

N° 407

**SÉNAT**

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2003-2004

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 7 juillet 2004

**RAPPORT**

FAIT

*au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE APRÈS DÉCLARATION D'URGENCE, pour le soutien à la consommation et à l'investissement,*

Par M. Philippe MARINI,  
Sénateur.

---

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, *président* ; MM. Jacques Oudin, Gérard Miquel, Claude Belot, Roland du Luart, Mme Marie-Claude Beaudeau, M. Aymeri de Montesquiou, *vice-présidents* ; MM. Yann Gaillard, Marc Massion, Michel Sergent, François Trucy, *secrétaires* ; M. Philippe Marini, *rapporteur général* ; MM. Philippe Adnot, Bernard Angels, Bertrand Auban, Denis Badré, Jacques Baudot, Roger Besse, Maurice Blin, Joël Bourdin, Gérard Braun, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Jean Clouet, Yvon Collin, Jean-Pierre Demerliat, Eric Doligé, Thierry Foucaud, Yves Fréville, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Hubert Haenel, Claude Haut, Roger Karoutchi, Jean-Philippe Lachenaud, Claude Lise, Paul Loridant, François Marc, Michel Mercier, Michel Moreigne, Joseph Ostermann, René Trégouët.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12<sup>ème</sup> législ.) : 1676, 1682 et T.A. 311  
Sénat : 379 (2003-2004)

---

Consommation.

## EXPOSÉ GÉNÉRAL

Annoncé lors d'une conférence de presse le 4 mai dernier, par le ministre d'Etat, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, le présent projet de loi, examiné après déclaration d'urgence, vient parallèlement avec le débat d'orientation budgétaire pour 2005, proposer au Parlement un ensemble de mesures destinées au soutien à la consommation et à l'investissement.

La reprise économique est annoncée.

Elle tient pour une large part à la bonne tenue de la consommation des ménages mais cette tendance reste fragile du fait d'un certain nombre de menaces : augmentation des prix du pétrole, hausse des taux d'intérêt, dérapage toujours possible des prix. Ce texte vient donc opportunément conforter une évolution favorable.

Les diverses mesures que ce plan met en œuvre, bien que non négligeables d'un point de vue macroéconomique, sont adaptées à notre faible marge de manœuvre budgétaire. Elles constituent autant de signaux positifs de nature à rétablir la confiance.

Elles complètent une diminution concertée des prix de la grande distribution d'ici à 2005 obtenue par le ministre d'Etat, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie. De fait, le 17 juin dernier, les différents partenaires ont conclu un accord, prévoyant une baisse des prix de 3 % d'ici à janvier 2005, dont 2 % d'ici à septembre 2004.

Le rapport d'information de la commission des finances intitulé « Pour un budget de stabilité et de croissance »<sup>1</sup> replace le présent projet de loi dans son contexte économique, à l'occasion du débat d'orientation budgétaire pour 2005.

Aussi se contentera-t-on de reprendre ici le tableau suivant, qui indique quelques ordres de grandeur de ce que pourraient être le coût et l'impact économique des mesures de relance de la consommation.

---

<sup>1</sup> Rapport d'information n° 389 (2003-2004), « Pour un budget de stabilité et de croissance ».

## Le coût et l'impact économique des mesures de relance de la consommation

*(en milliards d'euros)*

Mesure	Evaluations de l'OFCE (1)		Evaluations du gouvernement (2)	
	Coût pour l'Etat (2004 + 2005)	Augmentation à court terme de la consommation	Coût pour l'Etat (2004 + 2005)	Augmentation à court terme de la consommation (3)
Exonération des intérêts des crédits à la consommation	0,4	1	0,4 (0,1 en 2005 et 0,3 en 2006)	0,4 (chiffre concernant la seule année 2004)
Transfert de l'épargne vers les jeunes générations	<u>De 0 à 0,5</u>	<u>De 0 à 0,25</u>	<u>0</u>	<u>3</u> (d'ici la mi-2005)
<b>MESURES FISCALES</b>	<b>De 0,4 à 1</b>	<b>De 1 à 1,25</b>	<b>0,4</b>	<b>3,5</b>
Déblocage anticipé sur les réserves de participation	0	De 1 à 3	0	Au maximum 4,3 (répartis sur 2004 et 2005)
<b>MESURES FISCALES + RÉSERVES DE PARTICIPATION</b>	<b>De 0,4 à 1</b>	<b>De 2 à 4,25</b>	<b>0,4</b>	<b>7,8</b>
<i>Diminution des prix dans la grande distribution (estimation de votre rapporteur général) (4)</i>	0	2	0	2
<b>TOTAL GÉNÉRAL</b>	<b>De 0,4 à 1</b>	<b>De 4 à 6,25</b>	<b>0,4</b>	<b>9,8</b>
<i>En points de PIB</i>	-	<i>De 0,25 à 0,4</i>	-	<i>0,6</i>

(1) Observatoire français des conjonctures économiques, « Evaluation du plan de relance de l'économie française, présenté le 4 mai 2004 par M. Nicolas Sarkozy », document de travail n° 2004-04, mai 2004.

(2) Informations transmises à votre rapporteur général.

(3) Le gouvernement indiquant ses évaluations en points de consommation, la conversion en milliards d'euros a été faite sur la base du montant de la consommation en 2003.

(4) L'OFCE et le gouvernement ne chiffrent pas l'impact de cette mesure. Les hypothèses retenues sont indiquées dans le rapport de la commission des finances en vue du débat d'orientation budgétaire pour 2005.

**En définitive, le coût global pour l'Etat serait compris entre 0,4 et 1 milliard d'euros sur deux ans pour une augmentation à court terme de la consommation des ménages comprise entre 4 et 10 milliards d'euros, soit entre 0,25 et 0,6 points de PIB.**

L'effet coût/efficacité apparaît donc relativement élevé, les diverses mesures comprises dans ce texte mettant en jeu des **effets de levier importants**.

Le point central sur lequel ce texte veut agir, est la relation entre l'épargne et investissement. De ce point de vue, les mesures potentiellement les plus efficaces consistent, d'une part, à inciter les générations âgées à transférer une partie de l'épargne vers les plus jeunes dans l'espoir que celles-ci consommeront plus et, d'autre part, à permettre le déblocage des réserves de participation.

Bien que l'on ne puisse exclure qu'une partie des sommes ainsi libérées, reste épargnée, on a des bonnes raisons d'espérer qu'elles viendront contribuer à la consommation des ménages et donc stimuler la croissance.

Une autre mesure phare, d'un impact budgétaire limité en 2005, mais très coûteuse en 2006 et 2007, est le dégrèvement temporaire de la taxe professionnelle afférente à certains investissements réalisés entre le 1<sup>er</sup> janvier 2004 et le 30 juin 2005.

Il s'agit donc bien de prendre des mesures de nature à accroître le dynamisme de l'économie française. **Votre rapporteur général les approuve dans leur principe dans la mesure où elles ont un caractère temporaire et qu'elles n'ont pour objet que de « donner un coup de fouet » à la croissance.**

En première lecture à l'Assemblée nationale le 24 juin dernier, nos collègues députés ont ajouté six nouveaux articles aux sept articles du projet de loi initial. C'est ainsi, en particulier, qu'elle a introduit un article venant réformer le régime de la redevance d'archéologie préventive, dont l'inadaptation était patente en dépit de la réforme résultant de la loi du 1<sup>er</sup> août 2003 et qui constitue un frein évident à l'investissement.

A l'occasion de l'examen de ce texte, votre commission des finances a également introduit des dispositions nouvelles se rattachant, elles aussi, aux thèmes de la consommation et de l'investissement. C'est ainsi qu'elle propose par amendement :

1/d'étendre la portée de la dérogation à l'interdiction d'indexation des prêts sur l'inflation pour les professionnels ;

2/de modifier les modalités de paiement de la redevance d'occupation du domaine public ;

3/et de clarifier les critères de requalification des plus-values sur cessions de valeurs mobilières.

A ces trois initiatives, s'est ajoutée une nouvelle rédaction de l'article 8 du présent projet de loi, tel qu'il résulte du vote de l'Assemblée nationale relatif à la redevance d'archéologie préventive, dans un esprit très proche de celui de nos collègues députés pour clarifier l'assiette de cette imposition.

Enfin, elle a légèrement modifié la portée de l'article premier en permettant d'admettre les arrière-petits-enfants au bénéfice de l'exonération temporaire des droits de mutation pour les dons en argent.

**Sous bénéfice de ces observations, votre commission des finances vous propose d'adopter le projet de loi ainsi amendé.**

## **EXAMEN DES ARTICLES**

### **TITRE PREMIER :**

### **SOUTIEN A LA CONSOMMATION**

#### *ARTICLE PREMIER*

#### **Exonération temporaire de droits de mutation pour les dons en argent aux enfants et petits-enfants**

**Commentaire : le présent article vise à exonérer de droits de mutation à titre gratuit les dons de sommes d'argent consentis en pleine-propriété au profit d'un enfant ou d'un petit-enfant entre le 1<sup>er</sup> juillet 2004 et le 31 mai 2005 dans la limite d'un plafond de 20.000 euros.**

### **I. LE DROIT EXISTANT**

#### ***A. LES DONATIONS EN CHIFFRES***

Les donations sont, pour plus de la moitié, des dons manuels.

Le nombre de dons manuels s'élève à 270.000 pour un montant moyen de 26.000 euros par donation. Ceux-ci sont composés de 72 % de liquidités et de 28 % de valeurs mobilières.

Les autres dons sont au nombre de 230.000 pour un montant moyen de 158.000 euros en ce qui concerne les donations-partage et de 68.000 euros pour les donations simples. Le montant moyen par donataire est d'environ 55.000 euros. Pour ces dons, la part des liquidités (4 %) et des valeurs mobilières (12 %) est réduite. La part prépondérante revient aux immeubles.

L'âge moyen des donateurs est de 67,5 ans.

## **B. LE RÉGIME RELATIF AUX TRANSMISSIONS ANTICIPÉES DE PATRIMOINE**

Les droits de mutation à titre gratuit, qui concernent tant les successions que les donations, apparaissent en France singulièrement élevés<sup>1</sup>, malgré l'existence d'abattements qui portent sur la part de succession ou de donation reçue par chaque héritier ou donataire. Les barèmes applicables n'ont pas été actualisés. Aussi 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, a-t-elle donné lieu, en matière de donations, à des dispositifs dérogatoires, parfois temporaires, visant à réduire les cotisations acquittées selon l'âge du donateur.

### **1. Le barème des droits de mutation**

L'article 777 du code général des impôts prévoit, sous réserve des abattements<sup>2</sup>, l'application du tarif de droit commun suivant en matière de donations.

<b>Barème applicable en ligne directe</b>	
<b>Fraction de part nette taxable</b>	<b>Tarif applicable</b>
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 %

---

<sup>1</sup> Cf le rapport d'information de votre rapporteur général sur le sujet : rapport n° 65 (2002-2003) fait au nom de la commission des finances « Successions et donations : des mutations nécessaires ».

<sup>2</sup> Les abattements s'élèvent à 46.000 euros pour des donations en faveur des enfants, à 30.000 euros pour les donations en faveur des petits-enfants et 46.000 euros sur la part de tout héritier souffrant d'un handicap physique ou mental.

## **2. L'introduction de réductions de droits en fonction de l'âge à partir de 1996**

Les réductions de droits en fonction de l'âge, ainsi que quelques dispositifs d'accompagnement, visent à accélérer la transmission des patrimoines et à permettre ainsi une distribution du patrimoine au sein des familles plus conforme aux besoins de chaque classe d'âge.

### *a) La loi n° 96-314 du 12 avril 1996*

La **loi n° 96-314 du 12 avril 1996 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier** a étendu le principe d'une réduction de droits en fonction de l'âge prévue par le régime des donations-partages à l'ensemble des donations.

Les allègements de droits de mutation variaient selon l'âge du donateur et la nature juridique de la donation. La loi précitée distinguait ainsi :

- les donations-partages qui bénéficiaient d'une réduction de 35 % lorsque le donateur était âgé de moins de 65 ans et de 25 % lorsque le donateur avait 65 ans révolus et moins de 75 ans ;

- les donations simples effectuées par deux parents ou l'un d'entre eux à leur enfant unique, qui bénéficiaient des mêmes allègements que les donations-partage ;

- les autres donations qui bénéficiaient d'une réduction de 25 % lorsque le donateur était âgé de moins de 65 ans et de 15 % lorsque le donateur avait 65 ans révolus et moins de 75 ans.

A titre temporaire, la loi précitée avait étendu le bénéfice des taux de réduction les plus favorables à toutes les donations consenties par une personne âgée de 65 à 75 ans. Cette disposition, qui concernait initialement les actes passés entre le 1<sup>er</sup> avril 1996 et le 31 décembre 1997, a été prolongée jusqu'au 31 décembre 1998 par l'article 17 de la loi de finances pour 1998 du 30 décembre 1997.

Par ailleurs, la loi précitée instituait un abattement de 15.000 euros pour les donations de grands-parents à petits enfants.

### *b) La loi de finances pour 1999*

L'article 36 de la **loi de finances pour 1999** (n° 98-1266 du 30 décembre 1998) a supprimé la distinction des taux d'allègement en fonction de la nature juridique des donations. Les taux étaient portés :

- à 50 % (au lieu de 35 %) lorsque le donateur était âgé de moins de 65 ans ;

- à 30 % (au lieu de 25 %) lorsque le donateur avait 65 ans révolus et moins de 75 ans.

Ces dispositions étaient applicables aux donations consenties par actes passées à compter du 1<sup>er</sup> septembre 1998.

A l'initiative de votre commission des finances, les donations bénéficiaient, de manière temporaire, entre le 25 décembre 1998 et le 31 décembre 1999, d'une réduction de 30 % sans limite d'âge. Cette mesure a été prolongée par la loi de finances pour 2000, toujours à l'initiative de votre commission des finances, jusqu'au 31 décembre 2001.

## **2. Le régime actuel des réductions de droits**

### *a) L'article 790 du code général des impôts*

Aujourd'hui, le régime de l'article 790 du code général des impôts comporte les réductions de droit suivantes. La réduction de droit pour les donations est de :

- 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 outre, l'article 12 de la loi de finances pour 2003<sup>1</sup> a porté l'abattement de l'article 790 B du code général des impôts sur les donations consenties par les grands-parents à leurs petits enfants de 15.000 à 30.000 euros.

### *b) La réduction temporaire de droits en fonction de l'âge introduite par l'article 17 de la loi de finances pour 2004*

L'article 17 de la loi de finances pour 2004<sup>2</sup> prévoit pour les donations en pleine propriété consenties entre le 25 septembre 2003 et le 30 juin 2005 une réduction de droits de 50 % sans condition d'âge.

Par rapport à la situation de l'article 790 précité :

- la réduction de droit reste inchangée lorsque le donateur est âgé de moins de 65 ans ;

---

<sup>1</sup> Loi n° 2002-1575 du 30 décembre 2002.

<sup>2</sup> Loi n° 2003-1311 du 30 décembre 2003.

- la réduction de droit passe de 30 % à 50 % lorsque le donateur a 65 ans révolus et moins de 75 ans ;

- il est créé une réduction de droit de 50 % lorsque le donateur a 75 ans révolus.

La réduction de droits s'applique à concurrence de la fraction transmise représentative de la pleine propriété des biens.

*c) Les autres réductions de droit en faveur de la transmission anticipée des entreprises*

Il convient de rappeler pour mémoire la disposition « Gattaz-Migaud » modifiée par la loi pour l'initiative économique du 1<sup>er</sup> août 2003 qui permet la réduction de droits de mutation de 50 % 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 admis à la négociation sur un marché réglementé ou, à défaut, sur au moins 34 %.

La loi pour l'initiative économique précitée a en outre introduit l'exonération des droits de mutation en cas de donation 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.

## **II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ**

### **A. LE PROJET DU GOUVERNEMENT**

Le présent article a pour objet « *d'encourager les jeunes générations à consommer* » selon les termes de l'exposé des motifs du présent projet de loi.

Le dispositif proposé, **tel que décrit au I. du présent article**, vise à exonérer de droits de mutation les dons exceptionnels de sommes d'argent consentis en pleine-propriété en faveur de chaque enfant<sup>1</sup> et petit-enfant dans la limite de 20.000 euros du 1<sup>er</sup> juin 2004 au 31 mai 2005. Le dispositif est donc déjà entré en vigueur, avant adoption du présent projet de loi. Les formulaires de dons exceptionnels sont déjà en ligne sur le site internet<sup>2</sup> du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.

---

<sup>1</sup> En matière d'adoption, le donataire doit avoir fait l'objet d'une adoption plénière ou d'une adoption simple assimilée.

<sup>2</sup> <http://www.impots.gouv.fr>.

La limite de 20.000 euros s'entend pour chaque acte de donation, consentie par un même donateur à un même donataire.

Le **I. du présent article** précise par ailleurs que le donataire doit être âgé de 18 ans révolus, afin, d'une part, que la donation débouche sur le financement d'un projet de consommation et, d'autre part, que le don ne puisse être assimilé dans certains cas pour le donataire à un « don à soi-même ».

Le présent article permet de cumuler le présent dispositif exceptionnel et temporaire avec les abattements existants à l'article 779 du code général des impôts.

**Très concrètement, la mesure permet de rehausser de manière temporaire les abattements consentis sur chaque donation en numéraire. Peuvent être ainsi donnés en franchise de droits jusqu'au 31 mai 2005 66.000<sup>1</sup> euros par donation en ce qui concerne les enfants et 50.000 euros<sup>2</sup> par donation pour les petits-enfants.**

Le **II. Du présent article** propose par ailleurs de ne pas tenir compte des dons effectués dans le cadre du présent dispositif en ce qui concerne les règles relatives au rappel des donations passées depuis moins de dix ans.

Le **III. du présent article** présente les règles déclaratives relatives à ces dons exceptionnels. Ceux-ci doivent être déclarés et enregistrés par le donataire à la recette des impôts du lieu de domicile dans le délai d'un mois. Le don peut faire l'objet d'un acte notarié, d'un acte sous seing privé ou d'une simple déclaration (imprimé CERFA n° 2730 disponible sur le site internet du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie).

## ***B. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE***

Sur l'initiative de notre collègue député Francis Hillmeyer, avec l'avis favorable de la commission des finances et du gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté un amendement visant à étendre le bénéfice du présent article aux nièces et neveux dans le cas où le donateur n'a pas d'héritiers en ligne directe.

---

<sup>1</sup> 46.000 euros d'abattement+20.000 euros.

<sup>2</sup> 30.000 euros d'abattement+20.000 euros.

### III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

#### A. UN IMPACT ÉCONOMIQUE SIGNIFICATIF

Selon les réponses fournies par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie à votre rapporteur général en vue du débat d'orientation budgétaire, « *il paraît probable, sur la base des expériences similaires passées, qu'un surcroît significatif de donations sera enregistré suite à la mesure. Dans l'hypothèse où tous les bénéficiaires d'une année de donations en liquide et en valeurs mobilières recevraient 20.000 euros supplémentaires et les consommeraient dans la même proportion que leur revenu courant, sans que la consommation des donateurs soit réduite, le surcroît de consommation atteindrait 0,35 %<sup>1</sup> de consommation d'ici à la mi-2005* ». Il est ajouté : « *on pourrait envisager que certains donateurs anticipent des versements prévus pour des années ultérieures, mais à l'inverse il est probable que tous les donateurs ne saturent pas le montant de 20.000 euros. En tout état de cause, cette hypothèse médiane retenue ici conduit à un surcroît de donations équivalent à celui enregistré en 1996, lorsqu'une précédente incitation fiscale avait été instaurée* ».

L'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE) estime la donation de patrimoine supplémentaire entre 0 et 8,8 milliards d'euros, l'impact sur la consommation entre 0 et 250 millions d'euros et le coût pour les finances publiques à court terme entre 0 et 500 millions d'euros.

Il y a donc une divergence tant en ce qui concerne l'impact que le coût pour les finances publiques. Le gouvernement estime que le coût serait nul et l'impact important, alors que selon l'OFCE la mesure serait peu efficace et aurait un coût élevé.

Cette divergence provient de la méthode utilisée :

- l'OFCE considère que les ménages se comporteront comme ils le font habituellement en cas d'augmentation de leur patrimoine. Or, une augmentation du patrimoine n'accroît en général que faiblement la consommation ;
- le gouvernement estime, en revanche, que les bénéficiaires de la mesure, étant jeunes, préféreront consommer plutôt qu'épargner.

---

<sup>1</sup> Soit 3 milliards d'euros.

L'impact effectif se situera vraisemblablement **entre les deux estimations**. En particulier, alors que l'OFCE estime qu'une augmentation du patrimoine de 100 euros n'accroît la consommation que de 5 euros, il semble plus réaliste de retenir l'hypothèse d'une augmentation de 10 euros<sup>1</sup>. L'impact serait donc au moins **double** de celui indiqué par l'OFCE (soit 1 milliard d'euros, au lieu de 0,5 milliard d'euros selon l'hypothèse haute).

**Il faut voir, en outre, que cette mesure est favorable à un partage plus équitable des moyens entre générations et mérite aussi d'être soutenue à ce titre. Elle est simple et claire, aisément compréhensible par tous les intéressés, à la différence des incitations fiscales habituellement proposées au Parlement.**

### ***B. LES AMÉLIORATIONS PROPOSÉES***

Votre rapporteur général vous propose **deux amendements**, consistant en deux améliorations légères du texte du présent article.

Le premier concerne les bénéficiaires du dispositif. Les évolutions démographiques en cours sont telles que la situation, autrefois improbable, d'arrière-grands-parents encore en vie au moment où leurs arrière-petits-enfants accèdent à la majorité, tend à devenir plus courante. Dans ce cas de figure, conformément à la volonté du gouvernement, il apparaît souhaitable que les arrière-petits-enfants puissent être intégrés dans le dispositif faute de quoi l'impact sur la consommation apparaîtrait plus limité, les seuls petits-enfants se trouvant déjà dans la tranche de la quarantaine.

Par ailleurs, une seconde modification, formelle, est proposée par votre rapporteur général. Il s'agit de préciser plus clairement que l'extension du dispositif aux neveux et nièces ne peut avoir lieu qu'en absence de descendance directe (enfants, petits-enfants, arrière-petits-enfants) afin de « préserver la paix des familles ».

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

---

<sup>1</sup> L'OFCE retient l'hypothèse d'une élasticité de 0,05, se référant à des « estimations macro-économiques pour les autres pays ». La Réserve fédérale américaine évalue quant à elle cette élasticité à 0,1 dans le cas de la France (Bureau des gouverneurs de la Réserve fédérale des Etats-Unis, « International Finance Discussion Paper » n° 724, avril 2002).

## ARTICLE 2

### **Réduction d'impôt au titre des intérêts payés dans le cadre de prêts à la consommation**

**Commentaire : le présent article institue une réduction d'impôt égale à 25 % du montant des intérêts versés au titre de prêts à la consommation contractés entre le 1<sup>er</sup> mai 2004 et le 31 mai 2005, intérêts retenus dans une limite annuelle de 600 euros.**

#### **I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ**

##### **A. LA MESURE PROPOSÉE PAR LE GOUVERNEMENT**

###### **1. Les contribuables concernés**

Le I de l'article 199 *vicies*, introduit dans le code général des impôts par le présent article, précise que les bénéficiaires de la mesure sont « *les contribuables fiscalement domiciliés en France au sens de l'article 4B* ».

Cette désignation traditionnelle recouvre les personnes qui ont en France leur foyer, ou leur lieu de séjour principal, les personnes qui exercent en France une activité professionnelle à titre principal, ou qui y ont le centre de leurs intérêts économiques, et les agents de l'Etat exerçant dans un pays étranger sans y être soumis à un impôt personnel sur l'ensemble de leurs revenus.

###### **2. Les prêts à la consommation éligibles**

###### *a) Nature des prêts éligibles*

Le présent article prévoit, pour le I de l'article 199 *vicies* précité, que les prêts éligibles au présent dispositif sont « *les prêts à la consommation définis aux articles L. 311-1, L. 311-2 et L. 311-3 du code de la consommation* ». A ces prêts, qui recouvrent **la quasi totalité des crédits destinés aux particuliers n'ayant pas pour objet l'acquisition d'un logement**, sont assimilés la **location-vente** et la **location avec option d'achat**.

Les crédits renouvelables, également dénommés crédits permanents ou « **crédits revolving** », visés à l'article L 311-9 du code de la consommation, sont également éligibles à la réduction d'impôt.

En revanche, l'article L. 311-3 du code de la consommation **exclut** les contrats de prêts passés devant notaire, ceux d'une **durée inférieure à trois mois**, les prêts d'un **montant supérieur à 21.500 euros**, ceux destinés à financer les besoins d'une activité professionnelle, ainsi que les opérations de crédit portant sur des immeubles.

En outre, le présent article prévoit d'**exclure les découverts en compte**, ainsi que les intérêts des prêts retenus pour la détermination des revenus catégoriels<sup>1</sup> imposables au titre de l'impôt sur le revenu (afin d'éviter le cumul du même avantage fiscal).

Naturellement, les prêts contractés en vue de refinancer d'autres prêts et découverts sont également exclus.

*b) Conditions tenant à la date de conclusion des prêts*

La mesure est applicable aux **crédits souscrits entre le 1<sup>er</sup> mai 2004 et le 31 mai 2005**.

Concernant les crédits revolving, le deuxième alinéa du I de l'article 199 *vicies* précité prévoit que la réduction leur est applicable même s'ils ont été conclus avant le 1<sup>er</sup> mai 2004, pourvu que des fonds soient versés entre le 1<sup>er</sup> mai 2004 et le 31 mai 2005.

*c) Conditions tenant à la date du versement des intérêts*

Les **intérêts payés en 2004 et 2005** ouvrent droit à la réduction d'impôt sur le revenu au titre de l'année au cours de laquelle ils ont été versés.

Concernant les crédits revolving, la part<sup>2</sup> des intérêts versés en 2004 et en 2005 au titre des fonds obtenus entre le 1<sup>er</sup> mai 2004 et le 31 mai 2005 ouvre droit à la réduction d'impôt.

---

<sup>1</sup> Il s'agit notamment des revenus fonciers, des bénéfices industriels et commerciaux, des bénéfices non commerciaux et des bénéfices agricoles.

<sup>2</sup> La détermination de cette part pouvant s'avérer complexe, un accord préalable a été passé avec l'association française des sociétés financières (ASF) afin d'en déterminer les modalités de calcul, lesquelles doivent être reprises dans le décret d'application prévu par le présent article pour le II de l'article 199 *vicies*, décret qui devrait, en outre, prescrire aux établissements concernés l'envoi à leurs clients d'une attestation indiquant le montant des intérêts éligibles.

