconnaît :

- les micro-entreprises : de 0 à 9 salariés ;
- les petites entreprises : de 10 à 49 salariés ;
- les moyennes entreprises de 50 à 249 salariés.

La classification française a introduit une catégorie supplémentaire afin de mieux coller à la réalité française, à savoir les « très petites entreprises », qui possèdent un effectif compris entre 10 et 19 salariés.

Cependant, ce seuil de cinq salariés peut paraître pertinent, puisque selon une étude de l'INSEE¹, 83 % des nouvelles entreprises (*ex-nihilo* ou reprise) se créent sans autre emploi que celui de son créateur et, parmi ces entreprises qui atteignent leur 5^{ème} année, 33 % ont embauché de 1 à 5 employés et 50 % ont gardé le même effectif. Compte tenu de ces chiffres, on peut estimer que la limite fixée n'est pas pénalisante.

En conclusion, votre commission des finances remarque « qu'une **fois de plus** », le dispositif proposé s'inscrit dans le cadre des aides dites « *de minimis* ».

Or votre commission des finances, comme elle en a déjà eu l'occasion lors de la dernière loi de finances pour 2005, **s'inquiète de la multiplication des aides accordées sous le régime « de minimis »**. C'est pourquoi, à l'initiative de votre commission des finances, le Sénat a adopté, dans le cadre de l'examen de la loi de finances pour 2005, un amendement à l'article 14 tendant à ce que « *le Gouvernement communique chaque année avant le 31 mars aux présidents et rapporteurs généraux des commissions des finances de l'Assemblée nationale et du Sénat la liste des régimes d'aides de toute nature accordées par l'Etat relevant du règlement (CE) n° 69/2001 de la Commission du 12 janvier 2001 concernant l'application des articles 87 et 88 du traité CE aux aides de minimis.* »

Décision de la commission : votre commission vous propose d'émettre un avis favorable sur cet article ainsi modifié.

¹ INSEE Première n° 1002, « La hausse des créations se poursuit en 2004 ».

ARTICLE 22

Augmentation de la réduction de droits de mutation à titre gratuit sur les actifs d'entreprises faisant l'objet d'un engagement collectif de conservation et extension du dispositif aux donations d'entreprises avec réserve d'usufruit

Commentaire : le présent article vise à faire passer la réduction de droits de mutation à titre gratuit sur les actifs d'entreprises faisant l'objet d'un engagement collectif de conservation de 50 % à 75 % et à étendre le dispositif aux donations d'entreprises avec réserve d'usufruit si les pouvoirs de l'usufruitier sont statutairement limités aux décisions concernant l'affectation des bénéfices.

I. LE DROIT EXISTANT : UNE INCITATION AU MAINTIEN À LONG TERME D'UN ACTIONNARIAT STRATÉGIQUE DANS L'ENTREPRISE

Deux dispositions du code général des impôts, selon que l'entreprise est exploitée sous la forme sociale ou individuelle, permettent une exonération des droits de mutation à titre gratuit, à hauteur de 50 % de la valeur des titres ou parts de sociétés transmises, en contrepartie d'un engagement de conservation sur la durée.

L'article 787 B du code général des impôts, qui concerne les parts ou actions de sociétés, et l'article 787 C du même code, qui vise la transmission d'une entreprise individuelle, ont été introduits par l'article 11 de la loi de finances pour 2000¹, modifié par l'article 5 de la loi de finances pour 2001² et par l'article 43 de la loi pour l'initiative économique³.

Ces articles 787 B et 787 C constituent les « lointains descendants » d'un dispositif voté en loi de finances pour 1996 mais censuré par le Conseil constitutionnel.

¹ Loi n° 99-1172 du 30 décembre 1999.

² Loi n° 2000-1352 du 30 décembre 2000.

³ Loi n° 2003-721 du 1^{er} août 2003.

L'article 9 de la loi de finances pour 1996

L'article 9 de la loi de finances pour 1996 exonérait de droits de mutation à titre gratuit, à concurrence de 50 % de leur valeur et dans la limite de 15,24 millions d'euros pour chacun des donataires, les biens considérés comme des biens professionnels au sens de l'impôt de solidarité sur la fortune, lorsque ces biens étaient transmis dans un même acte, par un ou plusieurs donateurs tous âgés de moins de 65 ans qui eux-mêmes, soit exerçaient leur activité dans l'entreprises, soit étaient détenteurs des titres transmis, depuis cinq ans au moins.

En contrepartie, les donataires devaient s'engager à conserver pendant cinq ans les biens ainsi transmis, soit directement, soit par l'intermédiaire d'une société qu'ils contrôlaient. Il n'était toutefois pas exigé que l'un d'entre eux exerce une fonction dirigeante au sein de l'entreprise transmise, afin de laisser la possibilité de faire appel à un gestionnaire extérieur dans le cas où ce dernier aurait été plus expérimenté que les héritiers.

Cette exonération était également applicable aux donations consenties par des personnes âgées de plus de 65 ans en vertu d'actes passés entre le 1^{er} janvier 1996 et le 31 décembre 1997 et aux transmissions par décès accidentel d'une personne âgée de moins de 65 ans.

Enfin, la rupture de l'engagement de conservation des titres était lourdement sanctionnée puisqu'au delà des droits éludés, le donataire était tenu d'acquitter une pénalité représentant la moitié de la réduction d'impôt précédemment consentie.

Cet article a été invalidé par le Conseil constitutionnel¹ au motif que cette exonération méconnaissait le principe d'égalité devant la loi. Après avoir rappelé que "*si le principe d'égalité ne fait pas obstacle à ce que le législateur décide de favoriser par l'octroi d'avantages fiscaux la transmission de certains biens, c'est à la condition que celui-ci fonde son appréciation sur des critères objectifs et rationnels en fonction des buts qu'ils se proposent*", le Conseil constitutionnel a spécialement considéré qu'en "*instituant un abattement de 50 % sur la valeur des biens professionnels transmis entre vifs à titre gratuit à un ou plusieurs donataires, à la seule condition que ceux-ci conservent ces biens pendant une période de cinq années, sans exiger qu'ils exercent de fonction dirigeante au sein de l'entreprise, et en étendant le bénéfice de cette mesure aux transmissions par décès accidentel d'une personne âgée de moins de soixante-cinq ans, la loi a établi vis-à-vis des autres donataires et héritiers des différences de situation qui ne sont pas en relation directe avec l'objectif d'intérêt général ci-dessus rappelé ; dans ces conditions et eu égard à l'importance de l'avantage consenti, son bénéfice est de nature à entraîner une rupture de l'égalité entre les contribuables pour l'application du régime fiscal des droits de donation et de succession*".

Les articles 787 B et 787 C précités du code général des impôts visent à exonérer partiellement la transmission de titres ou parts de société, cotées ou non cotées, ainsi que celle des biens meubles, corporel ou incorporels affectés à l'exploitation d'une entreprise individuelle, de droits de mutation à titre gratuit dès lors que ces actifs font l'objet d'un engagement de conservation sur la durée et qu'une des parties à l'engagement de conservation exerce une fonction de direction au sein de l'entreprise dont les actifs font l'objet de la transmission. Les entreprises visées doivent avoir une activité industrielle, commerciale, artisanale, agricole ou libérale.

¹ *Décision n° 95-369 DC du 28 décembre 1995.*

A. UN ENGAGEMENT SUR LA DURÉE

Le dispositif de l'article 787 B du code général des impôts, et celui de l'article 787 C décrit ci-après, posait **le principe d'une double durée de détention**, d'une part, en amont de la transmission durant deux ans, sous la forme d'un engagement collectif de conservation, en aval de la transmission, d'autre part, sous la forme d'un engagement « individuel » de conservation, durant six ans.

S'agissant des sociétés, cotées ou non cotées, visées par l'article 787 B du code général des impôts, l'abattement de 50 % sur la valeur imposable des parts ou actions transmises **par décès ou par donation en pleine propriété** est octroyé à condition :

- que ces titres aient fait l'objet d'un **engagement collectif de conservation d'une durée minimale de deux ans en cours au jour de la transmission**, pris par le défunt ou le donateur, pour lui et ses ayants cause à titre gratuit, avec d'autres associés ;

- que l'engagement collectif de conservation précité porte sur au moins 20 % des droits financiers et des droits de vote attachés aux titres émis par la société s'ils sont admis à la négociation sur un marché réglementé ou, à défaut, sur au moins 34 %¹. Ces pourcentages de détention doivent être respectés tout au long de la durée de l'engagement collectif de conservation, opposable à l'administration à compter de la date d'enregistrement de l'acte qui le constate. Les associés de l'engagement collectif de conservation peuvent effectuer entre eux des cessions ou donations des titres soumis à l'engagement ;

- que les héritiers, donataires ou légataires prennent l'engagement, **pour eux-mêmes**, le jour de la transmission, dans la déclaration de succession ou l'acte de donation, de conserver les titres pendant **six années supplémentaires**, à compter de la date d'expiration du délai de deux ans

¹ Pour le calcul des pourcentages, il est tenu compte des titres détenus par une société possédant directement une participation dans la société dont les parts ou actions font l'objet de l'engagement collectif de conservation (un niveau d'interposition). La valeur des titres de cette société qui sont transmis bénéficie de l'exonération partielle à proportion de la valeur réelle de son actif brut qui correspond à la participation ayant fait l'objet de l'engagement collectif de conservation.

L'exonération s'applique également lorsque la société détenue directement par le redevable possède une participation dans une société qui détient les titres de la société dont les parts ou actions font l'objet de l'engagement de conservation (deux niveaux d'interposition).

Dans cette hypothèse, l'exonération partielle est appliquée à la valeur des titres de la société détenus directement par le redevable, dans la limite de la fraction de la valeur réelle de l'actif brut de celle-ci représentative de la valeur de la participation indirecte ayant fait l'objet d'un engagement de conservation.

Le bénéfice de l'exonération partielle est subordonné à la condition que les participations soient conservées inchangées à chaque niveau d'interposition pendant toute la durée de l'engagement collectif.

mentionné ci-dessus. Ainsi, en cas de décès avant la fin de ce délai de deux ans, le ou les héritiers, donataires ou légataires doivent reprendre à leur compte l'engagement de conservation des titres transmis pendant la durée restant à courir.

S'agissant des entreprises individuelles visées à l'article 787 C du code général des impôts, le principe est identique. L'abattement de 50 % sur la valeur imposable des parts ou actions transmises **par décès ou par donation en pleine propriété** est octroyé à condition :

- que l'entreprise individuelle ait été détenue depuis plus de deux ans par le défunt ou le donateur lorsqu'elle a été acquise à titre onéreux ;

- que chacun des héritiers, donataires ou légataires prenne l'engagement dans la déclaration de succession ou l'acte de donation, pour lui et ses ayants cause à titre gratuit, de conserver l'ensemble des biens affectés à l'exploitation de l'entreprise pendant une durée de six ans à compter de la date de la transmission.

Le dispositif permet une stabilité du capital des entreprises familiales malgré l'intervention d'une mutation, donation ou succession.

B. L'EXERCICE D'UNE FONCTION DIRIGEANTE PAR L'UN DES HÉRITIERS, DONATAIRES OU ASSOCIÉS

L'avantage fiscal n'est octroyé ou maintenu que si l'un des héritiers, donataires ou associés à l'engagement collectif de conservation exerce une fonction dirigeante au sein de l'entreprise faisant l'objet d'une transmission.

En ce qui concerne l'article 787 B du code général des impôts, l'un des associés, partie à l'engagement collectif de conservation, ou l'un des héritiers, donataires ou légataires, doit assurer, pendant les cinq années qui suivent la date de la transmission, une fonction de direction dans l'entreprise.

Si l'entreprise est soumise à l'impôt sur les sociétés, la personne exerçant la fonction de direction doit être :

- soit gérant nommé conformément aux statuts d'une société à responsabilité limitée (SARL) ou d'une société 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 actions.

S'il s'agit d'une société de personnes visée aux articles 8 et 8 *ter* du code général des impôts, l'une des personnes mentionnées ci-dessus doit simplement exercer son activité professionnelle principale dans la société.