#### *d) Conditions tenant à l'utilisation des fonds*

Le présent article introduit une précaution utile en prévoyant, pour le troisième alinéa du I de l'article 199 viciés que « *les intérêts des prêts dont les fonds n'ont pas été utilisés, dans un délai de deux mois, à l'acquisition d'un bien meuble corporel ou d'un service (...) n'ouvrent pas droit à la réduction d'impôt* ».

En effet, il semble que, sans cette précision, le risque de souscription de crédits à la consommation aux fins de remboursement d'autres crédits ne serait pas négligeable.

En pratique, un décret devrait prévoir que les contribuables n'auront aucune pièce à joindre à leurs déclarations, mais qu'il devront conserver leurs factures en vue d'une éventuelle demande de l'administration.

## **2. La réduction d'impôt**

**La réduction d'impôt est égale à 25 % du montant annuel des intérêts payés, retenus dans la limite annuelle de 600 euros. Elle se trouve ainsi plafonnée à 150 euros annuels.**

Si l'on exclut les crédits revolving, dont les taux sont très élevés, il semble que la limite de 21.500 euros au titre d'un même prêt à la consommation (*supra*) a pour effet de rendre le **plafond de déduction difficilement atteignable avec un seul prêt** (particulièrement en 2004, avec, au maximum, huit mois de remboursements), à moins que la durée d'amortissement ne soit très longue, et le taux d'intérêt inhabituellement élevé.

Par ailleurs, il est intéressant de donner une équivalence de cette réduction en terme de taux d'intérêt.

**Dans le meilleur des cas, la déduction revient pour l'emprunteur à une diminution d'un quart du taux d'intérêt.** Par exemple, si 2.000 euros sont empruntés sur un an au taux annuel de 4 %, ils entraînent le versement de 44 euros d'intérêts ; 11 euros pourront alors être déduits, et les 33 euros d'intérêts restants correspondent à un taux annuel de 3 % appliqué au même emprunt. **En pratique, cette situation optimale se rencontrera rarement.** En effet, **elle suppose :**

- des intérêts respectivement payés en 2004 et en 2005 inférieurs à 600 euros ;

- surtout, **un amortissement intégral du prêt compris entre le 1<sup>er</sup> mai 2004 et le 31 décembre 2005.**

## ***B. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE***

A l'initiative de la commission des finances de l'Assemblée nationale, deux modifications ont été introduites.

Un premier amendement, accepté par le gouvernement, visait à supprimer la restriction figurant au deuxième alinéa du I prévu pour l'article 199 *vicies* aux fonds « *utilisés pour le financement d'achats de biens ou services* », redondante avec la condition, équivalente, posée à l'alinéa suivant.

Un second amendement, également accepté par le gouvernement, qui complète, au troisième alinéa du I prévu pour l'article 199 *vicies*, le terme « *découverts* » par les mots « *en compte* », est purement rédactionnelle.

## **II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES**

### ***A. UN ENVIRONNEMENT ÉCONOMIQUE PROPICE AU SOUTIEN DE LA CONSOMMATION***

Le soutien de la consommation justifie tant la présente mesure, que les exonérations de droits de mutation des dons exceptionnels aux descendants prévues à l'article premier du présent projet de loi, ou que, par exemple, les dispositions de la proposition de loi<sup>1</sup> sur le crédit à la consommation de notre collègue député Luc Chatel favorisant le crédit gratuit. Ce soutien paraît économiquement justifié.

#### **1. Une croissance encore largement soutenue par une consommation à dynamiser**

D'après la note de conjoncture de l'INSEE de juin 2004, la reprise de la croissance en France depuis la mi-2003 a été confirmée par les chiffres du premier trimestre 2004, avec une augmentation de 0,8 % du PIB.

Depuis quelques années, la consommation est devenue le principal moteur de la croissance française. Or, si une embellie se dessine en matière d'investissement, il se présente également un risque d'essoufflement de la consommation des ménages à court terme. Déjà, en 2003, la dépense de consommation des ménages n'a plus augmenté que de 1,3 %, après une

---

<sup>1</sup> Proposition de loi n° 1141 (XII<sup>e</sup> législature) enregistrée à la présidence de l'Assemblée nationale le 15 octobre 2003.

croissance de 1,5 % en 2002<sup>1</sup>. D'après la note de conjoncture précitée, « *les dépenses des particuliers seront freinées au troisième trimestre, en raison des effets retardés de revenus moins favorables au premier semestre et de l'érosion du pouvoir d'achat liée à la flambée des prix du pétrole* ».

Ainsi, il serait fâcheux que l'embellie actuelle soit compromise par un repli, même passager, de la consommation.

## **2. L'absence de tensions inflationnistes**

L'inflation française s'est redressée pour atteindre 2,6 % en mai, alors qu'elle s'élevait à 1,8 % au mois de février.

Toutefois, d'après l'INSEE, l'inflation sous-jacente, qui exclut les produits énergétiques, se stabiliserait au second semestre de l'année 2004 autour de 1,8 %, en raison de l'absence d'effets de diffusion des prix du pétrole à l'ensemble de l'économie française.

## **3. La baisse récente de l'endettement des ménages**

Selon l'Observatoire de l'endettement des ménages, le nombre de foyers français endettés a baissé en 2002 et en 2003. En particulier, 33,2 % des ménages (représentant environ 8 millions d'entre eux) détenaient des crédits à la consommation en novembre 2003, contre 35,4 % deux années auparavant.

Cette diminution engendre corrélativement un accroissement du potentiel d'emprunt et de consommation.

### ***B. UN EFFET SUR LA CONSOMMATION DIFFICILE À ÉVALUER***

**Une condition préalable à tout effet de relance de la consommation est que les organismes prêteurs « jouent le jeu »,** et ne profitent pas du supplément d'attractivité de l'emprunt pour augmenter le prix de l'argent.

Les professionnels du crédit se sont engagés, par l'intermédiaire de l'association française des établissements de crédit et des entreprises d'investissement, à ne pas chercher à tirer profit de la mesure en augmentant

---

<sup>1</sup> Les quatre années de 1998 à 2001 avaient été marquées par une croissance plus soutenue de la consommation, de l'ordre de 3 % en rythme annuel. Malgré la relative faiblesse de l'augmentation constatée en 2003, la contribution de la consommation à la croissance n'en a pas été moins remarquable : pour la seconde fois depuis 25 ans, la progression de la consommation s'est trouvée supérieure à celle de la croissance elle-même.

leurs taux. Le caractère particulièrement concurrentiel du marché des prêts à la consommation apporte une garantie supplémentaire.

## **1. Un précédent en 1996-1997, mais peu d'enseignements**

Un dispositif similaire avait été introduit par l'article 33 de la loi du 13 avril 1996 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier.

Il instituait, pour les revenus de 1996 et de 1997, une réduction d'impôt égale à 25 % du montant des intérêts versés dans le cadre de prêts à la consommation contractés en 1996, réduction non plafonnée, mais assortie d'un plancher concernant le montant des crédits y ouvrant droit, plancher fixé à 3.000 francs.

Malheureusement, d'après la direction de la prévision du ministère de l'économie et des finances, **aucune étude d'impact n'a été réalisée.**

On rappellera que M. Alain Lambert, alors rapporteur général de votre commission des finances avait, à propos du précédent de 1996 (*supra*), été plutôt critique dans le rapport sur le projet de loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier précité allant jusqu'à noter : « *Quant au supplément d'endettement de l'Etat [engendré par l'accroissement de la dépense fiscale], il n'est pas certain qu'il soit compatible avec les objectifs d'assainissement des finances publiques* ».

## **2. L'évaluation incertaine de l'OFCE<sup>1</sup>**

A la demande de l'Assemblée nationale, l'OFCE a donné, le 11 mai 2004, une évaluation du plan de relance présenté le 4 mai 2004 par M. Nicolas Sarkozy, ministre d'Etat, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie.

L'OFCE se fonde notamment sur les hypothèses suivantes :

- les ménages consomment 0,8 % de biens durables supplémentaires quand le prix de ces derniers baisse de 1 % ;

- la déduction du quart des intérêts conduit à une diminution de 2 % du coût d'acquisition d'un bien durable ;

- la moitié des ménages réalisant une acquisition de bien d'équipement recourt à l'emprunt.

---

<sup>1</sup> *Observatoire français des conjonctures économiques.*

Parvenu au terme de ses raisonnements, l'Observatoire avance que la consommation de biens durables pourrait augmenter de 0,8 %, soit une augmentation de 0,1 % de la consommation effective totale, représentant 1 milliard d'euros. Toutefois, l'OFCE n'intègre pas le fait que certains ménages demeureront insensibles à la mesure, car ils ne sont pas imposables. Comme la proportion des ménages imposables concernés s'élève à environ 60 %, l'augmentation de la consommation peut être évaluée à 600 millions d'euros.

Cette augmentation est à rapprocher des 300 millions du coût de la mesure en année pleine (*infra*), faisant apparaître un **effet de levier important**.

**Toutefois, la mesure de l'élasticité de la demande des ménages à la baisse des prix** retenue par l'OFCE (première des hypothèses énumérées) **recèle une forte part d'aléa**, surtout lorsque cette baisse emprunte le canal fort complexe d'un remboursement par compensation avec l'impôt sur le revenu d'une part des intérêts versés, remboursement qui subit, en outre, le décalage dans le temps inhérent au fonctionnement de l'impôt sur le revenu.

**En dépit de la forte marge d'incertitude, on peut escompter un impact psychologique favorable sur les consommateurs.**

### **C. UN COÛT CERTES MESURÉ**

Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie évalue le coût de la mesure à moins de **100 millions d'euros en 2005** (au titre de l'impôt sur les revenus perçus en 2004), **et à 300 millions d'euros en 2006** (au titre de l'impôt sur les revenus perçus en 2005).

**Cette évaluation repose sur les hypothèses suivantes :**

- une proportion des ménages imposables parmi les 8 millions de ménages ayant un crédit à la consommation évaluée à 60 % ;
- une durée moyenne du crédit de 30 mois.

Le flux de nouveaux crédits est donc évalué à 270.000 contrats nouveaux par mois (8 millions divisés par 30 mois), dont 160.000 contrats pour les ménages imposables (60 % de 270.000).

La forte progression de 2006 sur 2005 est due au fait que les intérêts déduits en 2006 se rapporteront non seulement aux prêts accordés en 2005, mais aussi à la plupart de ceux accordés en 2004.

**Il s'agit d'une évaluation faite « toutes choses étant égales par ailleurs ».**

Ainsi, comme le ministère l'indique par ailleurs, le coût pour les finances publiques de la réduction d'impôt pourrait être en partie compensé par des recettes supplémentaires de TVA liées au surcroît de consommation engendré par la mesure. **En réalité, plus la mesure « coûte », et plus elle « rapporte », en raison du surcroît d'activité engendré par des achats à crédit supplémentaires.** Toutefois, le gouvernement n'a pas souhaité procéder à une évaluation plus complète de la mesure, du type de celle réalisée par l'OFCE (*supra*).

**En tout état de cause, même si son « rapport coût / efficacité » est particulièrement difficile à établir, il faut envisager le présent dispositif comme participant de façon diffuse, en synergie avec d'autres mesures, à l'amélioration du « moral des ménages », qui est le premier déterminant du niveau de la consommation.**

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

## ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 2

### **Extension de la dérogation à l'interdiction d'indexation des prêts sur l'inflation**

**Commentaire :** le présent article additionnel a pour objet de légaliser l'indexation sur l'inflation des produits d'épargne réglementée dont les fonds sont centralisés par la Caisse des dépôts et consignations et, ce faisant, de lui permettre d'indexer sur les prix les prêts qu'elle octroie. Cette mesure est également étendue aux établissements de crédit, pour les prêts qu'ils accordent aux personnes morales et aux personnes physiques dans le cadre de leur activité professionnelle.

#### **I. LE DROIT EXISTANT**

##### **A. LA NÉCESSAIRE RÉFORME DES TAUX DE L'ÉPARGNE RÉGLEMENTÉE**

#### **1. Les fonds d'épargne de la Caisse des dépôts et consignations, un apport déterminant au financement des projets urbains**

Les produits de l'épargne réglementée, parmi lesquels le Livret A constitue l'un des placements favoris des Français, bénéficient d'avantages fiscaux justifiés par leur **contribution déterminante au financement du logement locatif social et de la politique de la ville**. Les fonds provenant de ces produits sont ainsi centralisés, pour tout ou partie<sup>1</sup>, auprès de la Caisse des dépôts et consignations (CDC) et constituent les ressources des fonds d'épargne, employés à l'octroi<sup>2</sup> de différentes catégories de prêts aux opérateurs publics et privés et aux associations qui participent à la promotion du logement social et de la politique de la ville.

---

<sup>1</sup> La centralisation est totale pour l'essentiel des fonds provenant des produits distribués par les caisses d'épargne, La Poste et le Crédit Mutuel (Livret A, Livret B, Livret Bleu, Livret d'épargne populaire, Codevi, épargne-logement, Plan d'épargne populaire financier, Livret jeunes), à l'exception :

- des livrets d'épargne populaire distribués par les caisses d'épargne, le Crédit Mutuel et les autres banques commerciales : centralisation à 85 % ;
- des Codevi distribués par les caisses d'épargne : centralisation à 50 % ;
- des Codevi distribués par le Crédit Mutuel et les autres banques : centralisation à 6,5 %.

<sup>2</sup> Ainsi qu'à des placements financiers (très majoritairement en produits de taux), pour le solde de l'actif du bilan des fonds d'épargne non utilisé pour des opérations de financement.

La CDC accorde ainsi des prêts, indexés sur le coût des ressources de l'épargne réglementée, destinés à la construction et à l'acquisition ou l'amélioration de logements locatifs sociaux, au financement du logement locatif intermédiaire, à la restructuration du parc HLM, ou à des projets de renouvellement urbain.

## **2. Une ressource dont le coût devait être rendu plus conforme à l'évolution de l'économie**

### *a) Les recommandations du rapport Nasse-Noyer*

L'adossement direct de ces prêts à l'épargne réglementée conduit naturellement à **examiner le coût réel de cette ressource, représenté par le taux de rémunération servi aux épargnants**. Confronté au risque d'une augmentation de ce coût au regard des taux nécessairement favorables des prêts affectés au logement et à l'équipement urbain, le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie avait confié le 8 octobre 2002, à MM. Philippe Nasse et Christian Noyer, une mission de réflexion sur l'équilibre des fonds d'épargne.

Parmi les différentes recommandations de leur rapport publié le 31 janvier 2003, figuraient de nouvelles modalités de fixation des taux du Livret A et des produits associés. Il s'agissait en particulier d'accroître le caractère automatique de la variation de ce taux et de le rendre plus dépendant des indicateurs économiques fondamentaux. La formule d'indexation préconisée par MM. Nasse et Bonnet<sup>1</sup> conduisait cependant à diminuer fortement le taux de rémunération du Livret A, de 3 % à 1,75 %. Elle rejoignait les propositions formulées depuis de nombreuses années par votre commission.

### *b) L'indexation retenue par le gouvernement*

**Le gouvernement a décidé de retenir une formule moins pénalisante pour les épargnants** et a ainsi fixé, le 21 juillet 2003, les nouvelles règles de la rémunération des différents produits d'épargne réglementée, structurée en deux phases :

- à compter du 1<sup>er</sup> août 2003 et pour une durée d'un an, le taux du Livret A et des livrets associés est fixé à **2,25 %**, à l'exception du Livret d'épargne populaire (LEP) dont le taux est maintenu à 4,25 % ;

---

<sup>1</sup> La formule proposée était la suivante :  
Taux du Livret-A = 2/3 du Taux de la facilité de dépôts de la BCE plus 1 %, ce taux étant arrondi au quart de point (0,25 %) le plus proche.

- **l'entrée en vigueur d'une nouvelle formule d'indexation intervient à partir du 1<sup>er</sup> août 2004** : la rémunération sera égale à la moyenne arithmétique entre l'inflation en glissement annuel et le taux d'intérêt à court terme européen de référence (Euribor 3 mois), majorée de 0,25 point, afin de garantir en toutes circonstances une rémunération de l'épargne supérieure à l'inflation. Le LEP bénéficiera quant à lui d'une surrémunération d'un point par rapport au Livret A.

Ces dispositions ont été intégrées dans le règlement n° 2003-03 du Comité de la réglementation bancaire et financière, modifiant le règlement n° 86-13 du 14 mai 1986 relatif à la rémunération des fonds reçus par les établissements de crédit<sup>1</sup>.

Selon une réponse du gouvernement à une question de notre collègue député Jacques Kossowski<sup>2</sup>, ce nouveau dispositif permettra « *à la fois d'assurer la pérennité du dispositif de l'épargne réglementée, de garantir le pouvoir d'achat des épargnants et de participer activement au soutien de l'économie en veillant à la protection des plus modestes* ». **Des conditions financièrement plus avantageuses sont ainsi offertes aux opérateurs du logement social<sup>3</sup> et aux PME**, grâce à la baisse du taux du Codevi qui permet aux banques de répercuter la diminution du coût de la ressource sur le taux des prêts octroyés.

---

<sup>1</sup> L'article 1<sup>er</sup> du règlement n° 2003-03 dispose ainsi que, à compter du 1<sup>er</sup> août 2003, l'article 3 du règlement n° 86-13 du 14 mai 1986 est rédigé comme suit :

« Le taux d'intérêt nominal annuel des comptes énumérés ci-dessous est fixé ainsi qu'il suit :

« 1°- **Les taux des premiers livrets des caisses d'épargne, des livrets d'épargne institués au profit des travailleurs manuels, et des comptes pour le développement industriel sont égaux à 2,25 %** ;

« 2°- Le taux des comptes spéciaux sur livret du crédit mutuel est égal à 2,45 % pour les personnes physiques et 2,37 % pour les personnes morales ;

« 3°- Le taux des comptes sur livret d'épargne populaire est égal à 4,25 % ;

« 4°- Le taux des livrets d'épargne-entreprise est égal à 1,5 % ; (...) »

L'article 2 dispose également que, au 1<sup>er</sup> juillet 2004 (mais avec effet à compter du 1<sup>er</sup> août, compte tenu des modalités de calcul), le même article est rédigé comme suit :

« I. Le taux d'intérêt nominal annuel des comptes énumérés ci-dessous est fixé ainsi qu'il suit :

« 1°- Les taux des premiers livrets des caisses d'épargne, des livrets d'épargne institués au profit des travailleurs manuels, et des comptes pour le développement industriel **sont égaux à la moyenne arithmétique entre d'une part la moyenne mensuelle de l'Euribor 3 mois et d'autre part l'inflation en France mesurée par la variation sur douze mois de l'indice INSEE des prix à la consommation de l'ensemble des ménages**, pour le dernier mois pour lequel ces données sont connues, **majorée d'un quart de point**, avec arrondi au quart de point le plus proche ou à défaut au quart de point supérieur ;

« 2°- Le taux des comptes spéciaux sur livret du crédit mutuel, après tous prélèvements fiscaux et sociaux auxquels les produits du compte spécial sur livret du crédit mutuel sont assujettis, est celui qui est fixé pour les premiers livrets des caisses d'épargne ;

« 3°- Le taux des comptes sur livret d'épargne populaire est égal à celui des premiers livrets des caisses d'épargne majoré de 1 point (...) »

<sup>2</sup> Journal Officiel du 3 novembre 2003.

<sup>3</sup> La réponse précitée indique que « les organismes HLM bénéficient d'une réduction du poids de leur dette, libérant des capacités d'investissement nouvelles, et le taux de référence des prêts pour le logement social est passé de 4,2 % à 3,45 %, ce qui permet de mobiliser dans des conditions plus attractives plus de 5 milliards d'euros de nouveaux prêts à très long terme chaque année ».

## **B. LES RISQUES JURIDIQUES CRÉÉS PAR LE NOUVEAU DISPOSITIF**

**Les ressources de la CDC seront ainsi partiellement indexées sur l'inflation à compter du 1<sup>er</sup> août prochain**, ce qui contribuera notamment à faciliter la modélisation de sa gestion actif/passif. Pour garantir le bon adossement de ses prêts et conformément à ses obligations légales, la CDC devra continuer à les indexer sur le taux du Livret A, **ce qui revient à indexer indirectement des prêts sur l'inflation.**

**Or la législation actuelle ne permet pas une telle indexation.** L'article L. 112-1 du code monétaire et financier dispose ainsi que « *sous réserve des dispositions du premier alinéa de l'article L. 112-2 et des articles L. 112-3 et L. 112-4, l'indexation automatique des prix de biens ou de services est interdite* ». L'article L. 112-2 du même code dispose également que « *dans les dispositions statutaires ou conventionnelles, est interdite toute clause prévoyant des indexations fondées sur le salaire minimum de croissance, sur le niveau général des prix ou des salaires ou sur les prix des biens, produits ou services n'ayant pas de relation directe avec l'objet du statut ou de la convention ou avec l'activité de l'une des parties* ». Une dérogation est toutefois ouverte par l'article L. 112-3 du même code, qui prévoit que les titres de créance et instruments financiers à terme peuvent être indexés sur l'inflation.

La Cour de cassation a en outre une interprétation large de ces interdictions : le fait que la formule d'indexation soit « mixte » ne met ainsi pas à l'abri de la constatation d'une infraction.

Il résulte de cette contradiction une **situation d'insécurité juridique** pour la CDC et les opérateurs qu'elle finance. Compte tenu de l'ampleur des montants en vigueur, que ce soit au titre de l'épargne collectée<sup>1</sup> ou de l'encours de prêts au logement social (supérieur à 80 milliards d'euros), une sécurisation juridique se révèle nécessaire, en étendant la liste des dérogations à l'indexation sur l'inflation aux produits d'épargne réglementée. Une telle disposition permettrait ainsi de **fiabiliser la chaîne des indexations des ressources et emplois des fonds d'épargne de la Caisse**. Néanmoins, dans la mesure où la CDC serait le principal bénéficiaire d'une telle mesure, il conviendrait **de l'étendre également à d'autres prêts octroyés par l'ensemble des établissements de crédit**, afin de ne pas créer de distorsions économiques.

---

<sup>1</sup> Selon le dernier rapport annuel de la CDC, les encours centralisés à la Caisse s'élevaient ainsi à 217,5 milliards d'euros fin 2003.

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR VOTRE COMMISSION

### A. LA MODIFICATION PROPOSÉE DU CODE MONÉTAIRE ET FINANCIER

Votre rapporteur général vous propose donc de permettre l'indexation sur le niveau général des prix des prêts accordés par la Caisse des dépôts et les établissements de crédit. **Néanmoins, afin de tenir compte de certaines réserves exprimées par la Banque de France, cette autorisation serait limitée aux seuls prêts à destination des personnes morales, ainsi qu'aux personnes physiques dans le cadre de leur activité professionnelle**, et ne concernerait donc pas les prêts habituellement octroyés aux particuliers. La Banque centrale européenne (BCE) a été consultée, conformément au Traité sur l'Union européenne, et n'a pas formulé d'observation à l'encontre de cette proposition.

La rédaction de l'article L. 112-3, précité, du code monétaire et financier, serait modifiée comme suit :

*« Par dérogation aux dispositions de l'article L. 112-1 et du premier alinéa de l'article L. 112-2 et selon des modalités définies par décret, peuvent être indexées sur le niveau général des prix :*

*« 1. les titres de créance et les instruments financiers à terme mentionnés aux 2 et 4 du I de l'article L. 211-1 ;*

*« 2. les premiers livrets de la Caisse nationale d'épargne et des caisses d'épargne et de prévoyance, ainsi que les comptes spéciaux sur livrets du Crédit Mutuel définis à l'article L. 221-1 ;*

*« 3. les comptes sur livret d'épargne populaire définis à l'article L. 221-13 ;*

*« 4. les comptes pour le développement industriel définis à l'article L. 221-27 ;*

*« 5. les comptes d'épargne logement définis à l'article L. 315-1 du code de la construction et de l'habitation ;*

*« 6. les livrets d'épargne entreprise définis à l'article 1 de la loi n° 84-578 du 9 juillet 1984 sur le développement de l'initiative économique ;*

*« 7. les livrets d'épargne institués au profit des travailleurs manuels définis à l'article 80 de la loi de finances pour 1977 n° 76-1232 du 29 décembre 1976 ;*

*« 8. les prêts accordés aux personnes morales ainsi qu'aux personnes physiques pour les besoins de leur activité professionnelle ».*

## ***B. UN DISPOSITIF ÉCONOMIQUEMENT PERTINENT***

Outre la nécessité juridique de ce dispositif, il convient de mettre en exergue sa pertinence économique. **La législation actuelle est en effet le reflet d'une situation économique qui, si elle a été légitimement redoutée durant les décennies 70 et 80, n'a aujourd'hui plus de réel fondement.** On a ainsi pu observer, dans un contexte de forte intensité de l'inflation, que les clauses d'indexation des salaires, produits financiers ou emprunts sur le niveau général des prix contribuaient à entretenir le processus inflationniste, en alimentant notamment les revendications catégorielles.

**La situation actuelle est tout autre : la spirale inflationniste est durablement rompue depuis vingt ans,** compte tenu notamment des vertus modératrices de la recherche de compétitivité des entreprises, et l'indépendance de la banque centrale nationale comme la grande attention que la Banque centrale européenne porte au niveau de l'inflation constituent une garantie d'objectivité et de pragmatisme dans la lutte contre d'éventuelles tensions inflationnistes.

**Le succès des programmes d'émission du Trésor d'obligations d'Etat indexées sur l'inflation** française à partir de 1999 (OATI), et sur l'inflation de la zone euro à partir de 2001 (OATEI), produits créés grâce à un amendement de votre commission, témoigne de la forte demande d'instruments indexés de la part des acteurs de marché, notamment dans un objectif d'adossement des retraites par capitalisation, elles-mêmes davantage indexées sur les prix que sur les salaires. Les taux offerts pourraient dans certains cas se révéler plus favorables aux emprunteurs, en particulier dans un contexte d'inflation maîtrisée. Des obligations et emprunts indexés sur l'inflation conduisent également à **améliorer et à fluidifier la transmission de la politique monétaire**, permettant ainsi à la Banque de France comme à la BCE de mieux mesurer les anticipations d'inflation par les acteurs économiques.

Il convient enfin de rappeler que ce dispositif, qui permet de rendre aux acteurs économiques une certaine liberté d'action, demeure limité aux prêts accordés pour une activité professionnelle, et que **seules la France et l'Allemagne, parmi les grands pays industrialisés, interdisent aujourd'hui l'indexation des prêts sur l'inflation**, sans pour autant que nos partenaires n'aient enregistré de tensions inflationnistes atypiques.