En ce qui concerne l'article 787 C du code général des impôts, l'un des héritiers, donataires ou légataires doit poursuivre l'exploitation de l'entreprise individuelle pendant les cinq années suivant sa transmission.

C. LA SANCTION LIÉE À LA RUPTURE DES ENGAGEMENTS PRIS

L'article 1840 G *nonies* du code général des impôts définit le régime de sanction applicable en cas de manquement aux engagements pris par un héritier, donataire ou légataire. Il prévoit, dans ce cas, que les bénéficiaires sont tenus d'acquitter le complément de droits de mutation à titre gratuit, majoré de l'intérêt de retard prévu à l'article 1727 du code général des impôts¹.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le dispositif proposé a un double objectif.

Il augmente, d'une part, l'avantage fiscal consenti en cas de conclusion d'un engagement collectif de conservation puisque, tant en ce qui concerne l'article 787 B du code général des impôts qu'en ce qui concerne l'article 787 C du code général des impôts, les actifs transmis seraient exonérés de droits de mutation à titre gratuit, pour les successions et les donations en pleine propriété, **à hauteur de 75 %, contre 50 % aujourd'hui**.

Cette réduction est cumulable, pour les donations, avec celle de l'article 790 du code général des impôts qui prévoit, jusqu'au 31 décembre 2005, une réduction de droits de 50 % quelque soit l'âge, et, au-delà de cette date, l'application d'une réduction de droits d'autant plus importante que le donateur transmet ces actifs tôt.

Il étend, d'autre part, le **dispositif aux donations avec réserve d'usufruit**. Dans ce cas, les actifs transmis seraient également exonérés de droits de mutation à titre gratuit à hauteur de 75 %, mais **l'avantage ne serait pas cumulable avec les dispositions de l'article 790 du code général des impôts**, afin de préserver un avantage fiscal à la donation en pleine propriété par rapport aux donations démembrées. Ceci obéit au principe d'égalité consacré par le Conseil constitutionnel dans sa jurisprudence.

¹ Le taux de l'intérêt de retard est fixé à 0,75 % par mois.

En ce qui concerne les parts ou actions de sociétés visées à l'article 787 B du code général des impôts, le présent article pose comme condition que les droits de l'usufruitier - le donateur - soient statutairement limités aux décisions concernant l'affectation des bénéficiaires. **Cette condition permet de vérifier qu'il y a bien transmission véritable du pouvoir au sein de l'entreprise.** Elle met le dispositif en conformité avec la décision n° 95-369 DC du 28 décembre 1995 précitée et celle¹ du Conseil constitutionnel sur le projet de loi pour l'initiative économique qui, s'agissant de l'article 43 étendant le dispositif aux donations en pleine propriété jugeait « *qu'il résulte des travaux parlementaires que le législateur a souhaité favoriser, en raison du contexte démographique, la transmission d'entreprise dans des conditions permettant d'assurer la stabilité de l'actionariat et la pérennité de l'entreprise ; qu'il a subordonné l'extension aux donations de l'avantage fiscal prévu en cas de succession à une transmission en pleine propriété des actions ou des biens de l'entreprise ; que le bénéfice de cet avantage reste, par ailleurs, subordonné aux conditions, déjà prévues par le texte, relatives à la stabilité du capital et à la direction de l'entreprise* ».

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Aujourd'hui, un tiers des chefs d'entreprise en exercice, soit 684.000, ont plus de 50 ans, et 7 % ont plus de 60 ans, ce qui correspond à 120.000 entrepreneurs. Ces chiffres démontrent **l'enjeu que représentera au cours des prochaines années la transmission d'entreprise.** C'est pourquoi tout dispositif fiscal incitant à la transmission anticipée de l'entreprise constitue une avancée pertinente.

Votre commission des finances regrette cependant l'absence de données chiffrées sur ce dispositif. Le coût pour les finances publiques n'est pas appréhendé. Le nombre d'engagements souscrits n'est pas recensé, les entreprises concernées ne sont pas connues. Il y a là **une absence regrettable d'évaluation d'un dispositif fiscal emblématique** qui empêche, faute d'indications fiables, le Parlement de pouvoir conclure à l'échec ou au succès de la mesure, et de proposer, le cas échéant, des améliorations. Ceci peut donner le sentiment d'une certaine « navigation » à vue sur les dispositions fiscales nouvelles proposées, même si celles-ci vont indéniablement dans le bon sens.

Votre commission des finances s'interroge, en outre, sur les raisons qui ont conduit, à ne pas reporter l'augmentation de l'abattement, de 50 % à 75 %, sur le dispositif jumeau qui existe en matière d'impôt de solidarité sur la

¹ Décision n° 2003-477 DC du 31 juillet 2003.

fortune à l'article 885 I *bis* du code général des impôts. Il y a là une distorsion entre deux dispositifs fiscaux identiques.

Enfin, votre commission des finances, si elle comprend la nécessité de poser des conditions supplémentaires s'agissant des donations avec réserve d'usufruit, considère que la limitation apportée au pouvoir de l'usufruitier risque de dissuader très fortement les candidats à un engagement collectif de conservation. **Elle ne peut dès lors se satisfaire totalement d'un dispositif qui accumule les rigidités au point d'empêcher certaines transmissions d'entreprises.**

Décision de votre commission : sous le bénéfice de ces observations, votre commission vous propose d'émettre un avis favorable sur cet article.

ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 22

Amélioration du dispositif dit de « rescrit valeur »

Commentaire : le présent article additionnel propose d'améliorer les possibilités de rescrit permettant à un redevable envisageant une donation d'entreprise d'obtenir un accord de l'administration fiscale sur la valeur vénale des actifs concernés.

I. LE DROIT EXISTANT

L'instruction fiscale 13 L. 2-98 du 22 janvier 1998 prévoit une procédure administrative de consultation par les contribuables visant à obtenir une prise de position formelle de l'administration fiscale sur la valeur d'une entreprise faisant l'objet d'une donation. **Cette procédure est intitulée « rescrit valeur ».**

Le donateur peut :

- consulter l'administration sur la valeur à laquelle il estime son entreprise ;
- et, en cas d'accord express du service, passer dans les trois mois de celui-ci l'acte de donation projetée sur la base acceptée par l'administration.