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

## *ARTICLE 2 bis (nouveau)*

### **Exclusion des locations simples du régime du démarchage bancaire et financier**

**Commentaire : le présent article, introduit par l'Assemblée nationale, a pour objet d'inclure la location simple de longue durée dans la liste des opérations qui ne sont pas soumises au régime du démarchage bancaire et financier.**

#### **I. LE DROIT EXISTANT**

L'article 50 de la loi de sécurité financière n° 2003-706 du 1<sup>er</sup> août 2003, relatif au nouveau régime du démarchage bancaire et financier, **prévoit plusieurs exclusions de ce régime au profit de certains types de financements de biens ou de services**, effectués pour le compte d'établissements de crédit et s'adressant à des particuliers ou à des entreprises.

Les 6° et 7° de l'article L. 341-2 du code monétaire et financier font ainsi figurer les contrats de crédit affectés, contrats de crédit-bail (location-vente ou location avec option d'achat) et ventes à tempérament parmi les activités non soumises au démarchage. Ces activités constituent en effet des opérations accessoires à l'opération principale de vente, et la soumission au régime du démarchage aurait pu se révéler redondante avec la législation sur la consommation, qui présente des garanties suffisantes de protection du particulier en tant que consommateur.

#### **II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

Sur l'initiative de notre collègue député Hervé Mariton, et avec l'avis favorable du gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté un amendement modifiant la rédaction du 7° de l'article L. 341-2 du code monétaire et financier, **afin d'inscrire la location simple de longue durée sur la liste des activités auxquelles ne s'appliquent pas les dispositions relatives au démarchage bancaire et financier.**

### **III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES**

**Le présent article vient préciser un dispositif qui, dans l'esprit du législateur, devait bien exclure ce type d'opérations.** Cette précision demeure néanmoins nécessaire pour lever toute ambiguïté et prévenir une lecture trop stricte de la loi en cas de litige. Il s'agit donc de réparer une omission.

La location simple s'applique aux biens professionnels et constitue un moyen fréquent de financement des entreprises, particulièrement des PME, qui peut être proposé concomitamment aux contrats de financement par crédit-bail. Elle constitue une opération connexe aux opérations de banque, visée au 6° de l'article L. 311-1 du code monétaire et financier, lorsqu'elle est proposée par des établissements habilités à effectuer des opérations de crédit-bail. La location simple est assimilable à un financement affecté, et il n'y a donc pas lieu de la soumettre à un régime différent de celui des opérations de crédit-bail que sont les locations-ventes ou locations avec option d'achat, considérées comme des opérations de banque (aux termes de l'article L. 311-2 du code de la consommation<sup>1</sup>) et déjà exclues du régime du démarchage.

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

---

<sup>1</sup> Article L. 311-2 du code de la consommation : « Pour l'application du présent chapitre, la location-vente et la location avec option d'achat, ainsi que les ventes ou prestations de services dont le paiement est échelonné, différé ou fractionné, sont assimilées à des opérations de crédit ».

## ARTICLE 3

### Mesures exceptionnelles de déblocage de la participation et de l'épargne salariale

**Commentaire : le présent article prévoit des possibilités exceptionnelles de déblocage anticipé, du 16 juin au 31 décembre 2004, des droits acquis au titre de la participation et de l'épargne salariale.**

Afin de soutenir la consommation, le présent article propose un déblocage anticipé des droits acquis au titre de la participation aux résultats de l'entreprise et de l'intéressement, d'une part, et de l'épargne salariale, d'autre part.

#### I. LE DROIT EXISTANT

##### A. LA PARTICIPATION ET L'INTÉRESSEMENT

#### 1. La participation des salariés aux résultats de l'entreprise

##### a) Principe et mise en place de la participation

En application de l'article L. 442-1 du code du travail, **la participation des salariés aux résultats de l'entreprise constitue un régime obligatoire dans les entreprises employant au moins 50 salariés**. Ce dispositif est facultatif dans les entreprises de moins de 50 salariés.

L'article L. 442-10 du code du travail prévoit quatre modalités d'**accord** pour la mise en place de la participation<sup>1</sup> :

- avec les organisations syndicales représentatives au niveau de l'entreprise ou de la branche ;

- avec les représentants d'organisations syndicales représentatives mandatés aux fins de négocier et de conclure l'accord ;

---

<sup>1</sup> La participation peut également être mise en place au niveau d'un groupe, selon trois modalités déterminées à l'article L. 442-11 du code du travail : entre le mandataire des sociétés concernées et le (ou les) salariés appartenant à l'une des entreprises du groupe mandatés à cet effet ; entre le mandataire des sociétés concernées et les représentants mandatés par chacun des comités d'entreprise concernés ; à la suite de la ratification à la majorité des deux tiers du personnel d'un projet d'accord proposé par le mandataire des sociétés du groupe.

- au sein du comité d'entreprise ;
- suite à la ratification d'un projet de contrat par les deux tiers du personnel.

*b) Détermination du montant de la réserve spéciale de participation*

L'article L. 442-2 du code du travail détermine les **modalités de calcul de la réserve spéciale de participation** France en fonction du bénéfice net (B)<sup>1</sup>, des capitaux propres (C), des salaires (S) et de la valeur ajoutée (VA) :

$$R = 1/2 [B - 5 \% C] \times [S / VA]$$

Le montant de la réserve spéciale de participation est ainsi nul en cas d'exercice déficitaire ou de bénéfice inférieur à 5 % des capitaux propres.

*c) Répartition de la réserve spéciale de participation*

Les règles de **répartition** de la réserve spéciale de participation – proportionnellement aux salaires perçus, suivant une répartition uniforme ou proportionnellement à la durée de présence dans l'entreprise – sont fixées par l'article L. 442-4 du code du travail :

« *La répartition de la réserve spéciale de participation entre les salariés est calculée **proportionnellement au salaire perçu** dans la limite de plafonds fixés par décret* ». Le plafond de la prime individuelle par salarié s'élève aux trois-quarts du plafond annuel de la sécurité sociale, soit 22.284 euros en 2004.

Des accords « *peuvent décider que cette répartition entre les salariés est uniforme, proportionnelle à la durée de présence dans l'entreprise au cours de l'exercice, ou retenir conjointement plusieurs des critères précités* ». Ces accords peuvent en outre fixer un « *salaire plancher servant de base de calcul à la part individuelle* ».

*d) Modalités de gestion des droits*

L'article L. 442-5 prévoit plusieurs modalités possibles d'affectation des sommes issues de la participation :

- l'acquisition d'actions de l'entreprise ;
- l'affectation à un compte courant bloqué dans l'entreprise ;

---

<sup>1</sup> Il s'agit du bénéfice imposable « au taux de droit commun de l'impôt sur le revenu ou aux taux de l'impôt sur les sociétés ».

- l'acquisition de titres émis par les sociétés d'investissement à capital variable (SICAV) ou de parts de fonds communs de placement d'entreprise (FCPE) ;

- l'alimentation de dispositifs d'épargne salariale ;

- l'acquisition d'actions émises par une société créée par les salariés pour racheter leur entreprise.

*e) Indisponibilité des droits constitués*

L'article L. 442-7 du code du travail fixe à **cinq ans** la **durée normale d'indisponibilité** des droits constitués au titre de la participation :

*« Les droits constitués au profit des salariés en vertu des dispositions du présent chapitre sont négociables ou exigibles à l'expiration d'un délai de cinq ans à compter de l'ouverture de ces droits ».*

Le second alinéa de l'article L. 442-7 du code du travail prévoit toutefois qu'*« un décret en Conseil d'Etat fixe les conditions liées à la situation ou aux projets du salarié, dans lesquelles les droits peuvent être exceptionnellement liquidés ou transférés avant l'expiration »* du **délai de cinq ans**.

Jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi n° 2001-152 du 19 février 2001 sur l'épargne salariale, le délai pouvait être ramené à trois ans par un accord de participation, mais les avantages fiscaux étaient alors réduits de moitié<sup>1</sup>.

Le délai d'indisponibilité est porté à huit ans s'il n'y a pas d'accord de participation dans le délai d'un an à compter de la date à laquelle l'accord de participation devient obligatoire.

Les situations de déblocage anticipé sont énumérées à l'article R. 442-17 du code du travail :

*« a) Mariage de l'intéressé ou conclusion d'un pacte civil de solidarité par l'intéressé ;*

*« b) Naissance ou arrivée au foyer d'un enfant en vue de son adoption dès lors que le foyer compte déjà au moins deux enfants à sa charge ;*

---

<sup>1</sup> Pour mémoire, votre rapporteur général rappelle que notre collègue Joseph Ostermann, rapporteur du projet de loi, s'était prononcé contre la suppression de ce régime dérogatoire de blocage de la participation pendant seulement trois ans. Il avait observé que ce régime dérogatoire de blocage pendant trois ans était « favorable aux salariés peu ou pas imposables puisqu'ils (pouvaient) débloquer leur épargne au bout de trois ans sans incidence fiscale majeure » (Sénat, rapport n° 63, 2000-2001, p. 60).

« c) Divorce, séparation ou dissolution d'un pacte civil de solidarité lorsqu'ils sont assortis d'un jugement prévoyant la résidence habituelle unique ou partagée d'au moins un enfant au domicile de l'intéressé ;

« d) Invalidité du salarié, de ses enfants, de son conjoint ou de la personne qui lui est liée par un pacte civil de solidarité (...);

« e) Décès du salarié, de son conjoint ou de la personne liée au bénéficiaire par un pacte civil de solidarité ;

« f) Cessation du contrat de travail ;

« g) Affectation des sommes épargnées à la création ou reprise, par le salarié, ses enfants, son conjoint ou la personne liée au bénéficiaire par un pacte civil de solidarité, d'une entreprise industrielle, commerciale, artisanale ou agricole (...);

« h) Affectation des sommes épargnées à l'acquisition ou agrandissement de la résidence principale (...);

« i) Situation de surendettement du salarié (...), sur demande adressée à l'organisme gestionnaire des fonds ou à l'employeur, soit par le président de la commission de surendettement des particuliers, soit par le juge lorsque le déblocage des droits paraît nécessaire à l'apurement du passif de l'intéressé ».

L'article R. 442-17 dispose également que « la levée anticipée de l'indisponibilité intervient sous forme d'un **versement unique** qui porte, au choix du salarié, sur tout ou partie des droits susceptibles d'être débloqués ».

#### *f) Régimes social et fiscal*

**S'agissant du régime social, les droits constitués au profit des salariés ne sont pas un élément de rémunération.** Ils sont donc exonérés de l'ensemble des cotisations sociales et patronales, mais sont soumis à la contribution sociale généralisée (CSG) et à la contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS) au taux applicable aux salaires.

Concernant le **régime fiscal pour l'entreprise**, les sommes versées sont déductibles des bénéfices pour l'assiette de l'impôt sur le revenu ou de l'impôt sur les sociétés. Elles ne sont pas soumises à la taxe sur les salaires, à la taxe d'apprentissage et aux participations à la formation professionnelle continue et à l'effort de construction.

En cas de mise en œuvre du mode de calcul dérogatoire augmentant le montant de la réserve spéciale de participation, les entreprises peuvent constituer une **provision pour investissement à hauteur** de 50 % sur le montant attribué en plus du minimum légal. La provision pour investissement doit être consacrée, dans un délai de deux ans, à l'acquisition ou à la création d'immobilisations.

Le **régime fiscal applicable aux salariés** prévoit que les sommes leur revenant au titre de la participation, ainsi que les revenus et les plus-values réinvesties, sont **exonérés d'impôt sur le revenu**. Cette exonération est liée au respect de la durée d'indisponibilité de 5 ans, sauf en cas de déblocage anticipé prévu à l'article R 442-17 du code du travail. L'exonération est maintenue tant que les salariés ne demandent pas la délivrance des droits constitués à leur profit.

Les revenus et plus-values sont toutefois soumis à la CSG, à la CRDS et au prélèvement social de 2 %.

## 2. L'intéressement

*a) Un dispositif facultatif aux conditions de mise en œuvre proches de celles applicables à la participation*

Défini aux articles L. 441-1 à L. 441-7 du code du travail, le régime de l'intéressement est largement calqué sur celui de la participation décrit ci-dessus. A cet égard, la présentation gouvernementale du dispositif proposé, en faisant état du déblocage des sommes investies au titre de « *la participation et [de] l'épargne salariale* », tend à assimiler les régimes de la participation et de l'intéressement.

A la différence de la participation, **l'intéressement constitue un régime facultatif** pour l'ensemble des entreprises. Les accords d'intéressement et de participation peuvent être mis en place selon les mêmes modalités de négociation collective. Les accords d'intéressement sont valables pour une durée de trois ans.

En application de l'article L. 441-2 du code du travail, les accords intervenus d'intéressement « *doivent instituer un **intéressement collectif** des salariés présentant un **caractère aléatoire** et résultant d'une **formule de calcul liée aux résultats ou aux performances de l'entreprise** au cours d'une année ou d'une période d'une durée inférieure, exprimée en nombre entier de mois au moins égal à trois ou aux résultats de l'une ou plusieurs de ses filiales (...), dès lors que, à la date de conclusion de l'accord, au moins deux tiers des salariés de ces filiales situées en France sont couverts par un accord d'intéressement* ».

*b) Le plafonnement des droits et des incitations fiscales et sociales*

L'article L. 441-2 du code du travail précise également que « **le montant des primes distribuées à un même salarié ne peut, au titre d'un même exercice, excéder une somme égale à la moitié du montant du plafond annuel moyen retenu pour le calcul des cotisations de sécurité sociale** », soit 14.856 euros en 2004, c'est-à-dire les deux tiers du plafond appliqué pour la réserve spéciale de participation.

L'article L. 441-2 du code du travail dispose enfin que « *le montant global des primes distribuées aux salariés ne doit pas dépasser annuellement 20 % du total des salaires bruts versés aux personnes concernées* ».

Les modalités de **répartition** de l'intéressement sont les mêmes que pour la participation : proportionnellement aux salaires perçus, suivant une répartition uniforme ou proportionnellement à la durée de présence dans l'entreprise.

Le **régime social et fiscal pour les entreprises** est largement similaire à celui existant pour la participation : les droits à intéressement ne constituent pas un élément de rémunération, mais ils sont soumis à la CSG et à la CRDS. La provision pour investissement s'applique à hauteur de 50 % : elle porte sur l'abondement versé au plan d'épargne d'entreprise au titre de l'intéressement.

S'agissant du **régime fiscal applicable aux salariés**, l'article L. 441-6 dispose que, en cas d'affectation des sommes à un dispositif d'épargne salariale, celles-ci « *sont exonérées d'impôt sur le revenu dans la limite d'un montant égal à la moitié du plafond annuel moyen retenu pour le calcul des cotisations de sécurité sociale* », soit 14.856 euros en 2004.

**Les droits acquis au titre de l'intéressement peuvent être débloqués si les sommes sont investies sur un plan d'épargne salariale**, et les possibilités de déblocage anticipé sont alors les mêmes que pour l'épargne salariale.

## ***B. L'ÉPARGNE SALARIALE***

Deux dispositifs d'épargne salariale sont concernés par le présent article :

- le plan d'épargne d'entreprise (PEE), et son corollaire en cas d'accord interentreprises, le plan d'épargne interentreprises (PEI) ;
- le plan partenarial d'épargne salariale volontaire (PPESV).

En revanche, le plan d'épargne pour la retraite collectif (PERCO), créé par l'article 109 de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites, est logiquement exclu du champ d'application du présent article, dans la mesure où il s'agit d'un dispositif d'épargne retraite et non d'épargne salariale *stricto sensu*.

## 1. Les plans d'épargne d'entreprise

Le régime des plans d'épargne d'entreprise est fixé par les articles L. 443-1 à L. 443-9 du code du travail.

Selon la **définition** donnée à l'article L. 443-1 du code du travail, « *le plan d'épargne d'entreprise est un système d'épargne collectif ouvrant aux salariés de l'entreprise la faculté de participer, avec l'aide de celle-ci, à la constitution d'un portefeuille de valeurs mobilières* ».

La **création** d'un PEE peut intervenir par négociation collective, ou unilatéralement à l'initiative de l'employeur. Lors de la négociation d'un accord de participation ou d'intéressement, la question de l'établissement d'un PEE doit être posée.

Le PEE peut être alimenté par les versements du salarié, complétés par les abondements de l'employeur, l'intéressement et la participation, selon certaines limites :

- en application de l'article L. 443-2 du code du travail, les versements annuels d'un bénéficiaire d'un PEE « *ne peuvent excéder un quart de sa rémunération annuelle ou de son revenu professionnel imposé à l'impôt sur le revenu au titre de l'année précédente* » ;

- l'article L. 443-7 dispose que « *les sommes versées annuellement par une ou plusieurs entreprises pour un salarié ou une personne (...) sont limitées à 2.300 euros pour les versements à un plan d'épargne d'entreprise* », ce plafond pouvant être majoré de 1.150 euros au maximum lorsque les contributions du salarié sont utilisées pour l'achat d'actions de l'entreprise.

Selon les données les plus récentes fournies par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, les sommes versées en 1998 sur les PEE provenaient de l'intéressement à hauteur de 35 %, de versements volontaires à hauteur de 24 %, d'abondements par l'employeur à hauteur de 22 % et de la participation à hauteur de 19 %.

Les sommes investies sur un PEE peuvent être affectées à l'acquisition de SICAV, de parts de FCPE, d'actions des sociétés créées par les salariés en vue de la reprise de leur entreprise, ainsi que de valeurs mobilières émises par l'entreprise ou une entreprise du même groupe.

S'agissant du PEI, dont le régime juridique est largement calqué sur celui du PEE, l'article L. 443-1-1 du code du travail fixe des règles d'affectation toutefois différentes de celles applicables aux PEE :

*« Le plan d'épargne interentreprises ne peut pas prévoir l'acquisition de parts de fonds communs de placement régis par l'article L. 214-40 du code monétaire et financier<sup>1</sup>. Lorsque le plan prévoit l'acquisition de parts de [FCPE], ceux-ci ne peuvent détenir plus de 10 % de titres non admis aux négociations sur un marché réglementé. Cette limitation ne s'applique pas aux parts et actions d'organismes de placement collectif en valeurs mobilières éventuellement détenus par le fonds ».*

La **durée minimale d'indisponibilité** est fixée à cinq ans, hormis des hypothèses de déblocage anticipé, identiques à celles existant pour la participation.

Le **régime fiscal et social** applicable aux entreprises est identique à celui décrit ci-dessus pour la participation. Les salariés bénéficient d'une exonération d'impôt sur le revenu pour les sommes versées par l'entreprise en cas de blocage pendant une période de cinq ans ; les revenus des titres sont également exonérés sous condition d'être maintenus dans le PEE pendant le même délai.

## **2. Le plan partenarial d'épargne salariale volontaire**

Créé dans le cadre de la loi n° 2001-152 du 19 février 2001 sur l'épargne salariale, le PPESV est appelé à disparaître au profit des autres dispositifs d'épargne salariale et du PERCO, dans des conditions fixées par l'article 109 de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites qui prévoit, dans un délai de trois ans à compter de la date de publication de cette loi, le transfert des sommes inscrites sur un PPESV soit sur un PEE ou un PEI, soit sur un PERCO.

Les **modalités de création et de fonctionnement** du PPESV sont largement calquées sur celles du PEE, mais **les sommes inscrites à un PPESV sont normalement bloquées pour une durée de dix ans à compter du premier versement** (dans le cas du PPESV à terme fixe), **ou pendant une période de dix ans suivant chaque versement** (dans le cas du PPESV dit « glissant »).

Le PPESV peut être alimenté par l'intéressement, la participation et des versements volontaires du salarié (dans la limite d'un quart de la rémunération annuelle brute), susceptibles d'être abondés par l'employeur. Cet

---

<sup>1</sup>Il s'agit des FCPE dont plus du tiers de l'actif est composé de titres émis par l'entreprise ou par toute autre société qui lui est liée.

**abondement** est limité à 4.600 euros par salarié et au triple des versements volontaires effectués par celui-ci.

Les situations de **déblocage anticipé** ne reprennent qu'une partie des hypothèses existant pour le PEE et la participation :

- l'invalidité du bénéficiaire, de ses enfants, de son conjoint ou de la personne qui lui est liée par un pacte civil de solidarité ;

- le décès du salarié, de son conjoint ou de la personne liée au bénéficiaire par un pacte civil de solidarité ;

- le licenciement ;

- l'affectation des sommes épargnées à la création ou reprise, par le salarié, ses enfants, son conjoint ou la personne liée au bénéficiaire par un pacte civil de solidarité, d'une entreprise industrielle, commerciale, artisanale ou agricole ;

- l'affectation des sommes épargnées à l'acquisition ou agrandissement de la résidence principale ;

- une situation de surendettement du salarié, sur demande adressée à l'organisme gestionnaire des fonds ou à l'employeur, soit par le président de la commission de surendettement des particuliers, soit par le juge lorsque le déblocage des droits paraît nécessaire à l'apurement du passif de l'intéressé.

Les hypothèses de déblocage anticipé pour la participation et le PEE comportent également le mariage, la naissance ou l'arrivée au foyer d'un enfant et le divorce, la séparation ou la dissolution d'un pacte civil de solidarité.

En revanche, deux cas de déblocage anticipé prévus pour le PPESV n'existent pas pour la participation et l'intéressement :

- le départ à la retraite ;

- l'expiration des droits à l'assurance chômage.

Le **régime des exonérations fiscales et sociales** de l'abondement par l'employeur est comparable à celui existant pour le PEE, dans la limite cependant de 4.600 euros. En outre, si cet abondement dépasse le plafond de 2.300 euros applicable pour le PEE, l'excédent est soumis à une contribution sociale spécifique au taux de 8,2 %. Par ailleurs, l'abondement ouvre droit à la constitution d'une provision pour investissement, limitée en règle générale à 25 % de l'abondement s'il est utilisé dans un délai de 2 ans à la création – ou à l'acquisition – d'immobilisations.

## Principales caractéristiques des différents régimes de participation et d'épargne salariale

	<b>Caractère facultatif ou obligatoire</b>	<b>Conditions de mise en place</b>	<b>Durée normale d'indisponibilité des sommes</b>	<b>Situations de déblocage anticipé</b>	<b>Régime fiscal et social pour l'entreprise</b>	<b>Régime fiscal pour le bénéficiaire</b>
Participation	Obligatoire dans les entreprises comptant au moins 50 salariés	Accord collectif ou ratification par référendum à la majorité des deux tiers	5 ans	Mariage ou PACS ; naissance ou adoption d'un 3 <sup>ème</sup> enfant ; divorce, séparation ou dissolution d'un PACS si garde d'un enfant ; invalidité ; décès ; cessation du contrat de travail ; création ou reprise d'une entreprise ; acquisition ou agrandissement de la résidence principale	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Exonérations de cotisations sociales.</li> <li>- Application de la CSG et de la CDRS.</li> <li>- Déductibilité du résultat imposable</li> <li>- Provision pour investissement (PPI) de 50 % au-delà du minimum légal</li> </ul>	<p style="text-align: center;">Exonération de l'IR</p> <p>Application de la CSG, de la CRDS et du prélèvement social de 2 %</p>
Intéressement	Facultatif	Accord collectif ou ratification par référendum à la majorité des deux tiers	3 ans	Les mêmes que pour la participation si les sommes sont versées sur un PEE	Le même que pour la participation	<p>Exonération de l'IR dans la limite de 0,5 P* (soit 14.856 euros en 2004)</p> <p>CSG, CRDS, prélèvement social de 2 %</p>
Plan d'épargne d'entreprise (PEE)	Facultatif	Accord collectif, ratification par référendum à la majorité des deux tiers ou décision unilatérale de l'employeur	5 ans	Les mêmes que pour la participation	Le même que pour la participation	Le même que pour la participation
Plan partenarial d'épargne salariale volontaire (PPESV)	Facultatif	Accord collectif	10 ans	Invalidité ; décès ; création ou reprise d'une entreprise ; licenciement ou expiration des droits à l'assurance chômage ; acquisition ou agrandissement de la résidence principale ; surendettement ; départ en retraite	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Exonérations de cotisations sociales.</li> <li>- Application de la CSG et de la CDRS.</li> <li>- Déductibilité du résultat imposable</li> <li>- Contribution de 8,2 % sur la fraction de l'abondement au-delà de 2.300 euros</li> <li>- PPI limitée en règle générale à 25 % de l'abondement</li> </ul>	<p>Exonération de l'IR de l'abondement, des plus-values et des revenus de l'épargne</p> <p>Application de la CSG, de la CRDS et du prélèvement social de 2 %</p>

\* Plafond annuel de la sécurité sociale

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le dispositif proposé fixe le principe d'un débloqué temporaire anticipé des droits acquis au titre de la participation et de l'épargne salariale, selon certaines modalités de négociation, tout en maintenant les incitations fiscales et sociales, sous certaines conditions de plafond.

Le **IV** du présent article prévoit, en outre, qu'« *un décret fixe les obligations déclaratives pour l'application du présent article* ».

Selon les informations communiquées à votre rapporteur, ces obligations – qui incomberont aux entreprises ou aux teneurs de comptes-conservateurs (pour les actifs gérés par des sociétés de gestion) – auront pour seul objet de permettre la vérification du respect du plafond de 10.000 euros par bénéficiaire. **L'objet du décret serait donc limité et sa publication ne constituerait pas une condition d'application de la loi.** Une circulaire interministérielle précisera les modalités d'application du dispositif. Sa mise au point est en cours, et sa signature comme sa publication devraient intervenir **très rapidement après la publication de la loi.**

### ***A. LE DÉBLOCAGE ANTICIPÉ DES DROITS ACQUIS AU TITRE DE LA PARTICIPATION ET DE L'ÉPARGNE SALARIALE***

#### **1. Un débloqué exceptionnel**

Le **A** du **I** du présent article prévoit la **possibilité du débloqué anticipé des droits constitués « avant le 16 juin 2004 »** dans le cadre de :

- la réserve spéciale de participation, visée à l'article L. 442-2 du code du travail) ;

- des PEE et des PEI, définis respectivement aux articles L. 443-1 et L. 443-1-1 du code du travail ;

- des PPESV, visés à l'article L. 443-1-2 du code du travail « *dans sa rédaction en vigueur avant la publication de la loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites* », la rédaction actuelle de l'article L. 443-1-2 du code du travail ayant remplacé la référence au PPESV par celle au PERCO.

**Ce débloqué peut intervenir avant la fin des délais normaux d'indisponibilité, rappelés dans le I du présent article :**

- pour la participation, cinq ans à compter de l'ouverture des droits, conformément à l'article L. 442-7 du code du travail ; en application de l'article L. 442-12 du même code, ce délai est porté à huit ans s'il n'y a pas d'accord de participation dans le délai d'un an à compter de la date à laquelle l'accord de participation devient obligatoire ;

- pour les PEE et les PEI, cinq ans à compter de la date d'acquisition des titres, conformément au délai visé au premier alinéa de l'article L. 443-6 du code du travail.