La base ainsi déclarée ne pourra alors plus être remise en cause pour l'assiette des droits, si la donation effectuée est conforme au projet présenté de bonne foi par le chef d'entreprise.

Seuls sont concernés les dirigeants d'entreprises qui projettent de donner des biens professionnels au sens de l'impôt de solidarité sur la fortune. Toutes les entreprises sont éligibles, quelles que soient leur taille et leur forme, individuelle ou sociétaire. Le projet de donation peut porter sur tout ou partie de l'entreprise individuelle ou des titres possédés par le dirigeant.

La procédure ayant pour objet la détermination de la valeur vénale de l'entreprise, elle ne trouve par définition à s'appliquer que lorsque les modalités de cette détermination ne sont pas fixées directement par le code général des impôts. Ne sont pas concernées par le dispositif les sociétés cotées dont la valeur est déterminée, en application de l'article 759 du code général des impôts, par le cours moyen au jour de la transmission.

Le donateur a une obligation de loyauté à l'égard de l'administration, qui lui impose de présenter son dossier de bonne foi et d'informer par écrit de tout événement survenant au cours de la procédure et de nature à influencer sur la valeur qu'il propose.

L'instruction de la demande se déroule **dans un délai de 9 mois** à compter de la réception d'un dossier complet. En cas de divergence, l'instruction doit comporter une phase orale permettant un échange de vues ;

Le silence de l'administration ne vaut pas accord tacite.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le dispositif de « rescrit valeur » constitue une indéniable avancée dans les relations entre administration fiscale et contribuables. Il permet de donner une sécurité juridique à la transmission de l'entreprise.

Néanmoins, le « rescrit valeur » reste peu employé par les donateurs, en raison des lenteurs procédurales imposées par l'instruction fiscale 13 L. 2-98 du 22 janvier 1998. Il s'agit, d'une certaine façon, d'un rescrit de « première génération » qui paraît daté par rapport à l'introduction, dans le livre des procédures fiscales, de formules nouvelles de rescrits, plus efficaces.

Deux défauts peuvent être relevés en ce qui concerne le dispositif actuel :

- un délai de réponse beaucoup trop long, neuf mois, qui n'est pas conforme aux rythmes économiques ;

- le silence de l'administration fiscale ne vaut pas accord de sa part, ce qui empêche dans certains cas le rescrit de fonctionner.

Les dispositions ayant valeur législative qui se trouvent aux articles L. 80 A et L. 80 B du livre des procédures fiscales sont marquées par des engagements beaucoup plus forts de la part de l'administration fiscale.

L'article L. 80 A du livre des procédures fiscales dispose que « *il ne sera procédé à aucun rehaussement d'impositions antérieures si la cause du rehaussement poursuivi par l'administration est un différend sur l'interprétation par le redevable de bonne foi du texte fiscal et s'il est démontré que l'interprétation sur laquelle est fondée la première décision a été, à l'époque, formellement admise par l'administration* ».

A partir de cet article sont proposées **sept formes de rescrit**. L'article L. 80 B du livre des procédures fiscales dispose en effet que la **garantie prévue à l'article L. 80 A** est applicable lorsque, par exemple, *« lorsque l'administration n'a pas répondu dans un délai de six mois à un redevable de bonne foi qui a demandé si son projet de dépenses de recherche est éligible au bénéfice des dispositions de l'article 244 quater B du code général des impôts »*.

Votre commission des finances a pris acte de l'intervention de M. Jean-François Copé, ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire, porte parole du gouvernement, le 17 mai 2005, visant à présenter le projet de charte du contribuable, et déclarant que *« l'année 2005 est une année absolument fondatrice pour tout ce qui concerne la relation entre l'administration fiscale et le contribuable »*.

Le 3 novembre 2004, M. Nicolas Sarkozy, alors ministre d'Etat, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, avait présenté en Conseil des ministres une communication sur l'amélioration des relations entre l'administration fiscale et les contribuables, et indiqué : *« le contribuable peut obtenir de l'administration une prise de position formelle sur un sujet fiscal le concernant. C'est le rescrit. C'est un élément important de sécurisation juridique car l'administration s'engage pour l'avenir sur son interprétation. Cette procédure existe mais elle n'est ni assez connue, ni assez utilisée »*.

Pour cette raison, votre commission des finances croit nécessaire d'améliorer le « rescrit valeur » en proposant le présent **article additionnel**, visant à introduire une « huitième formule » de rescrit au sein de l'article L. 80 B du livre des procédures fiscales qui prévoirait que la garantie de l'article L. 80 A du livre des procédures fiscales est applicable *« lorsque l'administration n'a pas répondu dans un délai de six mois à un contribuable de bonne foi qui a demandé son accord, à partir d'une présentation écrite précise et complète de la situation de fait, sur la détermination de la valeur vénale de l'entreprise qu'il envisage de transmettre dans le cadre d'une donation »*.

Ceci devrait permettre à l'administration fiscale de répondre plus rapidement aux demandes de rescrit. **La proposition de votre commission des finances pose, en outre, une « obligation de résultat » puisque le silence de l'administration au-delà de six mois vaudrait acceptation de la valeur vénale proposée par le donateur.**

Décision de la commission : votre commission vous demande d'adopter cet article additionnel.

ARTICLE 47

Exonération de la taxe sur les salaires des rémunérations versées aux enseignants des centres de formation des apprentis

Commentaire : le présent article insère dans le code général des impôts un nouvel article 231 bis R exonérant de la taxe sur les salaires les rémunérations versées aux enseignants des centres de formation des apprentis (CFA).

I. LE DROIT EXISTANT

A. LA TAXE SUR LES SALAIRES

Votre commission des finances a recommandé à plusieurs reprises de réformer la taxe sur les salaires dans les secteurs des assurances et des banques notamment¹, et se réjouit de l'initiative prise par le gouvernement dans ce domaine.