**Les actions acquises dans le cadre du PEE à partir d'options de souscription (« stock options ») sont exclues du dispositif.** Ces actions ne sont disponibles qu'à l'issue du délai d'indisponibilité de cinq ans minimum, et il n'existe aucun cas de déblocage anticipé – à l'exception du décès du bénéficiaire.

De même, **les dispositifs de compte-épargne temps**, pouvant bénéficier aux salariés au même titre que les droits à participation et à l'épargne salariale, **ne sont pas concernés dans le présent article.**

## **2. Une application temporaire**

Le **A** du **I** du présent article propose une possibilité temporaire de **déblocage, jusqu'au 31 décembre 2004, pour les droits constitués avant le 16 juin 2004.** La date du 16 juin correspond à la date de présentation du nouveau dispositif par le gouvernement.

S'agissant des **droits acquis durant la période du 16 juin au 31 décembre 2004**, ils ne donnent pas lieu à une possibilité de déblocage au sens strict (n'ayant pas été bloqués) mais peuvent faire l'objet d'un **de versement direct** à leur bénéficiaire, en application du **B** du **II** du présent article.

Il est précisé que le versement direct de la participation serait toutefois subordonné à un accord dans les mêmes formes que celles prévues pour les accords de participation, lorsque les droits acquis dans le cadre de la participation sont affectés, conformément aux accords passés, soit à un fonds que l'entreprise doit consacrer à des investissements, soit exclusivement à l'achat d'actions de l'entreprise.

Le présent article ne prévoit pas la possibilité de bloquer puis de déblocuer les sommes, afin d'éviter des comportements d'optimisation : les salariés pourraient sinon procéder à des opérations successives de blocage et déblocage jusqu'à épuisement du plafond de 10.000 euros, afin de bénéficier plusieurs fois de l'abondement de l'employeur.

## **B. DES POSSIBILITÉS DE DÉBLOCAGE SOUS PLAFONDS**

Le **III** du présent article fixe des plafonds limitant les possibilités de déblocage anticipé des droits acquis.

Le **A** du **III** pose le principe d'un **plafond global de 10.000 euros par bénéficiaire**, nets de prélèvements sociaux (CSG, CRDS, prélèvement social de 2 % et contribution additionnelle de 0,3 % aux prélèvements sociaux sur les revenus du patrimoine et de placement applicable à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2004), pour l'ensemble des dispositifs de déblocage des sommes investies au titre de la participation et de l'épargne salariale.

Le **B** du **III** du présent article prévoit la possibilité que les accords ou décisions permettant le déblocage anticipé puissent définir, **à l'intérieur du plafond global de 10.000 euros par salarié, des plafonds spécifiques**. Ces plafonds spécifiques sont limités à certains instruments financiers composés d'actifs de l'entreprise, afin de protéger le financement de l'entreprise :

- les sommes affectées à un fonds que l'entreprise doit consacrer à des investissements ;

- les actions ou parts d'OPCVM relevant des articles L. 214-40<sup>1</sup> ou L. 214-40-1<sup>2</sup> du code monétaire et financier.

## **C. LE PRINCIPE DE NÉGOCIATIONS POUR LE DÉBLOCAGE DES DROITS ACQUIS**

Le **B** du **I** du présent article détermine les modalités de négociation pour la mise en œuvre des possibilités de déblocage anticipé.

Selon un « parallélisme des formes », **les modalités d'application sont les mêmes que celles par lesquelles les régimes de la participation des salariés ont été mis en place dans les entreprises**, par accord négocié ou - dans les cas aujourd'hui les plus fréquents pour le PEE – par décision unilatérale de l'employeur.

Le **C** du **I** du présent article permet la **possibilité de déblocage des sommes investies sur « simple demande » du salarié, en l'absence d'accord ou de décision avant la date du 30 septembre 2004.**

---

<sup>1</sup> Il s'agit des « fonds dont plus du tiers de l'actif est composé de titres émis par l'entreprise ou par toute autre société qui lui est liée ».

<sup>2</sup> Il s'agit des SICAV pouvant avoir « pour objet la gestion d'un portefeuille de valeurs mobilières émises par l'entreprise ou par toute société qui lui est liée ».

Cette possibilité de déblocage sur simple demande du bénéficiaire est toutefois encadrée, afin de ne pas affecter trop fortement la situation du capital des entreprises. Elle ne concerne pas :

- les sommes qui, dans le cadre de la participation, sont affectées à un fonds consacré aux investissements de l'entreprise ;

- les FCPE « *dont plus du tiers de l'actif est composé de titres émis par l'entreprise ou par toute autre société qui lui est liée* », visés à l'article L. 214-40 du code monétaire et financier ;

- les SICAV qui ont « *pour objet la gestion d'un portefeuille de valeurs mobilières émises par l'entreprise ou par toute société qui lui est liée* », visées à l'article L. 214-40-1 du code monétaire et financier.

#### ***D. LE MAINTIEN D'UN RÉGIME FISCAL ET SOCIAL INCITATIF***

Alors que le droit existant conditionne les incitations fiscales et sociales au respect de la durée normale d'indisponibilité (sauf cas de déblocage anticipé lié à une situation ou à un événement exceptionnels), le II du présent article propose des incitations fiscales et sociales inspirées du droit existant, particulièrement étendues pour l'intéressement.

Le **A** du **II** dispose que **les sommes attribuées au titre de l'intéressement** prévu à l'article L. 441-1 du code du travail, versées du 16 juin 2004 au 31 décembre 2004, **sont exonérées d'impôt sur le revenu, même en l'absence d'affectation à un PEE ou à PPESV**, dans la limite du plafond global de 10.000 euros, nets de prélèvements sociaux, commun à l'ensemble des dispositions du présent article.

Les accords peuvent prévoir les mêmes plafonds spécifiques, à l'intérieur du plafond de 10.000 euros, pour les sommes affectées à un fonds que l'entreprise doit consacrer à des investissements et pour les parts de FCPE dont plus d'un tiers de l'actif est composé de titres émis par l'entreprise ou par toute autre société qui lui est liée.

### III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté trois amendements au présent article.

Sur l'initiative de notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général du budget, l'Assemblée nationale a adopté un **amendement rédactionnel**, visant à compléter la liste des délais auxquels il est dérogé pour mettre en œuvre le déblocage anticipé des droits acquis au titre de la participation et des actions ou parts acquises dans le cadre des PEE, des PEI et des PPESV.

Egalement sur la proposition de notre collègue député Gilles Carrez, l'Assemblée nationale a adopté un **amendement** prévoyant qu'un accord négocié est obligatoire avant le versement direct de la participation aux salariés, lorsque l'accord de participation de l'entreprise prévoit exclusivement l'attribution de parts de fonds communs de placement d'entreprises (FCPE) dont plus du tiers de l'actif est constitué par des titres de l'entreprise ou d'une société du même groupe.

Sur la proposition de nos collègues députés Francis Hillmeyer et Nicolas Perruchot, l'Assemblée nationale a enfin adopté un **amendement** prévoyant l'information des salariés par l'entreprise des droits créés par le présent article, dans un délai d'un mois après la promulgation de la présente loi. En séance publique, le gouvernement et le rapporteur général de la commission des finances s'en sont remis à la sagesse de l'Assemblée nationale sur cet amendement.

Votre rapporteur général est pleinement favorable à ces amendements, tendant à combler certaines lacunes du dispositif proposé et à renforcer l'information des salariés.

### IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

#### *A. UN DISPOSITIF INSPIRÉ PAR DES MESURES LÉGISLATIVES ANTÉRIEURES*

A titre liminaire, votre rapporteur général rappelle que votre commission des finances a plaidé de manière constante pour le développement de produits d'épargne à long terme, dans le cadre des dispositifs d'épargne salariale ou d'épargne retraite.

L'encouragement fiscal et social à la constitution d'une épargne à moyen et long termes vise notamment à assurer un financement pérenne de l'économie nationale, en particulier des entreprises.

Plusieurs groupes, dans lesquels l'épargne salariale est fortement développée<sup>1</sup>, estiment que le dispositif envisagé leur est préjudiciable, car l'actionnariat salarié représenterait pour eux un moyen d'assurer la stabilité du capital. Cette préoccupation est d'autant plus fortement ressentie que ces groupes peuvent faire l'objet d'une offre public d'achat ou d'échange. **On relèvera toutefois que ces arguments sont ambigus**, car ils laissent entendre que l'épargne des salariés serait considérée par certains dirigeants comme un actionnariat passif et toujours à la disposition du groupe de contrôle... Or, un actionnaire salarié a très exactement les mêmes droits et les mêmes devoirs que les autres actionnaires, au premier rang desquels celui de céder ses titres.

Votre rapporteur général observe cependant que le dispositif proposé met en place des garde-fous, concernant la limitation dans le temps des possibilités de déblocage, le plafond envisagé de 10.000 euros et les conditions – certes souples – de déblocage.

A cet égard, votre rapporteur général rappelle que **d'autres dispositifs analogues de déblocage temporaire de l'épargne salariale et de la participation ont été mis en place, notamment en 1994 et 1996** (*cf. encadré ci-dessous*), mais dans des conditions toutefois plus restrictives que celles prévues au présent article.

---

<sup>1</sup> Dans la plupart des sociétés du CAC 40, l'actionnariat salarié représente moins de 3 % du capital de la société. En outre, ces données incluent les stock options, exclues du présent dispositif. Sous cette réserve, parmi les sociétés du CAC 40, l'actionnariat salarié atteint 11 % du capital de Bouygues ; 9 % de celui de Vinci ; 8,46 % de celui de la Société Générale ; 7,4 % de celui de Saint-Gobain et 5,1 % de celui de BNP-Paribas. Ce pourcentage est compris entre 4 % et 5 % pour Thales, AXA, Dexia et Thomson-Renault.

## **Les précédentes mesures de déblocage temporaire de l'épargne salariale et de la participation**

D'autres dispositifs temporaires de déblocage exceptionnel de l'épargne salariale et la participation ont déjà été mis en œuvre, en application notamment de l'article 31 de la loi n° 94-640 du 25 juillet 1994 relative à l'amélioration de la participation des salariés dans l'entreprise et de l'article 22 de la loi portant diverses dispositions d'ordre économique et financier (DDOEF).

### **1 – Le dispositif de 1994 : un soutien à la consommation strictement défini**

L'article 31 de la loi du 25 juillet 1994 précité avait mis en place une possibilité temporaire de déblocage anticipé des droits constitués au titre de la participation, avant l'expiration des délais normaux d'indisponibilité de trois, cinq ou huit ans.

Ce déblocage était toutefois conditionné à l'« acquisition d'une voiture particulière » ou à la « réalisation de travaux immobiliers d'un montant au moins égal à 20.000 F ». Les dépenses devaient avoir été effectuées entre le 15 février et le 31 décembre 1994

Votre rapporteur général observe que ce dispositif, dont il ne dispose malheureusement pas d'évaluation *ex post*, était à la fois plus souple que celui envisagé au présent article (en l'absence de plafond ou d'accord collectif de déblocage), mais aussi strictement limité à certains actes de consommation.

### **2 – Le dispositif de 1996 : un déblocage anticipé d'une partie des droits acquis dans le cadre de la participation et de l'épargne salariale**

Le dispositif temporaire de déblocage exceptionnel – du 1<sup>er</sup> janvier 1996 au 30 septembre 1996 – de l'épargne salariale et de la participation, se rapproche sur de nombreux points des dispositions prévues au présent article :

- le déblocage n'était pas conditionné à une utilisation spécifique des sommes ainsi rendues disponibles ;

- les avantages fiscaux et sociaux étaient maintenus ;

- la décision de déblocage était subordonnée à un accord collectif, un référendum d'entreprise ou une décision unilatérale de l'employeur, en prévoyant que le déblocage s'opère dans les mêmes conditions que celles ayant permis la mise en place du dispositif d'épargne salariale ou de participation.

La mesure était toutefois d'application beaucoup plus limitée que celle proposée au présent article, puisqu'elle ne concernait que les sommes dont la date normale de déblocage était prévue au plus tard le 31 décembre 1998 : elle anticipait ainsi au maximum de deux ans la date normale de fin d'indisponibilité.

Ces précédents, sur lesquels s'est manifestement fondé le gouvernement pour envisager le dispositif proposé au présent article, présentaient donc une portée plus limitée, même s'ils ont inspiré le mécanisme de déblocage proposé au présent article.

## ***B. UN LEVIER THÉORIQUEMENT PUISSANT POUR LA RELANCE DE LA CONSOMMATION***

### **1. Un impact sur l'activité économique qui dépendra de l'arbitrage des ménages entre consommation et épargne**

#### *a) Une possibilité nouvelle de déblocage anticipé de l'épargne*

Votre rapporteur général observe le **caractère tout à fait exceptionnel** de la possibilité ainsi offerte de **déblocage anticipé** des droits acquis au titre de la participation et de l'épargne salariale, sans pénalité sur le plan fiscal ou social, **en l'absence de référence à une situation ou à un projet spécifique du salarié**, contrairement aux possibilités existantes de dérogation aux règles de durée minimale d'indisponibilité.

Il faut bien sûr évoquer le futur **arbitrage des salariés entre consommation et épargne** et l'utilisation effective de la possibilité de déblocage anticipé envisagée. En effet, le taux élevé d'épargne des ménages en France (estimé par l'OCDE à 16 %) s'explique tant par une préférence structurelle que par la constitution d'une épargne de précaution, liée notamment à l'**atmosphère de plus en plus anxieuse de la société française** – qu'il s'agisse de l'invocation du principe de précaution ou des sempiternels commentaires sur le vieillissement, des controverses sur les réformes des retraites ou de l'assurance-maladie ou de bien d'autres choses, nos concitoyens ne peuvent guère être incités à mettre de l'argent de côté pour parer à des risques très fortement ressentis... et sont d'ailleurs contraints de le faire de plus en plus en raison de la hausse tendancielle des prix de l'immobilier !

#### *b) Les actuels comportements de déblocage*

Deux comportements doivent être distingués : le déblocage immédiat des fonds à l'issue de la période d'indisponibilité, et le déblocage avant le délai normal d'indisponibilité prévu, en droit existant, dans certaines situations.

Concernant le déblocage des sommes à l'issue de la période d'indisponibilité, l'Association française de gestion (AFG) estime que **la fraction disponible de l'encours de l'épargne salariale, c'est-à-dire les sommes qui sont maintenues par les bénéficiaires dans la réserve spéciale de participation ou dans les plans après la période de blocage obligatoire, représenterait de 30 à 40 % du total.**

S'agissant des actuelles possibilités de déblocage anticipé dans certaines situations particulières pour le salarié, l'AFG estime que **ces débloquages anticipés ont représenté plus de 3 milliards d'euros en 2002** pour environ 954.000 opérations. Les deux principaux motifs de déblocage sont la cessation du contrat de travail (dans 61 % des cas) et l'acquisition ou l'agrandissement de la résidence principale (20 %).

Par ailleurs, certains salariés pourraient **recourir au dispositif envisagé pour vendre des titres acquis notamment dans le cadre de l'intéressement, par anticipation d'une baisse des cours boursiers**. Les perspectives plutôt favorables d'évolution des marchés boursiers n'inclinent pas à privilégier un tel scénario dans la majorité des entreprises.

## **2. Les effets attendus sur la consommation et la croissance**

### *a) Un impact a priori significatif*

Selon les prévisions du gouvernement communiquées à votre rapporteur général, en prenant en compte les difficultés d'évaluation précédemment mentionnées, **les sommes débloquées pourraient représenter 5 milliards d'euros, soit 0,6 % de la consommation annuelle des ménages**.

**Cette estimation tient compte de l'encours actuel, dont l'évaluation se heurte au manque de données consolidées indiscutables :**

- selon les statistiques les plus récentes fournies par le Conseil supérieur de la participation (CSP), en 2001, les entreprises ont versé 4,6 milliards d'euros au titre de la participation et 4,1 milliards d'euros au titre de l'intéressement ; l'encours des réserves de participation est estimé à 30 milliards d'euros ;

- fin 2003, selon l'Autorité des marchés financiers (AMF), les encours d'épargne salariale sous forme de FCPE ont atteint 56 milliards d'euros, les sommes bloquées sous forme de comptes courants au sein des entreprises ayant été estimées par le Conseil national du crédit et du titre (CNCT) à environ 7 milliards d'euros en 2001 ;

- **l'encours global de l'épargne salariale, au sens large (y compris la participation), aurait atteint 80 milliards d'euros en 2001 selon le CNCT**, mais le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie a précisé à votre rapporteur général qu'*« il s'agit d'une extrapolation qui doit être prise avec précaution »*.

Au total, et sous ces réserves, l'évaluation de 5 milliards d'euros correspond à 6 % de l'ensemble des sommes investies au titre de la participation et de l'épargne salariale. Or, selon les estimations de l'AFG rappelées ci-dessus, 30 % des sommes disponibles au titre de l'épargne salariale et de la participation seraient maintenues bloquées au-delà de la période d'indisponibilité légale ; l'estimation de 5 milliards d'euros correspondrait ainsi au **débloccage immédiat de 10 % des sommes investies au titre de l'épargne salariale et de la participation et normalement indisponibles**. Le volume escompté de déblocage reste donc significatif au profit de la consommation, même en tenant compte d'une thésaurisation.

Une analyse plus fine de la situation des bénéficiaires au regard du dispositif envisagé doit toutefois tenir compte du niveau des droits acquis, dans le cadre de la participation ou d'un plan d'épargne salariale.

*b) Le plafond de 10.000 euros est relativement élevé*

Selon les dernières statistiques de la DARES relatives à l'épargne salariale disponibles en 2000 et 2001, tous les salariés ne bénéficiaient pas de dispositifs de participation ou d'intéressement et les primes moyennes étaient nettement inférieures au plafond de 10.000 euros proposé dans le présent article.

**Etendue des dispositifs de participation et d'intéressement (2000/2001)**

<b>Dispositif</b>	<b>Proportion des entreprises ayant mis en place ce dispositif</b>	<b>Proportion des salariés couverts par ce dispositif</b>	<b>Sommes distribuées en 2001 (en milliards d'euros)</b>	<b>Prime moyenne par salarié (en euros)</b>
<b>Participation</b>	2,5 %	40 %	4,6	1.079
<b>Intéressement</b>	3,7 %	28 %	4,1	1.147

*Source : direction de l'animation, de la recherche et des études statistiques du ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale*

Selon l'AFG, **seuls 20 % des bénéficiaires du dispositif envisagé disposeraient de plus de 10.000 euros au titre de la participation et de l'épargne salariale**. Cette information confirme le caractère élevé du plafond de 10.000 euros proposé dans le présent article, lequel paraît dimensionné pour permettre un financement total ou d'appoint d'un bien de grande consommation, comme l'achat d'un véhicule automobile.

L'enquête patrimoine réalisée par l'INSEE, qui repose sur les réponses collectées par sondage auprès d'un échantillon de Français sur leur patrimoine financier et immobilier, fournit des indications *a priori* plus précises sur la répartition de l'épargne salariale : 46 % des salariés disposeraient de moins de 1.500 euros de participation, 18 % de 1.500 à 3.000 euros, 18 % de 3.000 à 7500 euros et 13 % de plus de 7.500 euros<sup>1</sup>.

Par ailleurs, dans la mesure où le dispositif proposé est limité à six mois et demi, **l'impact sur le taux de consommation des ménages sera d'autant plus élevé que les mesures d'application seront prises dans un délai rapproché.** A cet égard, votre rapporteur général se félicite de la préparation concomitante des mesures d'application.

### ***C. LE COÛT POUR LES FINANCES PUBLIQUES***

S'agissant enfin du **coût** de la nouvelle mesure, celui-ci a été évalué comme nul, dans la mesure où les bénéficiaires auraient disposé du régime social et fiscal favorable à l'issue de la période normale d'indisponibilité des sommes investies.

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

---

<sup>1</sup> Toutefois, les personnes interrogées auraient tendance à sous-estimer leur patrimoine financier dans leur déclaration auprès des enquêteurs de l'Insee. En ce sens, on note que la répartition n'est donc pas cohérente avec le chiffrage global de l'épargne salariale en 2003, à moins de supposer que 80 % de cette épargne soient concentrés sur 13 % des bénéficiaires qui disposeraient ainsi en moyenne de 90.000 euros chacun.

-

*ARTICLE 3 bis (nouveau)*

**Régime fiscal des opérations de location-accession agréées**

**Commentaire : le présent article, introduit par l'Assemblée nationale, vise à compléter le dispositif issu du décret n° 2004-286 du 26 mars 2004 relatif aux conditions d'octroi des prêts conventionnés pour des opérations de location-accession en prévoyant que ces prêts ouvrent droit à un taux de TVA réduit (5,5 %) et à une exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties pendant quinze ans.**

**I. LE DROIT EXISTANT**

*A. LES PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DE LA LOCATION-ACCESSION*

La location-accession est régie par la loi n° 84-595 du 12 juillet 1984 qui dispose : « *Est qualifié de location-accession et soumis aux dispositions de la présente loi le contrat par lequel un vendeur s'engage envers un accédant à lui transférer, par la manifestation ultérieure de sa volonté exprimée par lettre recommandée avec demande d'avis de réception et après une période de jouissance à titre onéreux, la propriété de tout ou partie d'un immeuble moyennant le paiement fractionné ou différé du prix de vente et le versement d'une redevance jusqu'à la date de levée de l'option* ».

Le contrat de location-accession présente les caractéristiques suivantes :

- le vendeur s'engage à transférer la propriété du logement à une date convenue ;
- l'accédant a le droit d'acquérir le logement à la date convenue, ou d'y renoncer ;
- pendant la première phase, l'accédant a le droit d'occuper le logement en contrepartie d'un loyer ;
- il doit également verser un acompte mensuel sur le prix du logement, jusqu'à la date de levée d'option ; le montant de cet acompte sera imputable sur le prix de vente ;

- lorsque l'option est levée, l'accédant devient propriétaire du logement et rembourse alors un emprunt.

## ***B. LE NOUVEAU DISPOSITIF DE PRÊT CONVENTIONNÉ***

### **1. Le mécanisme du PSLA**

Lors de la discussion du projet de loi de finances initiale pour 2004, le ministère chargé du logement avait annoncé la mise en place d'un nouveau prêt conventionné, le prêt social de location-accession (PSLA), devant permettre à 10.000 ménages d'accéder à la propriété après une phase locative de l'ordre de quatre ans. Ce dispositif doit permettre de réaliser des opérations de location-accession bénéficiant d'avantages fiscaux, au profit de ménages disposant de ressources inférieures à celles ouvrant droit au prêt d'accession sociale (PAS). A titre d'exemple, ce plafond de ressources est fixé, pour un ménage comportant deux personnes, à 22.300 euros en Ile-de-France et 17.800 euros dans le reste de la France. Pour une famille de quatre personnes, ces plafonds s'élèvent respectivement à 31.300 euros et 25.000 euros.

Le PSLA a été effectivement mis en place par le décret n° 2004-286 du 26 mars 2004, après avoir été présenté par une circulaire en date du 18 février 2004. Il est destiné à être consenti à des personnes morales en vue de l'acquisition ou de la construction de logements neufs faisant l'objet d'un contrat de location-accession régi par la loi n° 84-595 du 12 juillet 1984. Le PSLA peut être attribué à des organismes sociaux ou à des promoteurs privés.

Les opérations financées au moyen d'un PSLA se dérouleront en deux phases, comme des opérations de location-accession classiques : une phase locative au cours de laquelle le logement restera la propriété de l'opérateur, le ménage versant une redevance mensuelle comportant une part de loyer et un acompte sur le prix de vente, et une phase d'accession au cours de laquelle le ménage rembourse un emprunt (qui pourra résulter d'un transfert du PSLA). Au cours de la phase locative, l'aide à la personne dont bénéficie le ménage est l'APL accession.

Le PSLA exclut le bénéfice du prêt à taux zéro (PTZ). Tout établissement de crédit habilité à distribuer des prêts conventionnés pourra financer des opérations en PSLA. Ceux qui auront conclu une convention spécifique avec la Caisse des dépôts et consignations pourront se refinancer sur la ressource Livret A.

L'obtention d'un PSLA nécessite un agrément préfectoral.

## **2. Les conditions d'agrément**

Pour obtenir l'agrément préfectoral, le vendeur doit conclure une convention avec l'Etat prévoyant le respect des conditions suivantes :

- le respect de plafonds de loyers pendant la phase locative : la part locative de la redevance est au plus égale au loyer plafond du prêt locatif social (PLS) ;

- le plafonnement du prix de vente du logement : il est défini à partir des prix plafonds pour les opérations d'accession des organismes HLM, minorés du différentiel de TVA, afin de garantir le transfert de l'avantage fiscal à l'accédant ;

- l'engagement d'un établissement de crédit : l'accédant devra pouvoir bénéficier d'un ou plusieurs prêts conventionnés permettant de financer le transfert de propriété et dont la charge totale de remboursement mensuelle n'excèdera pas, au moment de la levée d'option, le montant de la redevance versée au titre du mois précédant le transfert de propriété ;

- l'engagement d'offrir à l'accédant, en cas de levée d'option, une garantie de relogement sous condition de ressources et une garantie de rachat.

Les plafonds prévus par le décret précité sont précisés dans l'arrêté du 26 mars 2004 et ses annexes (J.O du 27 mars 2004).

L'article 4 de l'arrêté du 26 mars 2004 précise, en outre, les conditions de mise en jeu de la garantie de rachat : cette garantie peut intervenir dans les quinze ans qui suivent la date de levée d'option et dans un délai d'un an suivant la survenance d'un événement tels qu'un décès ou un divorce. En cas de mise en jeu de cette garantie, le vendeur rachète le logement dans les conditions suivantes :

- dans les cinq premières années à compter de la date de levée d'option, le prix est égal au prix de vente du logement à la levée d'option ;

- de la sixième à la quinzième année à compter de la date de levée d'option, le prix est égal au prix de vente du logement à la levée d'option, minoré de 2,5 % par année écoulée.

Quant à la garantie de relogement (article 5 du décret précité), elle consiste à proposer au ménage trois offres de relogement correspondant à ses besoins et ses possibilités, dans un délai de six mois à compter de la demande de mise en jeu de la garantie.

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE PRÉSENT ARTICLE

Le présent article constitue le volet législatif du dispositif visant à relancer la location-accession. Il s'agit d'aligner la situation des investisseurs impliqués dans la location-accession sur celle des bailleurs de logements sociaux.

### A. L'APPLICATION DU TAUX RÉDUIT DE TVA

Le dispositif repose sur l'application du taux réduit de TVA à 5,5 % lors de la livraison à soi-même des logements neufs destinés aux opérations de location-accession. La charge de l'impôt repose donc sur l'opérateur. Le bénéfice du taux réduit est automatiquement reporté sur l'accédant, étant donné le mécanisme de plafonnement du prix de vente décrit ci-dessus. L'accédant est, quant à lui, exonéré du paiement de toute TVA supplémentaire lors du transfert de propriété.

Pour mettre en œuvre ce schéma, le **I** et le **III** du présent article modifient les articles 257 et 278 *sexies* du code général des impôts. Cette modification fait entrer les livraisons à soi-même d'immeubles destinés à être occupés par des titulaires de contrats de location-accession faisant l'objet d'une convention et d'un agrément préfectoral dans le champ d'application du taux réduit de TVA à 5,5 % (**III 1°** du présent article). Cette opération de livraison à soi-même est obligatoire dans le cas où l'opérateur fait construire lui-même le logement. Il pourra, en outre, déduire la TVA qui lui est facturée au taux normal par les entreprises de construction. Si l'organisme achète un logement neuf déjà construit (recours à un promoteur immobilier), le taux réduit de TVA à 5,5 % s'applique lors de la vente ou de l'apport du logement (**III 2°**).

Le **II** permet d'exonérer de TVA les ventes à leurs occupants des logements ayant précédemment fait l'objet d'une livraison à soi-même.

Le **IV** modifie l'article 284 du code général des impôts afin de préciser que le contribuable est tenu au paiement d'un complément d'impôt lorsque les conditions auxquelles est subordonné l'octroi de ce taux cessent d'être remplies dans les quinze ans suivant le fait générateur de l'opération. Le **VI** prévoit en outre, que dans ce cas, le droit de reprise de l'administration s'exerce jusqu'à la fin de la troisième année suivant celle au cours de laquelle les conditions ont cessé d'être remplies.

## ***B. L'EXONÉRATION DE TAXE FONCIÈRE SUR LES PROPRIÉTÉS BÂTIES***

Le présent article (V) complète l'article 1384 A du code général des impôts afin que les constructions de logements neufs faisant l'objet d'un contrat de location-accession agréé soient exonérées de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) pendant une durée de quinze ans à compter de l'année suivant celle de leur achèvement.

L'exonération est maintenue lorsque l'accédant lève l'option, jusqu'à la date de cession du logement. Elle est également maintenue si le logement fait l'objet d'un nouveau contrat de location-accession ou s'il est remis en location comme logement social.

En outre, le VII du présent article précise que les avantages fiscaux ainsi institués s'appliquent aux opérations qui ont bénéficié d'une décision d'agrément délivrée postérieurement au décret du 26 mars 2004. Une telle application rétrospective est tout à fait logique puisque les incitations fiscales introduites par le présent article sont au cœur du dispositif de relance de la location-accession.

Enfin, le VIII a pour objet d'apporter quelques modifications à la loi n° 84-595 du 12 juillet 1984, afin de la rendre compatible avec la réforme envisagée.

## **III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES**

Le présent dispositif, introduit par la commission des finances de l'Assemblée nationale, a été voté à l'unanimité par nos collègues députés. Il s'agit en effet de mettre en place le volet fiscal indispensable à la relance de la location-accession, tombée en quasi-désuétude depuis la loi n° 84-595 du 12 juillet 1984. Cette loi n'était en effet pas suffisamment incitative pour les organismes concernés, notamment par rapport aux avantages dont bénéficient les bailleurs de logements sociaux.

Or ce volet fiscal, complémentaire du décret précité du 26 mars 2004, doit être adopté le plus rapidement possible, sans attendre la prochaine loi de finances, si l'on veut se rapprocher, d'ici la fin de l'année, de l'objectif de 10.000 PSLA par an que s'est fixé le gouvernement.

Le coût de l'application du taux de TVA réduit peut être évalué à 140 millions d'euros en année pleine (pour la réalisation de 10.000 logements), si l'on fait l'hypothèse que le coût moyen des logements neufs sera de 100.000 euros HT. Cette évaluation est toutefois très abstraite, puisqu'elle ne tient pas compte de l'effet d'incitation à la construction de logements neufs induit par le dispositif.

S'agissant des pertes de recettes au détriment des communes, elles sont évaluées, d'après les informations recueillies auprès du ministère chargé du logement, à 3,3 millions d'euros par an.

Or, en vertu de l'article L. 2335-3 du code général des collectivités territoriales, une compensation est réservée aux collectivités subissant une perte de recettes substantielle. L'article R. 2335-4 du même code précise que cette compensation est due aux communes subissant une perte de recettes supérieure à 10 % du produit total de la TFPB. L'Etat leur verse alors une allocation égale à la différence entre leur perte de recettes et une somme égale à 10 % du produit de la taxe.

Néanmoins, le dispositif d'exonération de TFPB associée au contrat de location-accession ne devrait pas entraîner la mise en jeu de ce dispositif de compensation. En effet, le présent article aura sans doute un impact marginal sur les recettes de TFPB des communes, d'autant que, d'après les informations recueillies par votre rapporteur général, les opérations seront prioritairement réalisées dans des zones urbaines où la location-accession ne représentera qu'une faible part du parc de logements.

Les incitations fiscales prévues par le présent article s'inscrivent pleinement dans le cadre d'une politique en faveur de l'accession sociale à la propriété, réclamée de longue date par votre commission des finances et notamment par notre collègue M. Paul Girod, rapporteur spécial des crédits de l'urbanisme et du logement. Le dispositif envisagé ici s'adresse aux ménages les plus modestes et donc les plus exclus en matière d'accession à la propriété immobilière. Ce dispositif doit être approuvé, tant sur son principe que dans ses modalités.

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

## TITRE II :

### AIDES À L'EMPLOI ET À L'INVESTISSEMENT DANS LES ENTREPRISES ET MAINTIEN DES ACTIVITÉS DE PROXIMITÉ

#### ARTICLE 4

#### **Aide temporaire en faveur de l'emploi dans les hôtels, cafés et restaurants**

**Commentaire : le présent article vise à mettre en place au profit des restaurateurs, d'une part, une aide au titre de chacun de leurs salariés, et d'autre part, une aide visant à couvrir une partie des cotisations d'assurance vieillesse volontaire du conjoint collaborateur.**

Le Président de la République avait pris l'engagement, lors de la campagne présidentielle, de ramener le taux de la TVA dans le secteur de la restauration de 19,6 % à 5,5 %.

Or, la réglementation européenne n'a pas permis de respecter immédiatement cet engagement. Certes, une proposition de directive du 25 juillet 2003, modifiant la sixième directive du Conseil 77/88/CEE du 17 mai 1997, tend notamment à inclure les services de restauration parmi les services susceptibles de bénéficier d'un taux réduit de TVA, mais son adoption suppose un vote à l'unanimité du Conseil, difficile à obtenir.

Aussi, afin d'accéder, au moins partiellement, aux demandes pressantes des professionnels concernés, le Premier ministre a annoncé, le 10 février 2004 le « **déblocage** » **de 1,5 milliard d'euros sur 18 mois**, permettant l'entrée en vigueur au 1<sup>er</sup> juillet 2004 d'« *un plan national d'allègement des charges des restaurateurs dans l'attente d'obtenir satisfaction sur la TVA* ».

Ce chiffre de 1,5 milliard d'euros a été confirmé lors de sa présentation le 10 mars 2004 du « **plan de baisse de cotisations patronales** », qui devait comprendre **une aide de l'Etat de 120 euros par salarié**, ainsi qu'une prise en charge à 50 % des cotisations d'assurance vieillesse volontaire du conjoint collaborateur, afin que les entreprises du secteur n'employant pas de salariés soient également aidées.

## **I. LE DROIT EXISTANT**

### ***A. LES ALLÈGEMENTS DE CHARGES EXISTANTS***

Tous les restaurateurs bénéficient naturellement des exonérations de charge de droit commun, qui font l'objet d'un remboursement auprès des organismes de sécurité sociale. En année pleine, sur la base constatée au quatrième trimestre 2003, le coût de l'ensemble des exonérations de droit commun ressort à **1,22 milliard d'euros**, dont 964 millions d'euros pour le seul allègement « Fillon », qui vise les bas salaires.

Le 1<sup>er</sup> juillet 2005, au terme de la convergence des dispositifs généraux d'allègement programmée par la loi « Fillon »<sup>1</sup>, la réduction des cotisations patronales atteindra 26 % du salaire brut au niveau du SMIC et s'appliquera de façon dégressive pour s'annuler à hauteur de 1,7 fois le SMIC horaire.

Ainsi, à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2005, la rémunération de référence pour le calcul de l'allègement « Fillon » deviendra la rémunération horaire, et non plus mensuelle, ce qui sera particulièrement favorable au secteur de l'hôtellerie et de la restauration, où le recours aux heures supplémentaires est fréquent.

Par ailleurs, il convient de mentionner l'existence d'un **dispositif spécifique d'allègement de charges pour les hôtels, cafés et restaurants** : il s'agit de l'exonération des avantages en nature, également remboursée auprès des organismes de sécurité sociale sur les crédits du ministère du travail ; pour 2004, **104,2 millions d'euros** ont été inscrits à cet effet.

### ***B. LE STATUT DU CONJOINT COLLABORATEUR***

Aux termes de la loi n° 82-596 du 10 juillet 1982 relative aux conjoints d'artisans et de commerçants travaillant dans l'entreprise familiale, trois statuts leur sont proposés : conjoint salarié, associé ou collaborateur.

Le statut de conjoint collaborateur est attribué au conjoint marié du chef d'entreprise, mentionné, avec l'accord de ce dernier, au RCS<sup>2</sup> en tant que conjoint collaborateur, qui participe à l'activité de l'entreprise, et ne perçoit aucune rémunération à ce titre.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2003-47 du 17 janvier 2003 relative aux salaires, au temps de travail et au développement de l'emploi.

<sup>2</sup> Registre du commerce et de sociétés.

En vertu du 5° de l'article L. 742-6 du code de la sécurité sociale, **le conjoint collaborateur peut se constituer des droits propres en matière de retraite par une affiliation volontaire à l'ORGANIC<sup>1</sup>**, qui entraîne, par ailleurs, une adhésion obligatoire au régime complémentaire d'assurance vieillesse et au régime d'invalidité-décès des non-salariés.

Pour ces trois régimes, le conjoint collaborateur est soumis aux mêmes taux que le chef d'entreprise, appliqués à une assiette calculée selon des modalités prédéfinies.

#### **Le conjoint collaborateur peut choisir :**

- **de verser une cotisation supplémentaire** assise sur une part des revenus professionnels du chef d'entreprise, ce dernier continuant à cotiser sur la totalité de ses revenus ;

- ou, **en accord avec le chef d'entreprise, de « partager », pour le calcul des cotisations, les revenus professionnels de ce dernier**, chaque époux cotisant alors sur la part de revenu qui lui est attribuée (cette possibilité, moins onéreuse, figure à l'article L. 742-9 du code de la sécurité sociale).

**En tout état de cause, le montant de la cotisation annuelle**, tant du conjoint collaborateur que du chef d'entreprise, **ne peut être inférieur à une cotisation minimale**, mentionnée à l'article D. 633-2 du code de la sécurité sociale<sup>2</sup>.

## **II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ**

### **A. L'AIDE À L'EMPLOI**

#### **1. Conditions requises**

##### *a) Période d'application*

L'aide s'applique à toutes les périodes de travail effectuées **du 1<sup>er</sup> juillet 2004 au 31 décembre 2005**.

---

<sup>1</sup> Organisation autonome d'assurance vieillesse des travailleurs non-salariés des professions industrielles et commerciales.

<sup>2</sup> Le montant de la cotisation annuelle ne peut être inférieur à celui de la cotisation qui serait due au titre d'un revenu égal à 200 fois le montant horaire du salaire minimum de croissance en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier de l'année considérée.

*b) Entreprises éligibles*

Les employeurs concernés appartiennent au **secteur des hôtels, cafés et restaurants**. Le I du présent article exclut du bénéfice de l'aide les entreprises de restauration collective.

*c) Salariés concernés*

L'aide est versée **au titre de chaque employé bénéficiant d'un salaire de base hors avantage en nature supérieur ou égal au SMIC de droit commun**. Cette condition **exclut les effectifs percevant le « SMIC hôtelier »**, qui est composé d'un versement numéraire inférieur au SMIC et d'une « part nourriture ».

**La prime constitue ainsi une incitation puissante à l'augmentation des salariés du secteur**, dont environ 40 % touchent le SMIC hôtelier (*infra*).

*d) Activités visées*

D'une façon générale, **seules les activités de restauration sur place sont prises en compte**. En effet, **les activités d'hôtellerie ou de vente à emporter bénéficiant déjà d'un taux de TVA de 5,5 %, elles ne seraient pas concernées par une baisse ultérieure de la TVA**, vers laquelle le présent dispositif tend à assurer la transition.

Par ailleurs la vente des boissons alcoolisées est également exclue du champ des activités éligibles, ce qui correspondrait à un objectif de santé publique.

## **2. Montant de l'aide**

**Une aide est versée à l'employeur, pour chaque salarié dont le salaire, hors avantages en nature, est supérieur au SMIC de droit commun.**

Un décret d'application devrait fixer **le montant de la prime de référence à 150 euros par mois par employé à temps plein**.

Toutefois, **cette prime serait diminuée à proportion :**

**- de la part du chiffre d'affaires ne résultant pas de l'activité de restauration sur place dans le chiffre d'affaires total de l'entreprise concernée ;**

**- de la part du chiffre d'affaires résultant de la vente de boissons alcoolisées dans le chiffre d'affaires total de l'entreprise concernée.**

**Il en résulte un double abattement.** Celui lié à la vente de boissons alcoolisées serait, par décret, fixé forfaitairement à 5 % pour un établissement de restauration rapide, à 20 % pour un restaurant traditionnel ou un hôtel restaurant, et à 50 % pour un café tabac. Pour les hôtels de tourisme sans restaurant, un abattement unique forfaitaire de 80 % serait appliqué.

Par ailleurs, l'aide ainsi calculée est naturellement « proratisée » en cas de travail à temps partiel.

**Ainsi, pour un restaurant traditionnel, le montant de la prime par employé, après abattement de 20 %, ressortirait à 120 euros par salarié à temps plein, ce qui est conforme aux annonces initiales du gouvernement.**

Pour une entreprise de restauration rapide dont la part du chiffre d'affaires résultant de l'activité de vente à emporter serait, par exemple, de 45 %, le montant de l'aide, après les abattements de 45 % et de 5 %, s'établirait à 78,37 euros par salarié à temps plein.

## ***B. L'AIDE AU PAIEMENT DES COTISATIONS D'ASSURANCE VIEILLESSE VOLONTAIRE DU CONJOINT COLLABORATEUR***

### **1. Conditions d'éligibilité**

#### *a) Période d'application*

L'aide s'applique pour toutes les cotisations versées pendant la période du 1<sup>er</sup> juillet 2004 au 31 décembre 2005 résultant de l'affiliation volontaire d'un conjoint collaborateur à l'ORGANIC.

#### *b) Entreprises concernées*

Les employeurs visés appartiennent au secteur des hôtels, cafés et restaurants. Le II du présent article exclut les entreprises de restauration collective du bénéfice de l'aide.

#### *c) Modalités de l'acquisition des droits*

Le présent article excluant le recours à l'article L. 742-9 du code de la sécurité sociale (*cf. supra*), seule la cotisation volontaire sous la forme d'un **supplément de cotisation** (*cf. supra*) permet de recevoir l'aide.

## 2. Montant de l'aide

Le présent article prévoit que **l'aide est « proportionnelle » aux cotisations minimales dues au titre de chacun des régimes concernés : assurance vieillesse de base, complémentaire, et assurance invalidité-décès.**

En 2004, les cotisations minimales annuelles s'élèvent à 313 euros (se répartissant ainsi au profit des trois régimes précités : respectivement, 237 euros, 57 euros et 21 euros).

En 2005, compte tenu des revalorisations du SMIC et d'une augmentation de l'assiette minimale de l'assurance invalidité-décès, les cotisations minimales devraient s'élever à 395 euros (se répartissant ainsi au profit des trois régimes précités : respectivement, 245 euros, 60 euros et 90 euros).

Comme il est prévu, conformément aux annonces initiales du gouvernement, que le **décret d'application** décidera de la **prise en charge de la moitié de ces cotisations**, le montant de l'aide s'établirait à 78,25 euros en 2004 (correspondant à une prise en charge de 50 % de la cotisation pour un semestre d'assurance), et à 197,5 euros en 2005 (correspondant à une prise en charge de 50 % de la cotisation pour une année d'assurance), soit **275,75 euros sur les 18 mois d'application de la mesure.**

### *C. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE*

A l'initiative de la commission des finances de l'Assemblée nationale, deux modifications, de nature strictement rédactionnelle, ont été introduites par deux amendements acceptés par le gouvernement.

### III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

#### A. DEUX MESURES OPPORTUNES

##### 1. Une aide à l'emploi visant à accroître l'attractivité d'un secteur peu rémunérateur, mais ayant un fort potentiel de création d'emplois

###### a) Un secteur connaissant un sous-effectif structurel

Le **secteur HCR** (pour « hôtels-cafés-restaurants ») emploie **740.000 salariés** et 130.000 non salariés. Il existe un sous-effectif structurel résultant aussi bien de l'insuffisance de la demande de travail (des entreprises du secteur), que de celle de l'offre de travail (des salariés).

###### (1) La demande de travail

Le rapport du Conseil d'analyse économique intitulé « Productivité et emploi dans le tertiaire »<sup>1</sup> part du constat suivant : si la France comportait proportionnellement autant de personnes dans le commerce, l'hôtellerie et la restauration que les Etats-Unis, elle aurait 3,4 millions d'emplois supplémentaires. Et si la proportion observée en Allemagne ou au Danemark était constatée en France, 1,2 million d'emplois supplémentaires seraient créés.

Ainsi, en France, le coût du travail constitue manifestement un frein à l'embauche dans les services à faible valeur ajoutée, et en particulier dans le secteur HCR.

###### (2) L'offre de travail

Il existe un fort décalage entre les sujétions de la profession (que sont notamment la pénibilité, la précarité et la quasi-absence de perspectives de carrière), et le niveau des rémunérations. Ces dernières sont, en effet, fortement limitées par une productivité dont l'évolution se heurte à des contraintes physiques évidentes.

---

<sup>1</sup> Rapport du Conseil d'analyse économique n° 49 de juillet 2004.

De fait, les salariés du secteur perçoivent une rémunération nette horaire inférieure de 31 % à celle de l'ensemble des salariés du secteur privé et semi-public<sup>1</sup>.

**Au total, il y aurait environ 70.000 emplois non pourvus dans le secteur**, alors que les vacances d'emploi inévitables, attribuables aux seuls mouvements de personnel, s'élèveraient plutôt à une vingtaine de milliers.

*b) Une aide opportunément recentrée sur l'augmentation des rémunérations, dans le cadre du présent projet*

Envisagée, dans le premier temps des négociations avec la profession, comme un **simple instrument de diminution du coût de l'emploi** dans la restauration, l'aide instaurée par le présent article privilégie également **l'augmentation des rémunérations**, dont le niveau actuel nuit à l'attractivité du secteur.

En effet, en prévoyant que la **prime ne sera attribuée aux employeurs qu'en fonction de l'effectif salarié bénéficiant d'un salaire de base hors avantage en nature supérieur au SMIC de droit commun**, il s'en suit que **les effectifs percevant le SMIC hôtelier** (composé d'un versement numéraire inférieur au SMIC et d'une « part nourriture »<sup>2</sup>, dont le total égale le SMIC de droit commun) **ne donnent pas droit à l'aide**.

**L'incitation à l'augmentation des salaires du secteur est forte, car le passage du SMIC hôtelier au SMIC de droit commun hors avantage en nature représente :**

- **une augmentation du salaire brut de 128 euros par mois, représentant 5,8 % du revenu disponible pour les salariés** (qui, se cumulant avec l'augmentation de 5,8 % du SMIC au 1<sup>er</sup> juillet 2004, entraînera une revalorisation proche de 12 % des rémunérations perçues chez les employeurs décidant de toucher la prime) ;
- **un surcoût de « seulement » 8 euros par mois pour les restaurateurs**, sur la base d'une prime de 120 euros.

Ainsi, la mesure est de nature à **sortir de la situation de « trappe à bas salaires »** que constitue le SMIC hôtelier<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> INSEE, mars 2003.

<sup>2</sup> Déduction dite du « *demi avantage en nature* ».

<sup>3</sup> Il n'existe pas, en effet, de « *demi-mesure* » entre le SMIC hôtelier et le SMIC de droit commun, car le versement d'un euro de plus que le SMIC interdit la déduction du « *demi avantage en nature* », qui caractérise le SMIC hôtelier. La suppression de cette déduction entraîne pour l'employeur un surcoût incompressible de 128 euros se décomposant comme suit : augmentation du salaire brut de 70 euros, augmentation des charges patronales de 31 euros, et diminution de l'allègement « *Fillon* » de 27 euros.

Pour les restaurateurs dont les salariés perçoivent déjà une rémunération hors avantage en nature supérieure ou égale<sup>1</sup> au SMIC de droit commun, la prime, selon les cas :

- offrira la possibilité de **compenser une augmentation des salaires** (le tassement du bas de l'échelle des salaires résultant de l'augmentation des salariés percevant le SMIC hôtelier pèsera vraisemblablement dans le sens d'une revalorisation des autres salariés, afin de maintenir, dans une certaine mesure, la hiérarchie préexistante) ;
- aidera au **recrutement** ;
- constituera un **effet d'aubaine**.

**En tout état de cause, ces augmentations de salaire seront de nature à favoriser l'attractivité du secteur.**

Il doit être noté que l'hôtellerie, qui est confrontée à toutes les difficultés de recrutement du secteur, **aura pourtant une moindre propension à vouloir augmenter les salariés percevant le SMIC hôtelier**, en raison du montant des aides, qui accuseront la faiblesse relative du produit de l'activité de restauration dans le chiffre d'affaires. Mais il est vrai que le présent dispositif est censé constituer une transition vers un allègement de la TVA, dont l'hôtellerie profiterait peu.

*c) Un « recentrage » qui serait radicalisé par la récente perspective d'une suppression du SMIC hôtelier*

(1) Vers la suppression du SMIC hôtelier

**Un relevé de décisions préalables à l'établissement d'un avenant à la convention collective nationale Cafés Hôtels Restaurants vient d'être signé le 1<sup>er</sup> juillet 2004** par l'UMIH (Union des métiers de l'industrie de l'hôtellerie) et le GNC (Groupement national des chaînes hôtelières) côté employeur, et par la CFDT, FO et la CFTC côté salarié. **Il envisage la suppression du SMIC hôtelier**, c'est à dire la suppression de la déduction du « demi-avantage en nature » du salaire versé, qui représente 128 euros par mois (*cf. supra*). Le salarié ne bénéficierait pas moins de l'avantage en nature<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> D'ores et déjà, d'une façon générale, la restauration rapide n'applique pas le SMIC hôtelier, mais le SMIC de droit commun.

<sup>2</sup> Par ailleurs, le relevé envisage, en contrepartie, le maintien de la durée collective de travail à 39 heures, dans le prolongement du décret n° 2002-1526 du 24 décembre 2002 relatif à la durée du travail dans les hôtels, cafés, restaurant, applicable jusqu'au 31 décembre 2004. Le décompte des heures supplémentaires continuerait donc à s'effectuer à partir de la 40<sup>ème</sup> heure. La signature d'un accord collectif prévoyant une durée collective du travail de 39 heures constituerait bien sûr un excellent signal, favorable au mouvement de remise en cause des « 35 heures », dont la nocivité économique et sociale est avérée.

Par ce relevé, « les signataires expriment leur volonté partagée et ferme d'aboutir le plus rapidement possible à la **signature d'un texte définitif, soit au plus tard le mardi 13 juillet 2004 inclus**. Sinon ce relevé devient caduc ».

« Il est précisé que l'UMIH et le GNC utiliseront ce délai pour obtenir du gouvernement les assurances nécessaires que celui-ci a promises quant au maintien du régime des aides à l'emploi prévues par le projet de loi pour le soutien à la consommation et à l'investissement jusqu'à l'obtention effective du taux réduit de TVA en restauration ».

Si l'accord est signé, le gouvernement s'est engagé à en prendre un arrêté d'extension, qui pourrait intervenir dans quelques mois, pour une prise d'effet le premier jour du mois suivant l'arrêté.

**Malgré le coût supplémentaire (*infra*) lié à la perspective d'une généralisation du versement des primes, il y aurait lieu de se réjouir d'un tel accord en raison du supplément d'attractivité que connaîtrait alors l'ensemble des professions du secteurs – et particulièrement l'hôtellerie -, donnant à la présente mesure sa pleine cohérence au regard de l'objectif qui lui est spécialement assigné : pourvoir les emplois vacants.**

(2) Les aménagements du projet suggérés par la suppression du SMIC hôtelier

L'obligation de faire basculer leurs salariés, le cas échéant, du SMIC hôtelier vers le SMIC de droit commun pourrait représenter une charge excessive pour les employeurs de secteurs tels que l'hôtellerie, qui bénéficieraient de primes réduites en application du présent projet.

Aussi, le gouvernement envisagerait-il de proposer d'amender le présent dispositif afin que les « **proratizations** » de la prime liées à la vente d'alcool et à la pratique d'activités autres que la restauration sur place ne s'appliquent pas au niveau du SMIC, ce qui semble *a priori* coûteux, mais équitable.

Dès lors, il faut trouver le moyen de baisser, par ailleurs, le montant moyen des primes versées, afin qu'au total, leur montant cumulé n'excède pas celui de l'enveloppe que s'est fixé le gouvernement (d'un montant de 1,2 milliard d'euros –cf. *infra*).

A cette fin, d'après les informations communiquées par le gouvernement, il serait envisagé de proposer le **maintien des abattements sur le montant des aides à raison de la vente d'alcool et de la pratique d'activités autres que la restauration sur place, pour les salaires situés au dessus du SMIC**. Afin de contenir la dépense dans les limites exactes de l'enveloppe, le **montant de la prime de référence serait, par ailleurs, ramené de 150 euros à 143 euros**.

**Votre rapporteur général n'est pas encore en mesure de porter une appréciation générale et définitive sur ces développements qui sont, du reste, conditionnels et indicatifs.**

Il observe cependant que de tels aménagements reviennent, par rapport au présent projet, à transférer une partie de l'aide de la restauration vers l'hôtellerie. Autant ce transfert paraît **souhaitable pour homogénéiser l'attractivité du secteur HCR**, autant il **pose la question de la situation de l'hôtellerie lors d'une éventuelle baisse de la TVA au 1<sup>er</sup> janvier 2006**, qui compenserait alors bien mal, dans ce secteur précis, la suppression de la prime. Or, il n'est pas concevable d'empiler les avantages au profit de la même branche...