Le régime de la taxe sur les salaires est défini par l'article 231 du code général des impôts. Cette taxe est, en principe, due par toutes les personnes physiques ou morales :

- à raison des rémunérations qu'elles versent ;
- si elles ne sont pas soumises à la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) ou l'ont été sur moins de 90 % de leur chiffre d'affaires ou de leurs recettes au titre de l'année civile précédant celle du paiement desdites rémunérations.

Sont exonérés de cette taxe :

- certains employeurs agricoles ;
- les employeurs pour les rémunérations versées à compter du 1^{er} janvier 2000, dès lors que leur chiffre d'affaires n'excède pas les limites de la franchise en base de TVA, et ce alors même qu'ils n'en bénéficieraient pas ;

¹ Cf: « Banques : votre santé nous intéresse » - rapport de la commission des finances n° 52 (1996-1997), « Assurons l'avenir de l'assurance », rapport, du groupe de travail sur la situation et les perspectives du secteur des assurances en France, commission des finances du Sénat - n° 49 (1998-1999), rapport sur la taxe sur les salaires n° 8 (2001-2002) de M. Alain Lambert au nom de votre commission des finances.

- les collectivités locales et leurs groupements, les services départementaux de lutte contre l'incendie, les centres d'action sociale dotés d'une personnalité propre lorsqu'ils sont subventionnés par une collectivité locale, les centres de formation des personnels communaux et les caisses des écoles ;

- l'Etat pour les rémunérations qu'il paye sur le budget général, lorsque cette exonération n'entraîne pas de distorsion dans les conditions de la concurrence.

L'assiette de la taxe est constituée par une partie des rémunérations versées, y compris les avantages en nature, moins les déductions professionnelles.

Sur cette assiette est appliqué un taux d'imposition de **4,25 %**, majoré :

- de 4,25 points (soit un taux global de 8,5 %) sur la fraction des rémunérations individuelles annuelles comprises entre 6.904 euros et 13.793 euros ;

- et de 9,35 points (soit un taux global de 13,60 %) sur la fraction de ces rémunérations excédant 13.793 euros.

En Guadeloupe, Martinique, Guyane et à La Réunion le taux d'imposition est minoré. Il est fixé à 2,55 % sur l'ensemble des rémunérations versées en Guyane, et à 2,95 % pour les salaires acquittés en Guadeloupe, Martinique et à La Réunion.

Précisons que l'article 1679 du code général des impôts prévoit que la taxe sur les salaires n'est pas due lorsque son montant annuel n'excède pas 840 euros. Si le montant annuel est compris entre 840 euros et 1.680 euros, la taxe fait l'objet d'une décote. De plus, les associations régies par la loi du 1^{er} juillet 1901 bénéficient, en application de l'article 1679 A du code général des impôts, d'un abattement annuel sur la taxe due dont le montant, revalorisé chaque année, s'élevait à 5.273 euros pour les rémunérations versées en 2003.

Le paiement de la taxe sur les salaires est effectué à la recette des impôts selon une périodicité déterminée par le montant de la taxe annuelle versée l'année précédente.

B. UNE DISTORSION DES COÛTS DE FORMATION

Les exonérations prévues par le code général des impôts à la taxe sur les salaires induisent un **traitement inégalitaire des différents modes de formation en France**. En effet, lorsque les fonctions de formation sont

assurées par l'Etat lui-même (pour les rémunérations versées aux enseignants de l'éducation nationale) ou par les centres de formation des personnels communaux, le code général des impôts prévoit une exonération totale de la taxe sur les salaires.

En revanche, les centres de formation des apprentis (CFA) sont soumis à la taxe sur les salaires pour les rémunérations versées aux enseignants et maîtres-apprentis qu'ils emploient. **La formation des apprentis est donc pénalisée et le coût des formations des CFA subit un renchérissement artificiel.**

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

L'article 47 du présent projet de loi crée un nouvel article 231 *bis* R dans le code général des impôts visant à exonérer les rémunérations versées aux enseignants des centres de formation d'apprentis (CFA) de la taxe sur les salaires. Cette disposition s'applique à la taxe sur les salaires due à raison des rémunérations versées à compter du 1^{er} janvier 2006.

Le gouvernement estime que le coût de cette mesure d'exonération en année pleine devrait être de **75 millions d'euros**. Précisons que les hypothèses économiques retenues pour cette évaluation sont les suivantes :

- une masse salariale des CFA évaluée à 675 millions d'euros (données 2002) ;

- une évolution annuelle de la masse salariale de 1 % par an entre 2002 et 2005 ;

- un taux moyen d'imposition des rémunérations versées par les CFA de 10,90 %.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le dispositif proposé par le présent article s'inscrit dans la perspective du plan de cohésion sociale et de la loi de programmation pour la cohésion sociale n° 2005-32 du 18 janvier 2005 visant à **réduire le chômage des jeunes** en leur proposant une **formation adaptée** et en développant, dans cette perspective, l'**apprentissage**.

Le présent article s'insère dans le plan du gouvernement visant à développer l'apprentissage en France afin de mieux répondre aux besoins des PME. **L'allègement de la fiscalité des centres de formation d'apprentis**

devrait, selon le gouvernement, permettre de « mieux mobiliser les ressources financières en faveur du développement de l'apprentissage. »

Rappelons que le code général des impôts prévoit déjà des exonérations limitées de taxe sur les salaires en faveur du secteur de l'apprentissage. L'article 231 *bis* du code général des impôts exonère de taxe sur les salaires les rémunérations versées aux apprentis par les entreprises qui emploient 10 salariés au plus (les entreprises d'une taille plus conséquente, employant plus de 10 salariés, sont exonérées de la taxe sur les salaires sur la partie des rémunérations versées aux apprentis égale à 11 % du salaire minimum).

L'impact de cette mesure d'exonération totale ou partielle, prévue par la loi de finances pour 1989 n° 88-1149 du 23 décembre 1988 n'a pas été évalué à ce jour.

Votre commission des finances est favorable à l'exonération de la taxe sur les salaires pour les rémunérations versées par les CFA, toutefois il souhaiterait que l'effet des différentes mesures de soutien à l'apprentissage fasse l'objet d'un suivi plus attentif afin de vérifier l'efficacité des politiques menées dans ce secteur.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'émettre un avis favorable sur cet article.