Par ailleurs, une nouvelle « trappe à bas salaires », du même type que celle qu'engendre le SMIC hôtelier, serait reconstituée, mais à un niveau de rémunération, il est vrai, plus élevé.

## **2. Une relance bienvenue du statut protecteur du conjoint collaborateur**

Alors que près de 65 % des conjoints de chefs d'entreprises commerciales ou artisanales participent à l'activité de l'entreprise, seuls 6 % d'entre eux ont opté pour un des trois statuts de la loi du 10 juillet 1982 précitée. En février 2004, l'ORGANIC ne dénombrait que 1.400 conjoints collaborateurs dans le secteur des hôtels, cafés et restaurants.

**Ce chiffre ne correspond pas à la réalité de l'implication des conjoints dans la profession, et il montre que leur protection reste un objectif à atteindre, spécialement quant à l'étendue de leurs droits à pension.**

Ainsi, la mesure proposée en faveur des conjoints devrait opportunément relancer le statut de conjoint collaborateur.

### ***B. UN SYSTÈME PRÉFÉRABLE À UNE BAISSÉ DE LA TVA***

Tout d'abord, **le présent dispositif apparaît nettement moins coûteux (800 millions en année pleine, cf. *infra*) que celui qui aurait découlé d'une diminution de la TVA à 5,5 %, évalué, pour une année, à 1,8 milliard d'euros par l'UMIH (Union des métiers de l'industrie de l'hôtellerie) et à 3,3 milliards d'euros par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie.**

Ensuite, il est avéré que **la baisse du coût du travail, ou sa revalorisation, ont un impact favorable sur le niveau de l'emploi, en tout cas plus sûrement qu'une baisse de la TVA.** C'est également une mesure favorable à la consommation.

Enfin, **la TVA est un impôt dont l'efficacité doit être préservée.** Si votre rapporteur général est évidemment convaincu de la nécessité de diminuer le montant des prélèvements obligatoires, il doute, d'une façon générale, de l'opportunité de diminuer les taux de la TVA, dont il convient, pour des raisons évidentes, de préserver le rendement.

Au contraire, une élévation du taux de TVA gagée auprès des employeurs et des salariés par une baisse des prélèvements sociaux (mécanisme décrit sous le nom de « TVA sociale ») présenterait l'avantage, la TVA nationale s'appliquant aux importations mais pas aux exportations, de renforcer la compétitivité interne et à l'exportation de la production française de biens et de services<sup>1</sup>.

Certes, le secteur de l'hôtellerie et de la restauration n'est pas spécifiquement concerné par une telle évolution. Toutefois, il n'est pas fortuit que le Danemark, auquel ces vues sont familières puisqu'il pratique une TVA élevée participant largement au financement de sa protection sociale, s'oppose, pour l'instant, à l'adoption de la directive permettant à la France de baisser la TVA dans le secteur de la restauration.

**Au total, une éventuelle pérennisation, au-delà du 1<sup>er</sup> janvier 2006, du présent dispositif, outre une excellente nouvelle budgétaire, constituerait un encouragement à l'emploi, permettrait de préserver un impôt efficace sinon stratégique, et, comme il a été remarqué, éviterait probablement de mettre en difficulté l'hôtellerie.**

### *C. UN DISPOSITIF DONT LE COÛT SEMBLE SE PRÉCISER*

#### **1. Le procédé de l'« enveloppe »**

Il a été expliqué aux restaurateurs que, des 1,5 milliard d'euros initialement promis, il convenait de retrancher 300 millions d'euros correspondant à la progression du niveau de prise en charge des cotisations sociales patronales programmée par la loi « Fillon ».

---

<sup>1</sup> En effet, la diminution du prix hors taxe liée à la diminution du coût de l'emploi fait baisser le prix hors taxe à l'exportation, et, sur le marché interne, cette diminution compense exactement l'augmentation de la TVA, alors que les biens et les services importés subissent, sans compensation, le rehaussement de la TVA. Du côté des salariés, la baisse des cotisations sociales accroît leurs revenus nominaux et leur capacité à consommer.

Il restait donc à la profession, pour les 18 mois d'« attente » de la baisse de la TVA, **une enveloppe de 1,2 milliard d'euros.**

**Cette enveloppe a été conçue comme un maximum absolu, prenant en compte tous les facteurs potentiels d'aggravation du coût de la mesure :**

- les frais de gestion de l'attribution et du contrôle des primes par l'UNEDIC, qui pourraient atteindre 4 % des sommes distribuées ;

- les risques de « filialisation », c'est-à-dire d'acquisition, par certaines entreprises du secteur, d'unités économiques aux seules fins de profiter de la prime ;

- les créations d'emploi suscitées par la mesure, éminemment souhaitables, mais qui entraîneront mécaniquement le paiement de primes supplémentaires leur correspondant ;

- l'absence de salariés du secteur demeurant payés en deçà du SMIC de droit commun, tous leurs employeurs devenant ainsi éligibles à la prime.

**Sur la base de ce scénario « maximaliste », le montant de la prime pressenti (150 euros) ainsi que les abattements dont elle fait l'objet (cf. supra), ont été étudiés pour que le coût total de la mesure atteigne 1,2 milliard d'euros.**

## **2. Une évaluation révisée à la hausse**

Il est certain que les restaurateurs dont certains salariés touchent le SMIC hôtelier, seront, à proportion de l'importance des « abattements » qui sont appliqués à leurs primes, moins incités à les percevoir au titre des salariés concernés, en raison de la mauvaise compensation du surcoût qu'entraînerait leur passage au SMIC de droit commun.

**Compte tenu de cet effet de « renoncement », qui pourrait concerner environ 50 % des salariés touchant le SMIC hôtelier, représentant eux-mêmes 40 % de la main d'œuvre du secteur, l'enveloppe de 1,2 milliard peut être, dans une première approche menée par votre rapporteur général, diminuée de 20 %, ce qui mène à une dépense globale de 960 millions d'euros, dont un tiers en 2004, soit 320 millions d'euros, et deux tiers en 2005, soit 640 millions d'euros<sup>1</sup>.**

---

<sup>1</sup> A ce degré d'approximation, il n'est pas utile d'intégrer le coût de la prise en charge des cotisations sociales qui, même en cas de succès de la mesure, ne pourrait guère excéder 50 millions d'euros, et se situerait donc, « dans l'épaisseur du trait ».

-

**Toutefois, la perspective nouvelle d'une suppression du SMIC hôtelier, qui pourrait avoir lieu dès l'automne (cf. supra), amènerait à rehausser<sup>1</sup> ces prévisions : la baisse liée aux « renoncements » pourrait alors, dans une approche très succincte, diminuer l'enveloppe théorique de seulement 10 % en 2004, ce qui conduirait à une dépense de 360 millions d'euros, tandis qu'en 2005, en raison de la fin des « renoncements », le maximum serait atteint, soit 800 millions d'euros ; au total, le coût de la mesure ressortirait à 1,16 milliard d'euros sur les dix-huit mois de son application.**

**Le gouvernement procédera nécessairement à une estimation plus précise du coût réel de la présente mesure dans le cadre de la préparation du budget pour 2005.**

Ultérieurement, il sera utile de procéder à une évaluation du coût de la mesure et de son impact sur l'emploi dans le secteur HCR.

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

---

<sup>1</sup> Les adaptations susceptibles d'être apportées au présent dispositif dans l'hypothèse d'une « suppression » du SMIC hôtelier seraient apportées « à enveloppe constante ».

## ARTICLE 5

### **Dégrèvement temporaire de la taxe professionnelle afférente à certains investissements réalisés entre le 1<sup>er</sup> janvier 2004 et le 30 juin 2005**

**Commentaire : le présent article propose l'institution d'un dégrèvement temporaire de la taxe professionnelle perçue par les collectivités territoriales et leurs groupements en 2005, 2006 et 2007, afférente aux investissements éligibles à l'amortissement dégressif réalisés par les entreprises entre le 1<sup>er</sup> janvier 2004 et le 30 juin 2005.**

#### **I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ**

##### ***A. LE DÉGRÈVEMENT TEMPORAIRE DE LA TAXE PROFESSIONNELLE AFFÉRENTE À CERTAINS INVESTISSEMENTS RÉALISÉS ENTRE LE 1<sup>ER</sup> JANVIER 2004 ET LE 30 JUIN 2005***

Le I du présent article propose l'insertion dans le code général des impôts (CGI) d'un nouvel article 1647 C *quinquies* disposant, en son premier alinéa, que la taxe professionnelle établie au titre des années 2005, 2006 et 2007 fait l'objet d'un dégrèvement pour sa part assise sur la valeur locative des immobilisations corporelles éligibles au régime de l'amortissement dégressif et créés ou acquises entre le 1<sup>er</sup> janvier 2004 et le 30 juin 2005.

Cette mesure permettrait aux **entreprises** de bénéficier d'une **réduction de leur cotisation de taxe professionnelle**. Cette réduction serait **doublement limitée dans le temps**.

- Tout d'abord, cette réduction serait limitée aux bases de taxe professionnelle correspondant aux **investissements** éligibles à l'amortissement dégressif **créés ou acquis** par les redevables de la taxe professionnelle **entre le 1<sup>er</sup> janvier 2004 et le 30 juin 2005**.

Le choix du 1<sup>er</sup> janvier 2004 comme date de départ visait à éviter que l'annonce de la mesure par le Président de la République, à l'occasion de ses vœux aux forces vives de la Nation, le 6 janvier 2004, ne conduise les entreprises à différer leurs investissements.

Quant au choix de la date du 30 juin 2005 pour la fin du dispositif, il est cohérent avec le calendrier de la réforme de la taxe professionnelle engagée par le Président de la République.

En effet, cette réforme devrait en principe être finalisée au premier semestre 2005 à partir des propositions, attendues pour novembre 2004, de la commission installée à cet effet sous la présidence de M. Olivier Fouquet, président de la section des finances du Conseil d'Etat.

- Par ailleurs, la réduction de la cotisation de taxe professionnelle serait limitée aux seules cotisations dues en 2005, 2006 et 2007.

Concrètement, comme la taxe professionnelle est, pour la généralité des établissements, acquittée l'année n+2 à partir des bases établies l'année n+1 mais relatives à l'année n (règle du décalage de deux ans), cela signifie que **la plupart des entreprises ne bénéficieraient de la mesure qu'en 2006 et en 2007 au titre des investissements réalisés en 2004, et qu'en 2007 au titre des investissements réalisés au premier semestre 2005.**

Cependant, les établissements nouveaux créés l'année n acquittent l'année n+1 une première cotisation de taxe professionnelle établie à partir des bases de l'année n. Le fait d'ouvrir le bénéfice de l'exonération aux cotisations dues en 2005 **permettrait donc aux seuls établissements créés en 2004 de bénéficier, au titre de leurs investissements éligibles réalisés en 2004, de trois années d'exonération (2005, 2006 et 2007), au lieu de deux années au maximum pour la généralité des établissements.**

Quoi qu'il en soit, il convient de souligner que le recours à la technique du dégrèvement conduirait à ce que ces réductions de cotisation de taxe professionnelle soient entièrement neutres en termes de recettes pour les collectivités territoriales et leurs groupements.

En effet, **l'Etat, qui établit et collecte la taxe professionnelle, soustrait les dégrèvements des cotisations dues par les entreprises concernées, mais verse aux collectivités territoriales et à leurs groupements le produit de la taxe professionnelle comme si ces dégrèvements n'étaient pas intervenus (cf. l'encadré ci-après).**

## Les dégrèvements d'impôts locaux

### 1. Dégrèvements, exonérations et abattements

Il n'existe pas de base juridique de la définition des dégrèvements. On peut toutefois en dégager quelques caractéristiques essentielles :

- il s'agit d'un dispositif destiné à réduire la cotisation d'impôt acquittée par un redevable ;

- il est **pris en charge par l'Etat** ;

- une collectivité ne peut à son initiative procéder au dégrèvement, une telle décision s'exposant à la censure du juge administratif sur le fondement d'une rupture d'égalité devant l'impôt.

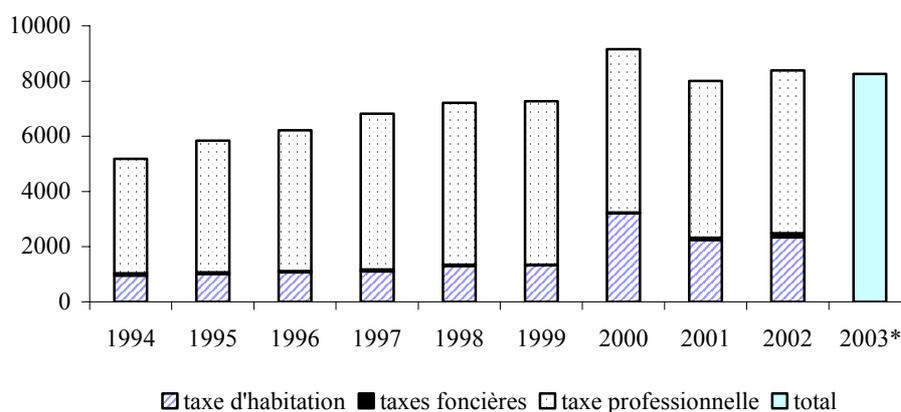
Par le biais des dégrèvements, **l'Etat se substitue ainsi de manière partielle ou totale au contribuable pour le paiement des impositions locales. Les dégrèvements se distinguent donc des exonérations et des abattements**, qui ne sont compensés par l'Etat qu'en cas de disposition législative expresse.

### 2. Le montant des dégrèvements d'impôts locaux

Selon le rapport de l'observatoire des finances locales relatif à l'année 2003, les dégrèvements des quatre taxes directes locales sont de l'ordre de 8 milliards d'euros par an, dont 6 milliards d'euros au titre de la seule taxe professionnelle, comme l'indique le graphique ci-après.

#### Les dégrèvements accordés par l'Etat aux redevables des quatre taxes directes locales

(en millions d'euros)



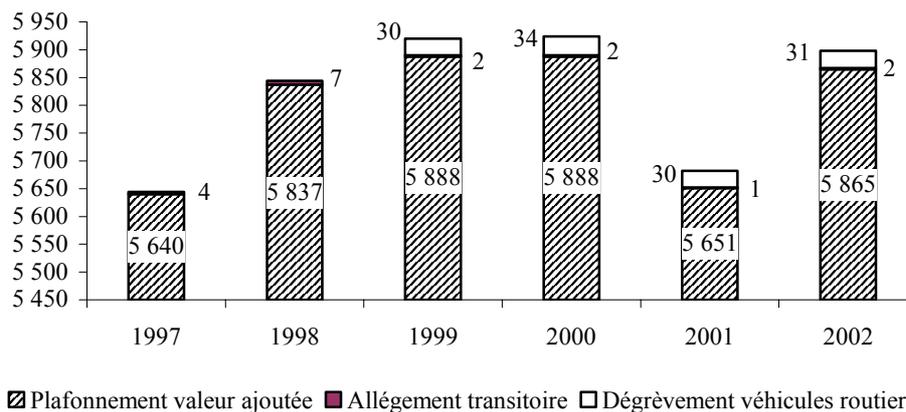
\* Prévission projet de loi de finances pour 2003

Source : Observatoire des finances locales, « Les finances des collectivités locales en 2003 – État des lieux », juin 2004

Les dégrèvements de taxe professionnelle correspondent presque exclusivement au plafonnement de la cotisation en fonction de la valeur ajoutée, comme l'indique le graphique ci-après.

### Les dégrèvements accordés par l'Etat aux redevables de taxe professionnelle

(en millions d'euros)



Source : Observatoire des finances locales, « Les finances des collectivités locales en 2003 – État des lieux », juin 2004

Pour mémoire, on rappellera que, sur demande du contribuable, la cotisation de taxe professionnelle d'une entreprise est plafonnée en fonction de la valeur ajoutée produite au cours de l'année d'imposition.

Ce plafonnement, calculé au niveau de l'entreprise, est fixé à :

- 3,5 % de la valeur ajoutée pour les entreprises dont le chiffre d'affaires est inférieur à 21,35 millions d'euros (année 2002) ;

- 3,8 % de la valeur ajoutée pour les entreprises dont le chiffre d'affaires se situe entre 21,35 et 76,225 millions d'euros (année 2002) ;

- 4 % de la valeur ajoutée pour les entreprises dont le chiffre d'affaires excède 76,225 millions d'euros (année 2002).

Le montant maximal du dégrèvement accordé est limité à 76,225 millions d'euros (soit 500 millions de francs). Il convient de noter que les montants de chiffre d'affaires servant de base au calcul du plafonnement de la taxe professionnelle en fonction de la valeur ajoutée n'ont pas été actualisés depuis 1995.

## B. LES INVESTISSEMENTS ÉLIGIBLES

Comme le résume le tableau ci-après, la taxe professionnelle comporte toujours plusieurs bases d'imposition, et ce, malgré la suppression progressive entre 1999 et 2003 de la base assise sur une fraction des salaires des redevables.

### Les bases d'imposition à la taxe professionnelle

Contribuables concernés	Base d'imposition
Ensemble des redevables	Valeur locative des biens passibles de taxe foncière (y compris les biens bénéficiant d'une exonération en matière de taxe foncière) = VLF
Redevables dont le CA TTC est supérieur à : - 61 000 € (prestataires de services, titulaires de BNC, agents d'affaires et intermédiaires de commerce employant au moins 5 salariés) ; - 152 500 € (autres redevables).	VLF + Valeur locative des équipements et biens mobiliers (EBM)
Titulaires de bénéfices non commerciaux (BNC), agents d'affaires et intermédiaires de commerce employant moins de 5 salariés et n'étant pas soumis à l'impôt sur les sociétés	Fraction des recettes (9 % en 2003, 8 % en 2004, 6 % en 2005)

Source : fiche n° 3 de la commission de réforme de la taxe professionnelle

La valeur locative des équipements et biens mobiliers (EBM) représentait toutefois, en 2003, selon les statistiques établies par la direction générale des impôts (DGI), près de 79 % des bases brutes de taxe professionnelle.

Cette valeur locative brute est établie comme suit :

### Modalités de calcul de la valeur locative brute des équipements et biens mobiliers

Durée d'amortissement des biens	Catégorie de biens	Mode de calcul de la valeur locative
Supérieure ou égale à 30 ans	Acquis ou créés avant le 1 <sup>er</sup> janvier 1976	Prix de revient x 9 %
	Acquis ou créés à compter du 1 <sup>er</sup> janvier 1976	Prix de revient x 8 %
Inférieure à 30 ans	Appartenant au redevable ou faisant l'objet d'un contrat de crédit-bail	Prix de revient x 16 %
	EBM dont le redevable est locataire	Loyer dû au cours de la période de référence, s'il est normal (*)

**NB** : le prix de revient est le prix réel d'achat augmenté des frais accessoires et du coût réel de production

(\*) Un loyer normal est compris dans une fourchette de 20 % autour du prix de revient x 16 %

Source : fiche n° 3 de la commission de réforme de la taxe professionnelle

Le présent article propose d'accorder aux redevables concernés un dégrèvement de la cotisation de taxe professionnelle afférente à ceux de leurs EBM :

- **créés ou acquis pour la première fois entre le 1<sup>er</sup> janvier 2004 et le 30 juin 2005.** Les biens et équipements concernés doivent donc être **neufs**, ce qui exclut du champ du dégrèvement les matériels rénovés, ainsi que les matériels usagés acquis à l'occasion d'opérations de restructuration (fusions, scissions, apports partiels d'actifs) ou bien de transmission d'entreprises individuelles. Cette exclusion se justifie à double titre. D'une part, seule la création ou la première acquisition de matériels correspond à de la formation brute de capital fixe (FBCF) au sens de la comptabilité nationale et exerce un effet d'entraînement sur la croissance. D'autre part, l'inclusion de l'acquisition de matériels usagés dans le champ du dégrèvement aurait pu inciter à la réalisation de certains montages consistant à transférer des EBM entre sociétés d'un même groupe ;

- et qui, à la date de leur création ou de leur première acquisition, sont **éligibles** aux dispositions de l'article 39 A du code général des impôts relatif **au régime de l'amortissement dégressif** (cf. l'encadré ci-après).

#### **Le régime de l'amortissement dégressif**

On peut rappeler que l'amortissement dégressif permet aux entreprises industrielles et commerciales soumises au régime du bénéfice réel normal ou simplifié, aux entreprises commerciales imposées selon le régime de la déclaration contrôlée et aux entreprises agricoles relevant d'un régime de bénéfice réel ou transitoire, d'amortir plus rapidement certains biens, énumérés par l'article 22 de l'annexe II du code général des impôts, qu'elles ont fabriqués ou acquis neufs. Ce système est facultatif, l'entreprise pouvant avoir intérêt à l'amortissement linéaire, mais l'option est irrévocable.

En ce cas, les annuités d'amortissement se calculent comme suit :

annuité = valeur résiduelle du bien à amortir x taux d'amortissement linéaire x coefficient d'amortissement dégressif, où le taux d'amortissement linéaire est lui même égal à la valeur initiale du bien, divisée par sa durée normale d'amortissement.

Depuis l'entrée en vigueur de l'article 9 de la loi de finances initiale pour 2001, les coefficients d'amortissement dégressif sont fixés par l'article 39 A du code général des impôts. Pour les biens acquis ou fabriqués à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2001, ces coefficients s'élèvent ainsi à :

- 1,25 lorsque leur durée normale d'utilisation est de trois ou quatre ans ;
- 1,75 lorsque cette durée est de cinq ou six ans ;
- 2,25 lorsque cette durée est supérieure à six ans.

#### **Exemple d'application du régime de l'amortissement dégressif**

Par exemple, soit une entreprise qui achète au premier janvier un matériel d'une valeur de 100.000 euros, dont la durée normale d'utilisation est de 5 ans, de sorte que le taux de l'amortissement linéaire est de 20 %.

Si elle choisit un amortissement linéaire, elle peut doter chaque année pendant cinq ans 20.000 euros aux amortissements, correspondant à 20 % de la valeur initiale.

Si elle choisit l'amortissement dégressif, l'annuité est égale la première année d'amortissement, à 100.000 euros x 20 % (coefficient d'amortissement linéaire) x 1,75 (coefficient d'amortissement dégressif), soit à 35.000 euros.

La valeur nette comptable résiduelle à la fin de la première année est donc de 65.000 euros.

La seconde année d'amortissement, l'annuité est égale à 65.000 euros x 20 % x 1,75, soit à 22.750 euros, d'où une valeur nette comptable résiduelle de 42.250 euros à la fin de l'année, etc.

A la fin des cinq années, pour éviter que la dernière annuité, qui représente le solde de l'amortissement, ne soit plus élevée que l'avant-dernière, l'entreprise a, par ailleurs, le droit de pratiquer, à la clôture des deux derniers exercices, une annuité correspondant à la moitié de la valeur restant à amortir au terme de la troisième année.

Au total, ce dispositif confère un **avantage de trésorerie** pour les **investissements** sous forme de biens amortissables.

**Les équipements et biens matériels (EBM) éligibles au régime de l'amortissement dégressif** sont énumérés par l'article 22 de l'annexe II et par les 2° et 3° de l'article 39 A du code général des impôts (CGI). Il s'agit :

- des matériels et outillages utilisés pour des opérations industrielles de fabrication, de transformation ou de transport (hors les véhicules de charge utile inférieure à deux tonnes) ;

- des matériels de manutention ;

- des installations destinées à l'épuration des eaux et à l'assainissement de l'atmosphère ;

- des installations productrices de vapeur, chaleur ou énergie ;

- des installations de sécurité et des installations à caractère médico-social ;

- des équipements informatiques et des machines de bureau (à l'exclusion des machines à écrire) ;

- des matériels et outillages utilisés à des opérations de recherche scientifique ou technique ;

- des installations de magasinage et de stockage, sans que puissent y être compris les locaux servant à l'exercice de la profession ;

- des investissements hôteliers, meubles et immeubles ;

- des bâtiments industriels dont la durée normale d'utilisation n'excède pas quinze années (à l'exception de ceux qui font l'objet de l'amortissement exceptionnel prévu par l'article 39 *quinquies* A en faveur des investissements en immeubles destinés à la recherche scientifique ou technique) ;

- des satellites de communications.

Au total, selon les évaluations de la direction générale des impôts, détaillés ci-après dans le cadre de la présentation du coût du dispositif proposé, les **immobilisations éligibles** au régime de l'amortissement dégressif représenteraient plus de la moitié (57 %) de l'ensemble des équipements et biens mobiliers (EBM), soit **environ 45 % de l'ensemble des bases brutes de taxe professionnelle**.

Il convient d'ailleurs de préciser que les redevables de la taxe professionnelle pourraient bénéficier du dégrèvement de taxe professionnelle pour tous ceux de leurs EBM éligibles au régime de l'amortissement dégressif :

- **même si l'entreprise n'est pas propriétaire des EBM au titre desquels elle est redevable de taxe professionnelle.** Cela concerne notamment le cas des redevables délégataires de service public, celui des redevables au titre d'EBM pris en location ou en crédit-bail, ainsi que celui des redevables au titre de biens qui sont mis à leur disposition à titre gratuit par un non-redevable. En effet, la rédaction du I du nouvel article 1647 *quinquies* du CGI proposée par le présent article ne précise pas que le bénéficiaire du dégrèvement doit être identique à la personne qui crée ou réalise la première acquisition des EBM correspondants. Pour bénéficier du dispositif proposé, il suffit donc d'être redevable au titre des immobilisations éligibles ;

- **même si l'entreprise concernée choisit, dans le cadre de la gestion de son résultat, de pratiquer un amortissement linéaire au lieu d'un amortissement dégressif.** Le dispositif proposé est donc neutre quant aux choix de gestion des entreprises ;

- même si les EBM éligibles au régime de l'amortissement dégressif sont également éligibles à des régimes d'amortissement exceptionnel (par exemple celui prévu par l'article 39 AB du CGI en faveur des matériels destinés à économiser l'énergie).

En revanche, on peut observer que **deux catégories de redevables de la taxe professionnelle ne pourraient bénéficier du dégrèvement** :

- les **très petites entreprises** (prestataires de services réalisant moins de 61.000 euros de chiffre d'affaires et artisans ou commerçants réalisant moins de 152.500 euros de chiffre d'affaires), parce qu'elles ne sont aujourd'hui assujetties à la taxe professionnelle qu'à raison de leurs immobilisations passibles de la taxe foncière. En d'autres termes, elles sont d'ores et déjà entièrement exonérées de taxe professionnelle à raison de leurs équipements et biens matériels immobilisés. 630.000 redevables étaient concernés en 2003 ;

- les **titulaires de bénéfices non commerciaux** (BNC), agents d'affaires et intermédiaires de commerce employant moins de cinq salariés, dont la taxe professionnelle a pour base une fraction de leurs recettes en application du 2° de l'article 1467 du CGI. 480.000 redevables étaient concernés en 2003.

### **C. LE CALCUL DU DÉGRÈVEMENT**

Les modalités de calcul du dégrèvement sont précisées aux II, III et IV du texte proposé par le I du présent article pour le nouvel article 1647 C *quinquies* du CGI.

Le dégrèvement proposé serait calculé **au niveau des entreprises concernées**, et non pas, le cas échéant, de chacun de leurs établissements, selon la formule suivante :

$$\text{Dégrèvement} = \begin{array}{l} \text{Valeur locative } \underline{\text{nette}} \\ \text{des immobilisations} \\ \text{éligibles} \end{array} \times \begin{array}{l} \text{Taux global de l'année} \\ \text{d'imposition (2005, 2006 ou 2007)} \\ \text{ou taux de l'année 2003 s'il est} \\ \text{moins élevé} \end{array}$$

La **valeur locative** des EBM **prise en compte** pour le calcul du dégrèvement est fort logiquement la valeur locative nette « *après application de l'ensemble des réductions et abattements dont elle peut faire l'objet* », notamment :

- l'abattement général de 16 % (article 1472 A *bis* du CGI) ;
- la réduction de 50 % de la base des établissements nouvellement créés (II de l'article 1478 du CGI) ;
- la réduction pour les usines nucléaires et les aéroports ainsi que les installations destinées à la lutte contre la pollution des eaux et de l'atmosphère (article 1518 A du CGI) ;

- l'abattement pour les entreprises de transport qui exercent une partie de leur activité en dehors du territoire national (article 310 H de l'annexe II au CGI).

Quant au **taux d'imposition** pris en compte, le III du texte proposé par le présent article pour le nouvel article 1647 *quinquies* du CGI précise qu'il s'agirait du **taux global** résultant de la sommation :

- des taux appliqués au profit de la commune ou des groupements, du département, de la région et, le cas échéant, des établissements publics fonciers ou d'aménagement ;

- ainsi que des frais d'assiette et de recouvrement perçus par l'Etat.

En revanche, **ne seraient pas pris en compte les taux** :

- des **taxes additionnelles** à la taxe professionnelle perçues au profit des chambres de commerce et d'industrie et des chambres de métiers ;

- de la **cotisation nationale de péréquation** de la taxe professionnelle prélevée depuis 1983 sur les redevables dont les établissements sont situés dans des communes où le taux global de taxe professionnelle de l'année d'imposition est inférieur au taux moyen global constaté l'année précédente au niveau national.

#### La cotisation nationale de péréquation en 2003

Taux global 2003 de la taxe professionnelle dans la commune	Taux 2003 de la cotisation de péréquation	Observations
≤ 10,94 %	3,4 %	
Entre 10,94 % et 11,84 %	Entre 3,4 % et 2,5 %	La somme des deux taux est limitée à 14,34 %
Entre 11,84% et 16,86 %	2,5 %	
Entre 16,86 % et 17,76 %	Entre 2,5 % et 1,6 %	La somme des deux taux est limitée à 14,34 %
Entre 17,76 % et 22,08 %	1,6 %	
Entre 22,08 % et 23,68 %	Entre 1,6 % et 0	La somme des deux taux est limitée à 14,34 %
≥ 23,68 %	Néant	

*Source : fiche n°3 de la commission de réforme de la taxe professionnelle*

**Par ailleurs, le taux pris en compte serait le taux global de l'année d'imposition (2005, 2006 ou 2007), ou bien le taux global constaté en 2003, si ce dernier est inférieur.**

Le fait de **plafonner le montant du dégrèvement à celui correspondant au taux constaté en 2003**, avant l'annonce de la présente mesure, est un **facteur de responsabilisation** des collectivités territoriales et de leurs groupements. En effet, s'ils choisissent d'augmenter leur taux de taxe professionnelle, cette augmentation sera perceptible par l'ensemble des entreprises, y compris pour la cotisation correspondant aux nouveaux investissements. En d'autres termes, les collectivités territoriales et leurs groupements seraient libres de leurs choix fiscaux, mais ceux-ci ne pèseraient que sur le contribuable local et non pas sur le contribuable national.

Par ailleurs, le dispositif proposé par le présent article **prévoit de ne pas prendre en compte les bases exonérées en application de la présente mesure pour l'application de l'ensemble des exonérations et abattements résultant de décisions prises par les collectivités territoriales** et leurs groupements dans le cadre des politiques d'aménagement du territoire, d'incitation à la création d'entreprises et de soutien à certains secteurs d'activités. Cela concerne notamment les exonérations ou abattements :

- en faveur des entreprises nouvelles (article 1464 B du CGI) ; des caisses de crédit municipal (article 1464) ; des entreprises de spectacles et des établissements de spectacle cinématographique (article 1464 A) ; des installations de désulfuration du gazole ou du fioul lourd (article 1464 E) ; des entreprises de manutention portuaire (article 1464 G) ; des activités gérées par les services d'activités industrielles et commerciales créés pour valoriser la recherche des établissements d'enseignement supérieur (article 1464 H) ; des jeunes entreprises innovantes (article 1466 D) et des distributeurs de presse (article 1469 A *quater*) ;

- au titre du développement régional ou des zones d'aménagement du territoire : zones franches urbaines, zones de redynamisation urbaines, zones de revitalisation rurale, Corse (articles 1465, 1465 A, 1465 B, 1466 A, 1466 B, 1466 B *bis*, 1466 C, 1466 D du CGI).

Le dispositif proposé par le présent article prévoit également des dispositions de coordination tendant à régler la question délicate de **l'ordre d'imputation des différents dégrèvements**, en posant le principe selon lequel les autres dégrèvements « *sont opérés, le cas échéant, après celui prévu au présent article* ».

Le principal autre dégrèvement visé est celui correspondant au **plafonnement** de la cotisation de taxe professionnelle acquittée par une entreprise en **fonction de sa valeur ajoutée** (cf. le tableau ci-après), dont bénéficiaient **135.000 entreprises en 2003**.

### Le taux du plafonnement de la cotisation de taxe professionnelle en fonction de la valeur ajoutée

Entreprises	Taux du plafonnement
Entreprises de travaux agricoles, ruraux et forestiers pour les impositions à compter de 2002	1,0 %
Entreprises qui réalisent au titre de l'année d'imposition un chiffre d'affaires hors taxes < 21 350 000 €	3,5 %
Entreprises dont le chiffre d'affaires hors taxes est compris entre 21.350.000 € et 76.225.000 €	3,8 %
Entreprises qui réalisent un chiffre d'affaires hors taxes > 76.225.000 €	4,0 %

Source : fiche n°3 de la commission de réforme de la taxe professionnelle

### Les autres dégrèvements de taxe professionnelle

Autres réductions de cotisation	Montant du dégrèvement
Entreprises utilisant des véhicules routiers (camions ou autocars)	Nombre de véhicules x 122 € (plafonné au montant de la cotisation, sans remboursement ni report, sous réserve de règles particulières de calcul)
Entreprises de transport sanitaire terrestre	50 % de la cotisation
Armateurs	Part de la cotisation relative à la valeur locative des navires de commerce et de leurs équipements embarqués (à compter de 2003)
Immobilisations affectées à la recherche	Part relative à la valeur locative des immobilisations affectées à la recherche (à compter de 2004)
Diminution des bases (« dégrèvement pour réduction d'activité »)	Cotisation N (sur les bases N-2) x diminution des bases entre N-2 et N-1 (calcul effectué au niveau de l'ensemble des établissements)

Source : fiche n°3 de la commission de réforme de la taxe professionnelle

Le choix d'imputer prioritairement le dégrèvement pour les investissements nouveaux proposé par le présent article répond tout d'abord à une **logique budgétaire**.

En effet, selon les informations transmises à votre rapporteur général, **si le dégrèvement pour les investissements nouveaux était imputé après le dégrèvement lié au plafonnement en fonction de la valeur ajoutée, le coût du dispositif proposé serait accru de près de la moitié** (de l'ordre de 500 millions d'euros supplémentaires en 2006 et de 750 millions d'euros supplémentaires en 2007).

Mais ce choix répond aussi, selon les informations transmises à votre rapporteur général, à des **considérations de principe** et à des **nécessités pratiques**, parmi lesquelles :

- la volonté de maintenir la cotisation des entreprises entre un plancher et un plafond, en fonction de leur « capacité contributive » représentée par la valeur ajoutée ;

- le souci de **simplifier** les procédures pour les entreprises. Le dispositif retenu permet en effet aux services fiscaux de calculer directement le dégrèvement pour les investissements nouveaux à partir de la déclaration annuelle 1003 effectuée en année n, prise en compte dans l’avis d’imposition envoyé à l’entreprise en décembre n+2 ;

- enfin, la nécessité de ne pas alourdir excessivement la gestion de l’impôt pour les services fiscaux. En effet, l’application du plafonnement en fonction de la valeur ajoutée avant le dégrèvement en faveur des armateurs suscite d’ores et déjà de nombreuses difficultés alors même que seulement 130 entreprises sont concernées.

Cela étant, il convient de souligner que, malgré l’imputation du dégrèvement proposé par le présent article avant celui lié au plafonnement de la cotisation en fonction de la valeur ajoutée, les 135.000 entreprises plafonnées en fonction de leur valeur ajoutée sont susceptibles de bénéficier partiellement du dispositif proposé par le présent article.

On peut en effet rappeler que la cotisation éligible au plafonnement en fonction de la valeur ajoutée est déterminée depuis 1996 par référence soit au taux d’imposition de 1995, soit au taux d’imposition de l’année, si ceux-ci sont inférieurs.

En d’autres termes, les hausses de la pression fiscale intervenues depuis 1995 ne sont pas « plafonnées » et le surcroît de cotisation qui en résulte est actuellement entièrement à la charge des entreprises.

En conséquence, **les entreprises plafonnées en fonction de la valeur ajoutée dont le taux d’imposition aurait été accru entre 1995 et 2003 bénéficieront du dispositif de dégrèvement pour investissements nouveaux proposé par le présent article à proportion de l’augmentation entre ces deux dates de leur taux global de taxe professionnelle**, selon la formule suivante :

$$\begin{array}{l}
 \text{Surcroît de} \\
 \text{dégrèvement pour} \\
 \text{les entreprises} \\
 \text{plafonnées}
 \end{array}
 =
 \begin{array}{l}
 \text{Valeur locative } \underline{\text{nette}} \\
 \text{des immobilisations} \\
 \text{éligibles}
 \end{array}
 \times
 \begin{array}{l}
 [\text{Taux global de l'année} \\
 \text{d'imposition (2005,2006} \\
 \text{ou 2007) ou taux de} \\
 \text{l'année 2003 s'il est} \\
 \text{moins élevé}] - \text{Taux} \\
 \text{global de 1995}
 \end{array}$$

Cet avantage ne serait pas négligeable. En effet, les statistiques établies par la DGI dans le cadre des travaux de la commission Fouquet suggèrent que les cotisations de taxe professionnelle dépassant le seuil du plafonnement s'élevaient au total à 1,16 milliard d'euros en 2003, 53.260 entreprises acquittant plus de 4 % de leur valeur ajoutée, 10.260 entreprises acquittant plus de 5 % de leur valeur ajoutée, 2.260 entreprises acquittant plus de 7 % de leur valeur ajoutée et 750 entreprises acquittant plus de 10 % de leur valeur ajoutée.

Quoi qu'il en soit, le présent article prévoit, outre celle concernant les entreprises « plafonnées » en fonction de leur valeur ajoutée, **trois autres mesures d'atténuation du coût du dispositif** proposé. En effet, celui-ci ne profiterait *de facto* :

- ni aux **15.500 redevables** dont le chiffre d'affaires est supérieur à 7,6 millions d'euros et qui sont soumis à la **cotisation minimale** de taxe professionnelle de sorte que leur cotisation totale de taxe professionnelle atteint en tout état de cause 1,5 % de leur valeur ajoutée ;

- ni aux **680.000 redevables** soumis à la **cotisation minimum**, c'est à dire imposés sur la seule base d'un local de référence choisi par la commune, souvent pour des montants très modiques (leur cotisation moyenne étant inférieure à 300 euros en 2003) ;

- ni aux **trois redevables** (Electricité de France, la SNCF et France Télécom), qui subissent les effets du **plafonnement** à 76,225 millions d'euros du dégrèvement de taxe professionnelle au titre du plafonnement en fonction de la valeur ajoutée.

En effet, le II du présent article propose de modifier la rédaction du V de l'article 1647 B *sexies* du CGI relatif à ce « plafonnement du plafonnement », afin que ce seuil de 76,225 millions d'euros s'applique au cumul du dégrèvement au titre du plafonnement en fonction de la valeur ajoutée et du dégrèvement au titre des investissements nouveaux proposé par le I du présent article. En conséquence, le présent article n'aurait aucun effet sur les trois contribuables précités, qui sont déjà « au taquet ».

En revanche, selon les informations transmises à votre commission, cette disposition ne pénaliserait aucun autre redevable. Cela résulte notamment de ce que les autres grands contribuables plafonnés en fonction de la valeur ajoutée sont le plus souvent organisés en groupes d'entreprises dont aucune ne bénéficie de dégrèvements au titre du plafonnement en fonction de la valeur ajoutée d'un montant proche du seuil précité de 76,225 millions d'euros.

Malgré ces diverses atténuations, **le coût du dispositif proposé n'en demeure pas moins très élevé**, puisqu'il atteindrait, selon les estimations réalisées par le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie :

- **50 millions d'euros en 2005** (pour les seuls établissements nouveaux) ;
- **1,33 milliard d'euros en 2006** ;
- **1,44 milliard d'euros en 2007**.

Ce coût est un coût net, tenant compte de ce que la diminution de la cotisation de taxe professionnelle des entreprises majore leur résultat, donc accroît les recettes des impôts sur les bénéfices.

**Estimation du coût du dispositif proposé**

*(montants exprimés en milliards d'euros)*

	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>
Dégrèvement brut de taxe professionnelle au titre des investissements nouveaux	0,08	2,20	3,30	
Impact des mesures d'atténuation pour les redevables assujettis à la cotisation minimale ou bien plafonnés en fonction de leur valeur ajoutée	(2)		- 1,31	
Dégrèvement net de taxe professionnelle	0,05	1,33	1,99	
Augmentation induite des recettes de l'impôt sur les sociétés (IS)		ns	0,55	0,18
<b>Coût net</b>	<b>0,05</b>	<b>1,33</b>	<b>1,44</b>	<b>- 0,18</b>

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

Comme le montre l'encadré ci-après, *ce chiffrage se fonde sur le flux d'investissements éligibles estimé pour l'année 2001*. Compte tenu de l'évolution de l'investissement productif entre 2001 et 2004, les montants pour l'année 2004 devraient être proches de ceux observés en 2001. On ne peut toutefois exclure que le coût du dispositif s'avère sous-estimé, si les investissements éligibles étaient sensiblement plus dynamiques qu'escompté sur la période 2004 - premier semestre 2005.

## **Méthode d'évaluation de l'impact du dégrèvement pour investissements nouveaux**

« L'évaluation de l'impact du dégrèvement pour investissements nouveaux (DIN) a été réalisée en estimant le montant des investissements qui pourront être concernés sur une année, puis en appliquant les principes de taxation de la taxe professionnelle. La répercussion de ce dégrèvement sur le plafonnement en fonction de la valeur ajoutée (PVA), sur la cotisation minimale, et sur l'impôt sur les sociétés a été établie dans un deuxième temps.

Le montant des investissements concernés par le dégrèvement a été chiffré à partir des chiffres figurant dans les liasses fiscales déposées pour l'impôt sur les sociétés ou l'imposition des bénéfices industriels et commerciaux (exercices clos en 2001).

Le montant des acquisitions sur le champ correspondant aux équipements et aux biens mobiliers (installations hors constructions, matériels, outillages, mobilier) atteint sur l'année exploitée 109 milliards d'euros. Ces données sont celles qui figurent dans les déclarations 2054 déposées par les entreprises au régime normal. Elles ont été majorées de 6 % pour tenir compte du poids des entreprises au régime simplifié qui ne communiquent pas le détail nécessaire à un calcul direct. Ce montant d'investissement a par ailleurs été confronté aux bases globales des EBM connues pour la TP (92,4 milliards d'euros de valeur locative sur la dernière année soit un montant d'immobilisations de 580 milliards d'euros). Il conduit à une durée moyenne d'utilisation de ces biens de près de 6 ans, ce qui apparaît cohérent avec ce qui est habituellement retenu dans les études sur ce type de biens.

La fraction des investissements qui entre dans le champ de l'amortissement dégressif a été estimée à partir des données de dotations aux amortissements (déclaration 2055) des entreprises pratiquant à la fois l'amortissement dégressif et l'amortissement linéaire.

Il a été tenu compte du fait :

- que le DIN concerne les investissements qui peuvent être amortis de manière dégressive, et pas seulement ceux qui sont comptablement amortis de manière dégressive ;

- qu'une partie importante des entreprises ne pratiquent que des amortissements linéaires, alors même qu'elles ont quasiment toutes des immobilisations qui pourraient donner lieu à un amortissement dégressif, en particulier pour le matériel informatique.

Pour ne pas sous-estimer les résultats, les taux observés dans les entreprises pratiquant les deux types d'amortissements ont été majorés pour tenir compte du fait que, même dans ces entreprises, cette pratique ne concerne pas nécessairement tous les biens possibles. Une majoration de 6 points de la fraction des investissements entrant dans le champ de l'amortissement dégressif a été retenue a minima en se fondant sur ce qu'on peut observer sur le matériel de bureau et informatique (6 % des entreprises qui pratiquent l'amortissement dégressif, n'en portent pas sur la ligne « matériel de bureau et informatique », alors qu'elles pourraient quasiment toutes en avoir).

Le taux global ainsi construit (51 + 6 %) a été appliqué à l'ensemble des entreprises.

*Par exception, la situation particulière de très grandes entreprises qui ne pratiquent pas ou peu d'amortissements dégressifs malgré le type de leurs immobilisations, a été considérée individuellement du fait de leur poids dans la TP.*

*Il en ressort un taux global observé qui s'élève à 57 % pour la part des investissements en équipements et bien mobiliers entrant dans le champ de l'amortissement dégressif.*

*La base brute dégrevée est évaluée pour une année à  $57 \% \times 109 \times 16 \% = 9,94$  milliards d'euros soit 8,35 milliards d'euros de base nette après l'abattement général de 16 %. Compte tenu d'un taux moyen pour la taxe professionnelle de 26,6 % en 2003, le montant du dégrèvement peut être estimé à 2,2 milliards d'euros.*

*Le dégrèvement modifiera pour certaines entreprises les montants du plafonnement en fonction de la valeur ajoutée et de la cotisation minimale. Une simulation effectuée à partir des données présentes dans les liasses fiscales conduit à retenir que le DIN se répercutera globalement à hauteur de 870 millions d'euros sur le plafonnement en fonction de la valeur ajoutée et sur la cotisation minimale de TP, ce qui ramène l'avantage procuré par le dégrèvement à 1,35 milliards d'euros.*

*Le tableau précité résume les principaux chiffres évalués. Il tient compte également du montant du dégrèvement que pourront obtenir dès 2005 les entreprises nouvelles (5,3 % en termes d'investissement), de l'augmentation de 50 % du dégrèvement en 2007 en raison des investissements réalisés au 1<sup>er</sup> semestre 2005 et des effets sur l'impôt sur les sociétés (ou sur l'impôt sur le revenu dans le cas de l'imposition des BIC) payés en 2007 et 2008. Compte tenu des modalités de paiement de l'IS, ces effets ne concerneront que les entreprises ou les groupes bénéficiaires (65 % du total) et affecteront en 2007 à la fois le solde au titre de 2006 et les premiers acomptes, soit au total 0,55 milliards d'euros ».*

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

#### **D. LA PROCÉDURE DE DÉGRÈVEMENT**

Conformément au deuxième alinéa du I du dispositif proposé pour le nouvel article 1647 C *quinquies* du code général des impôts, le dégrèvement pour investissements nouveaux serait, comme les autres dégrèvements, accordé sur demande du redevable, sans autre formalité que d'identifier la valeur locative et l'adresse des biens éligibles « *sur les déclarations prévues à l'article 1477* » du CGI, soit, en pratique, la déclaration n° 1003.

## II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté le présent article sans modification.

## III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

### *A. LE DISPOSITIF PROPOSÉ TRADUIT LES ENGAGEMENTS DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE ET ENGAGE LE PROCESSUS NÉCESSAIRE DE RÉFORME DE LA TAXE PROFESSIONNELLE*

Le 6 janvier 2004, à l'occasion de ses vœux aux forces vives de la Nation, le Président de la République avait annoncé :

*« Pour libérer la capacité d'investissement de nos entreprises, le remplacement de la taxe professionnelle par un nouveau dispositif qui ne pénalise pas l'industrie et prenne mieux en compte la diversité des activités économiques est devenu indispensable. Il doit être engagé. En attendant, et pendant dix-huit mois, je souhaite que la loi prévoie que les nouveaux investissements se feront en franchise de taxe professionnelle, ce qui aura aussi pour effet de stimuler une reprise économique saine et durable. Le Gouvernement veillera évidemment à la neutralité de cette mesure pour les finances des collectivités locales ».*

Le présent article constitue la **traduction concrète** du second volet de cette annonce, relatif à l'institution d'un dispositif incitant les entreprises à investir en franchise de taxe professionnelle, sans pour autant grever les ressources des collectivités territoriales et réduire leur autonomie financière.

Le présent article constitue aussi la traduction concrète du premier volet de cette annonce, relatif au remplacement de la taxe professionnelle, car le dispositif proposé le rend inéluctable à brève échéance.

En effet, il serait surprenant de mettre en œuvre le dégrèvement proposé pour les investissements réalisés entre le 1<sup>er</sup> janvier 2004 et le 30 juin 2005, puis de revenir au régime antérieur pour les investissements réalisés à partir du 1<sup>er</sup> juillet 2005.

Cependant, il n'est pas envisageable de prolonger durablement le bénéfice du dégrèvement proposé, notamment en l'étendant aux investissements réalisés bien au delà du 30 juin 2005, car le coût budgétaire du dispositif deviendrait insupportable, et l'assiette de la taxe professionnelle perdrait toute signification.

## ***B. LE RECOURS À LA TECHNIQUE DU DÉGRÈVEMENT EST, EN L'ESPÈCE, APPROPRIÉ***

**Votre commission des finances n'est pas, en principe, favorable à la prise en charge par l'Etat des impôts locaux.** Ainsi, elle avait estimé, dans un rapport d'information<sup>1</sup> exposant sa « doctrine » en matière de fiscalité locale, qu'il était nécessaire de « *préserver les assiettes locales en confiant la gestion et le coût de toute nouvelle mesure d'exonération, de dégrèvement ou d'abattement aux collectivités territoriales percevant les impôts correspondants* ».

Par ailleurs, notre collègue Yves Fréville a montré, dans un rapport d'information sur les dégrèvements de taxe d'habitation<sup>2</sup>, les effets pervers de la substitution de l'Etat aux contribuables locaux. Il écrit ainsi, en introduction du rapport précité : « *La taxe d'habitation n'est plus un vrai impôt local : la moitié des contribuables ne paie plus ou ne paie que partiellement cet impôt qu'en fonction de leurs revenus, sans que subsiste un quelconque lien avec l'impôt sur l'habitation voté par les collectivités locales. Un coin fiscal à la charge de l'Etat a été enfoncé entre la recette perçue par les collectivités locales et l'impôt payé par les contribuables* ».

**La prise en charge par l'Etat d'une part croissante de la fiscalité locale**, dont il est progressivement devenu le premier contributeur, comporte ainsi souvent des effets pervers, tant pour l'Etat que pour les collectivités territoriales elles-mêmes :

- elle **tend à accroître le volume des dépenses incompressibles pour l'Etat**, dans un contexte budgétaire très défavorable, d'une part ;

- elle **tend à réduire la base des impôts locaux**, dans le cas des exonérations et à des abattements, **ou à réduire la responsabilité des élus**, dans le cas des dégrèvements, puisque les contribuables dégrévés ne ressentent plus les éventuelles augmentations de la pression fiscale locale, d'autre part.

De nouveaux dégrèvements, abattements ou exonérations ne peuvent donc être instaurés que dans des circonstances exceptionnelles.

L'objet du présent article, qui consiste à exonérer de manière temporaire les investissements productifs de taxe professionnelle, est toutefois très différent de l'exemple de la taxe d'habitation précité.

---

<sup>1</sup> Jean Arthuis, rapport d'information n° 289 (2002-2003) fait au nom de la commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation sur les perspectives d'évolution de la fiscalité locale, annexe au procès-verbal de la séance du 13 mai 2003.

<sup>2</sup> Yves Fréville, « La taxe d'habitation est-elle encore un impôt local ? », rapport d'information n° 71 (2003-2004) fait au nom de la commission des finances, annexe au procès-verbal de la séance du 19 novembre 2003.

En effet, **s'agissant de la taxe d'habitation, les dégrèvements législatifs mis en place par l'Etat s'inscrivent dans le cadre d'une politique globale et pérenne**, dont la cause est l'absence de réforme de la taxe d'habitation : ils visent à corriger une situation jugée inéquitable pour de nombreux contribuables, compte tenu de l'absence de révision des valeurs locatives sur lesquelles la taxe est assise.

**En revanche, la mesure proposée par le présent article est à la fois temporaire et incitative**, puisqu'il s'agit, tout en engageant la réforme de la taxe professionnelle annoncée par le président de la République, d'inciter les entreprises à investir au service de l'emploi et de l'attractivité de la France.

En l'espèce, **le recours au dégrèvement se justifie donc, car il respecte l'autonomie financière des collectivités territoriales** : à la différence d'une exonération compensée par l'Etat, le mécanisme du dégrèvement permet aux collectivités territoriales de fixer librement le niveau de leurs ressources, l'Etat se substituant aux contribuables locaux. Le dégrèvement est neutre pour les collectivités territoriales et leurs groupements, y compris si ceux-ci décident de faire varier leur taux de taxe professionnelle : l'Etat impute les dégrèvements sur la cotisation mise à la charge de l'entreprise, mais verse aux collectivités territoriales la totalité du produit, comme si le dégrèvement n'avait pas eu lieu.