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le **mercredi 1^{er} juin 2005**, sous la présidence de **M. Jean Arthuis, président**, la commission a procédé à l'examen du projet de loi n° 297 (2004-2005), en faveur des petites et moyennes entreprises, sur le rapport pour avis de **M. Auguste Cazalet, rapporteur pour avis**.

A titre liminaire, **M. Auguste Cazalet, rapporteur pour avis**, a indiqué que le projet de loi intervenait moins de deux années après la loi du 1er août 2003 pour l'initiative économique, dite « loi Dutreil », étape importante en faveur de la création d'entreprises, du financement des PME et de la transmission de celles-ci.

Il a rappelé que la « loi Dutreil » connaissait un certain succès puisque depuis 2003, la création d'entreprise s'était accrue, avec plus de 220.000 entreprises nouvelles en 2004, contre 175.000 en moyenne à la fin des années 1990.

Cependant, il a souligné que si le projet de loi s'inscrivait dans la continuité de la « loi Dutreil », il affichait un objectif plus clair de pérennisation du tissu des PME.

Après avoir présenté les différents titres du projet de loi et leurs principales dispositions, il a indiqué que la commission des finances s'était saisie uniquement des mesures constituant le « cœur du métier de la commission », à savoir les mesures fiscales et les mesures destinées à améliorer le financement des PME :

- l'article 5 visant à prolonger, du 1er janvier 2006 au 31 décembre 2010, la franchise de droits de mutation, jusqu'à 30.000 euros, pour les dons familiaux destinés à financer une opération de création ou de reprise d'entreprise ;

- l'article 6 tendant à la suppression du taux d'usure s'agissant des prêts aux entrepreneurs individuels ;

- l'article 8 introduisant une provision pour investissement s'agissant des entreprises individuelles de moins de trois ans ;

- l'article 22 tendant, d'une part, à augmenter l'abattement sur les droits de mutation à titre gratuit, de 50 % à 75 %, sur les parts de société, cotées ou non cotées, faisant l'objet d'un engagement collectif de conservation, et d'autre part, à étendre le dispositif, dit « Gattaz-Migaud », aux donations d'entreprises avec réserve d'usufruit ;

- l'article 47 prévoyant une exonération de taxe sur les salaires des centres de formation des apprentis relevant des chambres consulaires.

Sur l'ensemble de ces articles, **M. Auguste Cazalet, rapporteur pour avis**, a souhaité faire deux observations générales.

Il a tout d'abord exposé l'impact des mesures fiscales du présent projet de loi sur le budget de l'Etat, en rappelant que la commission avait exprimé, au cours de la discussion du projet de loi de finances pour 2005, de fortes réticences quant à l'intervention de mesures fiscales dans des projets de loi simples en-dehors du cadre de la discussion budgétaire.

Il a expliqué, qu'après avoir étudié le chiffrage et la méthode de calcul des mesures fiscales contenues dans le présent projet de loi, aucune mesure n'aurait d'impact sur le budget 2005. Néanmoins, il a ajouté que « le paquet fiscal » contenu dans le projet de loi serait de l'ordre de 200 millions d'euros à compter de l'année 2006.

Il a détaillé ce chiffre en expliquant que l'article 8, mettant en œuvre une provision pour investissement en faveur des entreprises individuelles de moins de 3 ans aurait un impact budgétaire de 111 millions d'euros en 2006, de 120 millions d'euros en 2007 et de 123 millions d'euros en 2008, ces chiffres s'inscrivant, toutefois, dans une « fourchette haute » compte tenu des hypothèses de calcul retenues.

Il a souligné que l'article 8 s'apparentait à un mouvement de trésorerie entre l'Etat et les entreprises, puisque conformément aux modalités prévues de réintégration de la provision dans les bénéfices des entreprises, l'Etat récupérerait les recettes perdues au cours des années précédentes.

Il a ensuite observé que l'article 47, exonérant de taxe sur les salaires les centres de formation des apprentis relevant des chambres consulaires, aurait un coût budgétaire annuel de 75 millions d'euros à compter de 2006.

S'agissant de l'impact de la franchise de droits pour les dons familiaux investis dans la création d'entreprise, il a souligné la difficulté à évaluer cette mesure dont le coût annuel pouvait être estimé à 4 millions d'euros. Enfin, il a fait part de l'impossibilité pour l'administration de chiffrer le coût de l'article 22 relatif aux engagements collectifs de conservation.

M. Auguste Cazalet, rapporteur pour avis, s'est ensuite interrogé sur l'absence de culture d'évaluation s'agissant de l'impact des dispositifs fiscaux.

Après avoir remarqué que les dispositifs se sédimentaient pour certains au fil des années sans que leur « performance » ne puisse être examinée, il a pris l'exemple de l'article 22 du projet de loi relatif à

l'exonération partielle de droits de mutation à titre gratuit des titres détenus dans le cadre d'un engagement collectif de conservation.

Il a souligné que ce dispositif existait depuis 2000 pour les droits de succession et depuis 2003 pour les donations, mais que nul ne savait combien d'engagements avaient été conclus par les contribuables, faute de recensement informatique de ceux-ci. Il a ajouté qu'étaient tout aussi inconnus le nombre d'entreprises concernées, le volume global de capitaux concernés, le coût de la mesure pour le budget de l'Etat, et de ce fait l'échec ou la réussite du dispositif.

Il a déploré cette situation dans la mesure où le législateur « naviguait à vue », faute d'indicateurs fiables, et se trouvait dans l'impossibilité de proposer des modifications adéquates.

Suite à ces observations, **M. Auguste Cazalet, rapporteur pour avis**, a présenté le contenu des amendements qu'il entendait soumettre pour approbation à la commission. Il a précisé que, compte tenu de l'impact que cela aurait eu pour le budget de l'Etat, il avait cru opportun de ne pas proposer d'amendements visant à une réforme des plus-values professionnelles, pourtant souhaitable, considérant que celle-ci avait véritablement sa place en loi de finances.

A l'article 5, il a proposé deux amendements, visant à permettre, d'une part, que les dons familiaux effectués en franchise de droits puissent être effectués en nature, par apport de biens nécessaires à l'activité de l'entreprise, et d'autre part que ces dons puissent être utilisés pour acquérir des titres de sociétés, dans le cadre d'un projet de reprise.

A l'article 6, il a présenté un amendement visant à tenir compte des inquiétudes qui s'exprimaient sur la suppression de la notion de taux d'usure pour les prêts aux entrepreneurs individuels. Précisant que la disposition partait d'une bonne intention de la part du gouvernement et visait à faire en sorte que le crédit ne soit pas rationné, même lorsque l'entrepreneur présentait un profil de risque important pour les banques, il a souhaité qu'une évaluation soit faite afin de savoir si la mesure ne conduisait pas à des cas difficiles de surendettement.

A l'article 8, il a présenté trois amendements, dont deux communs avec la commission des affaires économiques, en expliquant qu'ils visaient à inclure d'une part dans le dispositif les EURL relevant de l'impôt sur le revenu, à étendre d'autre part le dispositif aux entreprises de moins de cinq ans, contre trois ans dans le texte proposé par le gouvernement, et enfin à prévoir, conformément à l'exposé des motifs, que la mesure concernât aussi bien les entreprises créées que reprises.

Enfin, il a présenté un amendement portant article additionnel après l'article 22 visant à améliorer le dispositif de « rescrit valeur » existant pour les personnes souhaitant transmettre leur entreprise par donation. Il a expliqué que le dispositif réglementaire actuel permettait à un chef d'entreprise de consulter l'administration fiscale sur la valeur vénale de l'entreprise qu'il prévoyait de donner mais que ce dispositif était trop peu utilisé. Dans cette perspective, il a souhaité donner une base légale à la procédure, ramener le délai de réponse de l'administration de neuf mois à six mois et considérer l'absence de réponse de l'administration comme un consentement à la détermination de la valeur vénale proposée par le donateur.

Un large débat s'est ensuite instauré.

M. Jean Arthuis, président, après avoir remercié le rapporteur pour avis, s'est félicité de ce que le nombre de mesures fiscales soit restreint, répétant son attachement à ce que celles-ci soient présentées, prioritairement, en loi de finances.

Après avoir relevé l'intérêt de certaines dispositions telles que celles en faveur de la transmission des entreprises, et remercié le rapporteur pour avis pour les indications chiffrées qu'il avait pu fournir, Mme Nicole Bricq a estimé que les mesures contenues dans le projet ne répondaient pas à l'objectif général du texte. Elle a regretté que la mobilisation de l'épargne en faveur des entreprises ne soit pas davantage développée par le projet de loi, alors même qu'il s'agissait d'une priorité. Elle a également déploré l'absence de dispositions concernant les entreprises innovantes ou les relations entreprises/collectivités territoriales.

En réponse à Mme Nicole Bricq qui s'inquiétait du silence du texte s'agissant du Fonds d'intervention pour les services, l'artisanat et le commerce (FISAC), **M. Auguste Cazalet, rapporteur pour avis**, a indiqué qu'une enquête avait été demandée au printemps 2005 à la Cour des comptes à ce sujet, au titre de l'article 58-2 de la LOLF, dont la commission serait destinataire en 2006.

En réponse à M. Aymeri de Montesquiou qui souhaitait avoir des précisions sur le nombre de créations annuelles d'entreprises, **M. Auguste Cazalet, rapporteur pour avis**, a précisé que six entreprises reprises sur dix survivaient au-delà de la cinquième année, contre une entreprise nouvelle sur deux.

M. Aymeri de Montesquiou s'est ensuite interrogé sur la situation des artisans face au salariat avant d'évoquer les difficultés des PME à embaucher.

M. Henri de Raincourt s'est félicité de la présence de dispositions concernant la transmission d'entreprises, mais s'est en revanche inquiété des

conséquences des dispositions de l'article 31 révisant le seuil de reventes à pertes.

Après avoir rappelé que cet article n'entrait pas dans le champ de saisine de la commission, M. Jean Arthuis, président, a souligné l'importance des questions touchant au droit de la concurrence.

A M. Adrien Gouteyron qui s'interrogeait sur l'absence de saisine de la commission s'agissant du titre VII relatif aux chambres de commerce et d'industrie, **MM. Jean Arthuis, président**, et **Auguste Cazalet, rapporteur pour avis**, ont répondu que les dispositions du titre VII s'inscrivaient dans la continuité des dispositions financières votées lors de la loi de finances rectificative pour 2004.

La commission a, ensuite, procédé à l'examen des amendements présentés par M. Auguste Cazalet, rapporteur pour avis.

Après l'intervention de M. Serge Dassault, la commission a adopté, à l'article 5, les deux amendements relatifs aux dons familiaux effectués en franchise de droits, qui avaient été précédemment exposés.

Après les interventions de **Mme Nicole Bricq** et de **M. Jean Arthuis**, président, la commission a adopté, à l'article 6, un amendement relatif à la suppression du taux d'usure s'agissant des prêts aux entrepreneurs individuels.

Après les interventions de **MM. Serge Dassault** et **Jean Arthuis, président**, la commission a adopté, à l'unanimité, à l'article 8, trois amendements relatifs à la provision pour investissement en faveur des entreprises individuelles de moins de trois ans.

Après les interventions de **MM. Serge Dassault** et **Jean Arthuis, président**, la commission a enfin adopté, à l'unanimité, un amendement portant article additionnel après l'article 22 relatif à l'amélioration du dispositif dit de « rescrit de valeur ».

A l'issue de cet examen, la commission a émis un avis favorable à l'adoption du projet de loi ainsi amendé.

AMENDEMENTS ADOPTÉS PAR LA COMMISSION

ARTICLE 5

I.- Dans le deuxième alinéa (a.) du texte proposé par cet article pour l'article 790 A bis du code général des impôts, avant les mots :

soit à l'acquisition de biens meubles ou immeubles

insérer les mots :

soit à l'acquisition de titres ou parts, représentant au moins 25 % des droits financiers et des droits de vote, d'une société répondant à la définition des petites et moyennes entreprises figurant à l'annexe I au règlement (CE) n° 70/2001 de la Commission du 12 janvier 2001 concernant l'application des articles 87 et 88 du traité CE aux aides d'État en faveur des petites et moyennes entreprises, modifié par le règlement (CE) n° 364/2004 du 25 février 2004,

II.- Pour compenser la perte de recettes résultant des dispositions du I ci-dessus, compléter in fine cet article par un paragraphe ainsi rédigé :

...- La perte de recettes résultant pour l'Etat de l'exonération de droits de mutation à titre gratuit des dons familiaux en numéraire affectés à l'acquisition de titres ou parts de PME représentant plus de 25 % des droits de vote et des droits financiers est compensée par la création à due concurrence d'une taxe additionnelle aux droits prévus aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

III.- En conséquence, faire précéder le début de cet article de la mention :

I.-

ARTICLE 5

I. Compléter cet article par 7 alinéas ainsi rédigés :

« Art. 790 A *ter* - I. - Les dons en nature consentis en pleine propriété à un enfant, un petit-enfant, un arrière-petit-enfant, ou à

défaut d'une telle descendance, un neveu ou une nièce, à l'exception de ceux relatifs à des biens immobiliers ou des valeurs mobilières, sont exonérés de droits de mutation à titre gratuit dans la limite de 30 000 € si les conditions suivantes sont réunies :

« a. Les biens concernés sont apportés avant la fin de la deuxième année suivant la date du transfert à une société répondant à la définition des petites et moyennes entreprises figurant à l'annexe I au règlement (CE) n° 70/2001 de la Commission du 12 janvier 2001 concernant l'application des articles 87 et 88 du traité CE aux aides d'État en faveur des petites et moyennes entreprises, modifié par le règlement (CE) n° 364/2004 du 25 février 2004 ou à une entreprise individuelle répondant à cette définition ;

« b. Les biens concernés sont nécessaires à l'activité;

« c. Le donataire exerce son activité professionnelle principale dans la société ou l'entreprise pendant une période de cinq ans à compter de l'apport des biens mentionnés au a. et b. ;

« d. L'activité de la société ou de l'entreprise est industrielle, commerciale, artisanale, agricole ou libérale pendant la période mentionnée au c.

« Le donataire ne peut bénéficier d'un même donateur du présent dispositif qu'une seule fois.

« II. - Les dispositions du I s'appliquent aux sommes versées entre le 1er janvier 2006 et le 31 décembre 2010. »

II.- En conséquence, dans le premier alinéa de cet article, remplacer les mots :

ainsi rédigé

par les mots :

et un article 790 A *ter* ainsi rédigés :

III.- Pour compenser la perte de recettes résultant des dispositions du I ci-dessus, compléter *in fine* cet article par un paragraphe ainsi rédigé :

...- La perte de recettes résultant pour l'Etat de l'exonération de droits de mutations à titre gratuit, dans la limite de 30.000 euros, des dons familiaux de biens nécessaires à l'activité d'une PME est compensée par la création à due concurrence d'une taxe additionnelle aux droits prévus aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

IV.- En conséquence, faire précéder le début de cet article de la mention :

I.-

ARTICLE 6

Compléter in fine cet article par un paragraphe ainsi rédigé :

III. Les conditions d'application du présent article et celles de l'article 32 de la loi n° 2003-721 du 1er août 2003 pour l'initiative économique font l'objet d'un rapport transmis à l'Assemblée nationale et au Sénat avant le 1er juin 2006 afin d'apprécier l'impact de la suppression de la notion de taux d'usure sur les modalités de financement des PME.

ARTICLE 8

A. I - Au premier alinéa du texte proposé par le I de cet article pour l'article 39 octies E du code général des impôts, après les mots :

régime réel d'imposition

insérer les mots

et les sociétés visées au deuxième alinéa de l'article L. 223-1 du code du commerce relevant de l'impôt sur le revenu

II. - En conséquence, dans la première phrase du deuxième alinéa du texte proposé par le I de cet article pour l'article 39 octies E du code général des impôts, remplacer le mot :

individuelles

par les mots :

visées audit alinéa

B. Pour compenser les pertes de recettes résultant du A ci-dessus, compléter cet article par un paragraphe ainsi rédigé :

...- Les pertes de recettes pour l'Etat résultant de l'extension aux entreprises unipersonnelles à responsabilité limitée relevant de l'impôt sur le revenu du dispositif permettant de constituer une provision pour investissement sont compensées à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle aux droits prévus aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

ARTICLE 8

A. Dans la première phrase du deuxième alinéa du texte proposé par le I de cet article pour l'article 39 octies E du code général des impôts, après le mot :

créées

insérer les mots :

ou reprises

B. Pour compenser les pertes de recettes résultant du A ci-dessus, compléter cet article par un paragraphe ainsi rédigé :

...- Les pertes de recettes pour l'Etat résultant de l'extension aux entreprises reprises du dispositif permettant de constituer une provision pour investissement sont compensées à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle aux droits prévus aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

ARTICLE 8

Dans la première phrase du deuxième alinéa du texte proposé par le I de cet article pour l'article 39 octies E du code général des impôts, remplacer les mots :

trois ans

par les mots :

cinq ans

B. Pour compenser les pertes de recettes résultant du A ci-dessus, compléter cet article par un paragraphe ainsi rédigé :

...- Les pertes de recettes pour l'Etat résultant de l'extension aux entreprises créées depuis moins de cinq ans du dispositif permettant de constituer une provision pour investissement sont compensées à due concurrence par la création d'une taxe additionnelle aux droits prévus aux articles 575 et 575 A du code général des impôts.

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 22

Après l'article 22, insérer un article additionnel ainsi rédigé :

L'article L. 80 B du livre des procédures fiscales est complété par deux alinéas ainsi rédigés :

"8° lorsque l'administration n'a pas répondu dans un délai de six mois à un contribuable de bonne foi qui a demandé son accord, à partir d'une présentation écrite précise et complète de la situation de fait, sur la détermination de la valeur vénale de l'entreprise qu'il envisage de transmettre dans le cadre d'une donation.

" Un décret en Conseil d'Etat précise les conditions d'application du 8°."