**Les dégrèvements font d'ailleurs partie des ressources propres des collectivités territoriales au sens de l'article 72-2 de la Constitution, à la différence des compensations d'exonérations d'impôts locaux.** C'est d'ailleurs la raison pour laquelle, contrairement à ce que prévoyait la rédaction initiale de l'article 82 de la loi de finances initiale pour 2003, votre commission des finances avait demandé et obtenu que soit instauré un dégrèvement, et non une exonération, de taxe professionnelle des investissements affectés à la recherche.

Enfin, comme votre rapporteur général l'a déjà noté, le dégrèvement proposé par le présent article fait référence au taux de 2003, ce qui constitue un facteur de **responsabilisation** des collectivités territoriales : si celles-ci décident d'augmenter leurs taux de taxe professionnelle, cette augmentation sera ressentie par les entreprises, qui seront alors amenées à acquitter le différentiel entre le taux de 2003 et celui des années ultérieures.

Le dégrèvement proposé par le présent article évite donc de faire peser les augmentations de la fiscalité locale sur le contribuable national, ainsi que les éventuels « effets d'aubaine » dont pourraient profiter les collectivités territoriales.

### **C. UNE MESURE OPPORTUNE DE SOUTIEN DE L'INVESTISSEMENT**

Il convient de souligner que le présent dispositif s'inscrit dans un **contexte économique particulier** :

- **la France a connu en 2003 le ralentissement de l'activité le plus prononcé depuis 1993**, le taux d'investissement des entreprises s'étant replié de manière quasi-continue au cours de la période 2000-2003 (de 20,1 % en 2000 à 18,3 % au quatrième trimestre 2003) et la France ayant perdu près de 100.000 emplois salariés dans l'industrie en 2003 et encore 20.000 au premier trimestre 2004 ;

- mais, comme l'illustre le titre de la note de conjoncture de l'INSEE de juin 2004, « *La croissance confirmée* », **la reprise se dessine**, à la faveur d'un environnement international porteur, du raffermissement de la demande intérieure et du redémarrage de l'investissement, qui, après s'être replié de 3,8 % en 2002 et de 1,5 % en 2003, pourrait progresser de 3,8 % en 2004 selon l'INSEE ;

- cependant, **l'environnement demeure encore emprunt d'incertitudes**, en raison notamment des fluctuations du prix du pétrole, de la flambée des prix de matières premières, de la faiblesse de l'activité en Allemagne et en Italie, et, au plan national, de la situation préoccupante des finances publiques.

**Dans ces conditions, il semblait opportun d'adresser un signal favorable à l'investissement**, et tout porte à croire que l'annonce du présent dispositif et, au delà, l'annonce d'une réforme de la taxe professionnelle visant à favoriser l'investissement, ont contribué à redresser le moral et la confiance dans l'avenir des entrepreneurs.

En outre, dans un contexte d'incertitudes, la réduction de la taxe professionnelle peut être un instrument approprié pour stimuler l'investissement. En effet, **la taxe professionnelle** majore directement les coûts de production quel que soit le résultat de l'entreprise, donc **accroît les risques** d'un investissement de capacité ou d'innovation.

Enfin, le choix d'un dégrèvement de taxe professionnelle présente *a priori* l'avantage d'infléchir les comportements des entreprises dès maintenant, au moment où la croissance et la confiance des agents privés ont le plus besoin d'être soutenues, sans pour autant peser immédiatement sur les finances publiques, ce qui eût pu exercer l'effet inverse.

Cela étant, on peut se demander si le fait que les investissements réalisés en 2004 bénéficieront de trois années d'exonération s'ils sont effectués par des établissements nouveaux au lieu de deux s'ils sont effectués par des établissements nouveaux n'est pas de nature à accroître temporairement la pratique, souligné par les travaux de la commission de réforme de la taxe professionnelle, de restructurations d'entreprises à des fins d'optimisation fiscale (le transfert d'actifs entre redevables permettant, dans certaines limites, d'en réévaluer à la baisse la valeur locative, ce qui constitue déjà une incitation aux restructurations).

Rétrospectivement, l'extension à la taxe professionnelle du champ de la procédure de répression de l'abus de droit effectuée à l'initiative de votre commission des finances dans le cadre de la loi de finances rectificative pour 2003 n'en n'apparaît donc que plus opportune.

Par ailleurs, on peut s'interroger sur **le ciblage** du dispositif proposé sur les seuls investissements éligibles à l'amortissement dégressif :

- d'un côté, les travaux de la commission de réforme de la taxe professionnelle soulignent que celle-ci pèse proportionnellement davantage sur les investissements utilisés sur une longue période, ce qui justifierait, dans une perspective structurelle, de réduire prioritairement la taxe professionnelle assise sur des investissements de très long terme ;

- de l'autre, on peut supposer que les décisions de réalisation des investissements non éligibles, notamment les décisions de construction et de localisation de nouveaux bâtiments, sont souvent planifiées longtemps à l'avance, de sorte qu'il est difficile de les infléchir à l'aide de dispositifs de soutien temporaire de l'investissement.

**En conclusion, on peut observer que le dispositif proposé se compare favorablement avec le dispositif de soutien temporaire de l'investissement annoncé en octobre 2001 par M. Laurent Fabius, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, dans le cadre d'un plan d'un « *Plan de consolidation de la croissance* » qui a malheureusement échoué, puisque celle-ci n'a cessé de s'effriter par la suite.**

En effet, ce dispositif temporaire, adopté en loi de finances rectificative pour 2001, et consistant à permettre aux entreprises de majorer de 30 % les dotations aux amortissements correspondant aux douze premiers mois suivant la réalisation de certains investissements acquis ou *commandés* entre le 17 octobre 2001 et le 30 mars 2002 :

- est intervenu après que le retournement du cycle économique ait été irrémédiablement engagé (l'investissement des entreprises baissant ainsi de 0,8 % au 1<sup>er</sup> trimestre 2003, malgré la mesure), alors que le dispositif proposé

par le présent article coïncide avec le retournement de la conjoncture, qu'il tend ainsi à conforter ;

- était beaucoup moins ambitieux, et donc moins susceptible de créer un choc psychologique. En effet, son coût budgétaire était évalué à 0,8 milliards d'euros sur la période 2002-2003, contre 2,8 milliards d'euros sur la période 2005-2007 pour le dispositif proposé par le présent article. En outre, ce coût budgétaire n'était qu'un coût de trésorerie, alors que le coût du présent dispositif serait définitif ;

- était difficile à gérer pour les entreprises, compte tenu notamment de sa durée restreinte, comme de la faculté qui leur était offerte d'en bénéficier, sous des conditions relativement complexes, pour des biens commandés entre le 17 octobre 2001 et le 31 mars 2002 ;

- comme le relevait non sans humour notre collègue député Didier Migaud, alors rapporteur général du budget à l'Assemblée nationale dans son rapport sur le projet de loi de finances rectificative pour 2001<sup>1</sup>, avait « *été annoncé par le gouvernement, à la tribune de l'Assemblée nationale, le 16 octobre 2001. Fait rare dans l'histoire de la législation fiscale, [la mesure] a été d'application dès le lendemain du discours* », par voie d'instruction, en application de l'article L. 80 A du livre des procédures fiscales<sup>2</sup> ;

- enfin, ne s'inscrivait pas dans le cadre d'une politique fiscale cohérente, puisqu'il survenait peu après que l'article 9 de la loi de finances initiale pour 2001 eût adressé aux entrepreneurs un signal inverse en diminuant les coefficients de l'amortissement dégressif.

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

---

<sup>1</sup> Rapport de l'Assemblée nationale n° 342 (XI<sup>ème</sup> législature) page 263.

<sup>2</sup> L'article L. 80 A du livre des procédures fiscales prévoit toutefois seulement que « lorsque le redevable a appliqué un texte fiscal selon l'interprétation que l'administration avait fait connaître par ses instructions ou circulaires publiées et qu'elle n'avait pas rapporté à la date des opérations en cause, elle ne peut poursuivre aucun rehaussement en soutenant une interprétation différente ».

-

*ARTICLE ADDITIONNEL AVANT L'ARTICLE 6*

**Clarification des règles de requalification des plus-values sur valeurs mobilières en bénéfices non commerciaux**

**Commentaire : le présent article additionnel tend à réformer l'article 92-2 du code général des impôts pour clarifier les conditions dans lesquelles les plus-values sur cessions de valeurs mobilières peuvent être imposées par exception, non pas au taux forfaitaire de 16 % qui constitue le taux de fiscalité de l'épargne de droit commun, mais au barème de l'impôt sur le revenu, selon le régime des bénéfices non commerciaux.**

**I. LE CONTEXTE ACTUEL**

***A. L'EXISTENCE D'UN RÉGIME DÉROGATOIRE POUR LES PLUS-VALUES SUR CESSIONS DE VALEURS MOBILIÈRES***

Les plus values sur cessions de valeurs mobilières rentrant dans le cadre de l'article 150-0-A<sup>1</sup> du code général des impôts sont normalement imposées, en application de l'article 200-A du code général des impôts, au taux forfaitaire de 16 %, auquel il convient d'ajouter les prélèvements sociaux. **Il s'agit du dispositif de droit commun en matière de fiscalité de l'épargne.**

Par exception, le deuxième alinéa du 2. de l'article 92 du code général des impôts permet de requalifier les produits des opérations de bourse en bénéfices non commerciaux et de les assujettir à ce titre au barème de l'impôt sur le revenu **lorsque ces opérations sont effectuées « à titre habituel »**. **Les revenus issus de ces opérations sont dans ce cas en effet considérés comme des revenus d'activité.**

---

<sup>1</sup> Montants de cession supérieurs à 15.000 euros par foyer fiscal dans l'année.

## **B. LA PRATIQUE DE L'ADMINISTRATION FISCALE**

**La pratique du contrôle fiscal a conduit à requalifier de plus en plus souvent en bénéfices non commerciaux les gains d'épargnants pratiquant une gestion active de leur patrimoine financier**, sans prise en compte du contexte nouveau créé en matière de gestion de l'épargne par :

- la montée en puissance d'une presse financière grand public ;
- la généralisation des courtiers en ligne qui permettent de passer des ordres de bourse en nombre avec une très grande facilité ;
- la popularisation d'instruments financiers autrefois « réservés » à des professionnels (SRD « service à règlement différé », « report » proposés « en standard » sur tous les sites internet des grandes banques à réseau) ;
- le changement de comportement des épargnants qui pratiquent désormais une gestion active de leur épargne<sup>1</sup> au lieu de la confier à des intermédiaires.

## **C. LA JURISPRUDENCE ADMINISTRATIVE**

Le Conseil d'Etat tente fréquemment d'interpréter l'article 92-2 du code général des impôts de manière plus adaptée en définissant les opérations habituelles comme celles « effectuées dans des conditions analogues à celles qui caractérisent une activité exercée par une personne se livrant à titre professionnel à ce type d'opérations ». Il utilise pour ce faire un « faisceau d'indices ».

Le Conseil d'Etat a fait application de cette jurisprudence dans une décision du 3 février 2003<sup>2</sup>. En l'espèce, il s'agissait d'une personne disposant d'un patrimoine d'actions d'environ 27,5 millions de francs (soit 4.200.000 euros), qui exerçait la profession de remisier en bourse auprès de deux agents de change. Cette personne avait effectué en 1983 et en 1984 respectivement, 497 et 317 opérations boursières, pour des montants de 184 et 166 millions de francs (soit 28,1 millions et 25,4 millions d'euros).

Dans cette décision, le Conseil d'Etat a retenu les éléments suivants comme caractérisant une activité effectuée dans des conditions analogues à celles d'un professionnel :

---

<sup>1</sup> C'est d'ailleurs ce comportement, qualifié de « spéculation », qui est très mal perçu par l'administration fiscale. Il y a une certaine connotation « morale » dans les redressements opérés qui est normalement absente du code général des impôts.

<sup>2</sup> CE 3 février 2003, n° 232040, 3<sup>ème</sup> et 8<sup>ème</sup> sous-sections, Roche.

- grâce à un contrat conclu avec une banque, l'intéressé a disposé de l'ensemble des moyens et informations mis à la disposition d'un professionnel ;

- l'intéressé a effectué des opérations caractérisées par leur ampleur, leur diversité et leur fréquence, en utilisant des techniques d'achat et de vente à terme comparables à celles d'un professionnel.

Dans un arrêt du 25 avril 2003, le Conseil d'Etat n'a pas retenu cette jurisprudence dans le cas d'un particulier ayant confié par mandat la gestion de ses portefeuilles à deux banques d'affaires. Bien que les opérations aient été fréquentes, importantes et variées (de 1985 à 1987, les deux banques avaient passé 575 ordres d'achat ou de vente ayant porté sur 423.553 titres, correspondant à 191 valeurs différentes, pour des durées de détention n'excédant généralement pas un an), le Conseil d'Etat a considéré que le contribuable n'avait pas participé de manière directe et personnelle à la gestion de son portefeuille, la gestion ayant été mandatée à des professionnels.

## II. LA NÉCESSITÉ D'UNE INITIATIVE LÉGISLATIVE

Il existe aujourd'hui une divergence assez nette entre la pratique de l'administration et la jurisprudence du Conseil d'Etat. Des contentieux sont nés. **L'article 92-2 du code général des impôts, peu connu, ne permet pas de connaître clairement, pour les contribuables, ce qui distingue les revenus d'épargne des revenus d'activité.**

La pratique actuelle présente de nombreux effets pervers. Elle conduit à pénaliser les épargnants qui prennent le plus de risques. Elle répond imparfaitement à la question : à partir de quel moment un épargnant cesse-t-il d'être un épargnant pour devenir un professionnel de la finance ?

Pourtant, les gains réalisés par un certain nombre de contribuables « requalifiés » par l'administration fiscale en période d'euphorie boursière, et qui doivent être taxés aux yeux du contrôle fiscal, ont généralement été intégralement perdus au moment du retournement du marché. Ces particuliers, dans leur manière de prendre en compte le risque de marché, ne se comportent donc pas en professionnels. L'administration fiscale leur reproche un comportement - passage des ordres en direct, fréquence des ordres, recours au SRD et au report etc. - qui est celui d'un « professionnel d'autrefois » et celui d'un « particulier éclairé d'aujourd'hui », tant la culture boursière s'est propagée parmi les épargnants.

**L'article 92-2, tant dans sa rédaction que dans son application, paraît ainsi assez largement daté.**

-

Certes, une instruction fiscale, promise par M. Alain Lambert, alors ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2004, devrait prochainement voir le jour. Elle devrait reprendre à son compte les éléments de la jurisprudence du Conseil d'Etat. Seraient donc réputées être effectuées « *à titre habituel* » les opérations de bourse « *effectuées dans des conditions analogues à celles qui caractérisent une activité exercée par une personne se livrant à titre professionnel à ce type d'opérations* ».

**En ce qui concerne la loi fiscale, il paraît cependant nécessaire de clarifier la règle du jeu pour les épargnants.** Soit le contribuable effectue des opérations à titre professionnel, car la gestion de son patrimoine financier constitue sa profession, et il est logique qu'il soit taxé au titre des bénéfices non commerciaux, soit cette activité ne constitue pas sa profession, et dans ce cas, la gestion de ses actifs financiers doit relever de la fiscalité de l'épargne.

On pourrait s'interroger sur l'opportunité de supprimer le dispositif de l'article 92-2. Dans la mesure où des limites existent, une restriction du champ d'application de l'article 92-2 paraît s'imposer. Seraient taxés « les produits des opérations de bourse effectuées « *à titre professionnel par les particuliers* », et non plus « *à titre habituel* ». **Le nombre de contribuables voyant leur gains en bourse requalifiés par l'administration fiscale serait ainsi réduit à ceux qui font de leur expertise financière un véritable métier.**

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

## *ARTICLE 6*

### **Exonération des plus-values professionnelles réalisées par les contribuables exerçant une profession commerciale, industrielle, artisanale ou libérale**

**Commentaire : le présent article vise à favoriser la transmission des activités de proximité en instituant une exonération des plus-values professionnelles réalisées, entre le 16 juin 2004 et le 31 décembre 2005, par les contribuables exerçant une activité commerciale, industrielle, artisanale ou libérale.**

#### **I. LE DROIT EXISTANT**

Les plus-values professionnelles sont celles qui se rapportent aux éléments d'actif immobilisé des entreprises. Elles constituent des profits de caractère exceptionnel devant en principe être distingués des bénéfices d'exploitation.

Leur régime d'imposition est fondé sur la distinction entre plus-values de long terme et de court terme. Cette distinction trouve pleinement à s'appliquer aux entreprises relevant de l'impôt sur le revenu (IR) ; en revanche, la portée de cette distinction est réduite pour les entreprises acquittant l'impôt sur les sociétés (IS).

Les petites entreprises soumises à l'IR bénéficient, par ailleurs, d'un régime d'exonération étendu par la loi n° 2003-721 du 1<sup>er</sup> août 2003 pour l'initiative économique (dite « loi Dutreil »).

#### ***A. ENTREPRISES SOUMISES À L'IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS***

Pour les sociétés relevant de l'IS, seules peuvent relever du régime de long terme les plus-values réalisées sur certaines participations et sur certaines licences dans le domaine de la propriété industrielle. Ces plus-values nettes à long terme sont taxées au taux réduit de 19 %, ou, le cas échéant, au taux réduit de 15 % applicable aux PME sur la fraction de leur bénéfice plafonnée à 38.120 euros.

-

Les plus-values se rapportant à d'autres éléments de l'actif immobilisé sont exclues du régime de long terme, quelle que soit leur durée de détention. Les plus-values ne bénéficiant pas du régime de long terme sont imposées comme les bénéfices d'exploitation au taux de 33,33 %, sauf, comme précédemment, lorsque s'applique le taux réduit d'imposition prévu en faveur des PME.

## ***B. ENTREPRISES SOUMISES À L'IMPÔT SUR LE REVENU***

### **1. Le régime général d'imposition des plus-values professionnelles**

Les plus-values professionnelles réalisées par les contribuables soumis à l'IR sont imposées selon un régime globalement favorable.

Les plus-values nettes de court terme (réalisées à l'occasion de la cession d'immobilisations acquises ou créées depuis moins de deux ans) font partie du résultat imposable et sont donc soumises aux conditions et aux taux du droit commun. Les redevables peuvent néanmoins demander un échelonnement de cette imposition sur trois années.

Les plus-values nettes à long terme sont, en revanche, soumises à un régime plus favorable, puisqu'elles bénéficient d'un taux réduit de 16 %, auquel s'ajoute 10 % d'impositions additionnelles (prélèvement social, CSG et CRDS) soit au total 26 %. Dans le cas d'une cession de l'ensemble de l'actif immobilisé, le paiement de l'impôt sur la plus-value à long terme peut être en outre étalé, en cas de crédit vendeur.

Le champ d'application de ce régime des plus-values à long terme est plus large que celui applicable dans le cadre de l'imposition à l'IS. En effet, sont considérées comme plus-values à long terme celles réalisées à l'occasion de la cession d'éléments de l'actif détenus depuis plus de deux ans, les plus-values de cession d'éléments d'actifs amortissables n'étant toutefois considérées comme des plus-values à long terme que pour la fraction excédant le montant des amortissements antérieurement déduits de l'assiette de l'IR.

## **2. Le régime applicable aux petites entreprises**

### *a) Champ d'application*

Les petites entreprises bénéficient d'un régime d'exonération des plus-values institué par l'article 151 *septies* du code général des impôts, réaménagé, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2004, par l'article 41 de la loi n° 2003-721 du 1<sup>er</sup> août 2003 pour l'initiative économique.

Ce régime s'applique aux plus-values réalisées dans le cadre d'une activité artisanale, commerciale ou libérale, à condition que l'activité ait été exercée pendant au moins cinq ans et que le bien cédé ne soit pas un terrain à bâtir.

### *b) Exonération totale ou partielle*

La loi n° 2003-721 du 1<sup>er</sup> août 2003 a relevé le seuil d'exonération totale des plus-values à 250.000 euros TTC de chiffre d'affaires pour les entreprises dont le commerce principal est de vendre des marchandises, objets, fournitures et denrées à emporter ou à consommer sur place ou de fournir le logement et 90.000 euros TTC s'il s'agit d'autres entreprises.

En cas de cession ou de cessation d'entreprise, la plus-value n'est exonérée que si les recettes de l'année de réalisation, le cas échéant ramenées à douze mois, et celles de l'année précédente, n'excèdent pas ces mêmes limites (article 202 *bis* du code général des impôts).

Les exploitants dont les recettes excèdent les seuils sans dépasser respectivement 350.000 euros TTC et 126.000 euros TTC bénéficient, à l'initiative de notre collègue Henri de Raincourt, d'une exonération partielle dégressive, leur permettant d'échapper à l'effet de seuil qui existait auparavant lors du franchissement du seuil d'exonération.

## **II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE PRÉSENT ARTICLE**

Le présent article insère un article 238 *quaterdecies* au code général des impôts instituant un régime temporaire d'exonération des plus-values professionnelles, afin de compléter le dispositif adopté dans le cadre de la loi Dutreil. Ces dispositions s'appliquent aux cessions intervenues entre le 16 juin 2004 et le 31 décembre 2005.

L'exonération est applicable lorsque plusieurs conditions sont simultanément réunies.

#### **A. CONDITIONS RELATIVES AU CÉDANT**

Le cédant doit avoir une activité commerciale, industrielle, artisanale ou libérale. La mention de l'activité industrielle est un élément nouveau par rapport au champ d'application de l'article 151 *septies*.

Le cédant est soit :

- une entreprise relevant de l'impôt sur le revenu, quel que soit le régime d'imposition sous lequel elle est placée, qu'il s'agisse d'une personne physique ou d'une société de personnes ; ce champ d'application est le même que celui du dispositif prévu à l'article 151 *septies* ;

- soit une entreprise relevant de l'impôt sur les sociétés, ce qui constitue la principale nouveauté introduite par le présent article. Cette entreprise peut être :

- un organisme sans but lucratif : il s'agit essentiellement des associations soumises à l'IS, en totalité ou en partie ;

- une collectivité territoriale ou un établissement public de coopération intercommunale, ou l'un de leurs établissements publics : il s'agit de prévoir le cas des collectivités locales cherchant à pallier les difficultés du marché en maintenant des activités qu'elles sont susceptibles de vendre, par exemple, à leurs salariés ;

- une société passible de l'IS dont le capital est entièrement libéré et détenu de manière continue, pour 75 % au moins, par des personnes physiques ou par des sociétés dont le capital est détenu, pour 75 % au moins, par des personnes physiques : il s'agit des entreprises détenues majoritairement, de façon directe ou indirecte, par des personnes physiques. On retrouve le même critère de détention que celui qui figure à l'article 219 I. b. second alinéa pour la définition du champ d'application du taux réduit de 15 % à l'IS. Ce critère s'inspire également de la définition des « *petites entreprises* » figurant dans le règlement de la Commission européenne n° 70/2001 du 12 janvier 2001 et qui comporte notamment un critère d' « *indépendance* ».

#### **B. CONDITIONS RELATIVES À L'OBJET DE LA CESSION**

La cession doit porter sur une branche complète d'activité dont la valeur est inférieure à 300.000 euros.

La notion de branche complète d'activité a été définie, en matière d'apports partiels d'actifs, comme comprenant tous les éléments d'actif et de passif directement ou indirectement liés à l'exploitation autonome, à l'exception des immeubles. L'exonération n'est donc pas susceptible de s'appliquer à la cession isolée d'éléments de l'actif, au contraire de celle prévue par l'article 151 *septies*.

Les plus-values exonérées s'évaluent opération par opération. Il ne s'agit pas de plus-values nettes obtenues par compensation, même si plusieurs opérations ont eu lieu au cours d'un même exercice.

Le II du présent article précise que les plus-values réalisées à l'occasion de la cession de biens immobiliers compris, le cas échéant, dans la branche complète d'activité, ne sont pas concernées par le régime d'exonération institué. D'après les informations recueillies par votre rapporteur général, cette disposition vise à maintenir la neutralité fiscale du choix de l'entrepreneur de céder ou conserver l'immeuble. Ce dispositif doit être distingué de celui de l'article 151 *septies* qui prévoit l'exonération des plus-values nettes hors cessions de terrains à bâtir.

### **III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES**

Le coût du présent article est estimé, d'après les informations recueillies par votre rapporteur général, à 240 millions d'euros par an, dont 220 millions d'euros au titre des entreprises soumises à l'IS et 20 millions d'euros concernant les entreprises redevables de l'IR. Cette dernière somme se décompose en 15 millions d'euros au titre de l'imposition des bénéfices industriels et commerciaux (BIC) et 5 millions d'euros s'agissant des bénéfices non commerciaux (BNC). Le caractère temporaire de la mesure permettra d'en accélérer les effets et de procéder, à terme, à une évaluation du dispositif.

Le présent article vise à favoriser le commerce de centre-ville, conformément aux orientations annoncées devant votre commission des finances, le 4 mai dernier, par M. Nicolas Sarkozy, ministre d'Etat, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie.

La mesure d'exonération instituée par le présent article est plus large que celle proposée, dans le même objectif, par l'article 7 du projet de loi. L'article 7 dispose en effet, que pour bénéficier de l'exonération des droits de mutation, l'acquéreur s'engage à maintenir la même activité pour une durée minimale de cinq ans.

Cette condition de maintien de la même activité n'a pas été retenue pour l'application du présent article, dont le champ d'application est donc plus large que celui de l'article 7. On pourrait craindre que le dispositif dont il est question ici n'incite les entreprises concernées à procéder à des cessions, sans garantir pour autant le maintien d'une activité de petit commerce, ce qui aboutirait à l'effet inverse de celui qui est recherché.

D'après les informations recueillies par votre rapporteur général, deux éléments justifient néanmoins le dispositif retenu :

- en premier lieu, l'instauration, dans le cadre du présent article, d'une condition de maintien d'activité serait inappropriée, dans la mesure où cette condition pèserait sur le vendeur alors que sa réalisation dépendrait de l'acquéreur ;

- en second lieu, la condition relative à la cession d'une « branche complète d'activité » est en mesure d'avoir, en grande partie, les mêmes effets qu'une condition de maintien de l'activité : l'acquéreur ne pourra en effet se contenter de racheter le seul droit au bail. Il devra, bien au contraire, reprendre également les contrats de travail, la clientèle et aussi les équipements, ce qui devrait empêcher les rachats partiels et favoriser l'acquisition par un autre commerçant du même secteur.

Votre rapporteur général estime donc que le dispositif d'exonération des plus-values professionnelles contenu dans le présent projet de loi met pleinement en œuvre les orientations développées devant votre commission des finances le 4 mai dernier par M. Nicolas Sarkozy, ministre d'Etat, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie.

En outre, la mesure fiscale instituée par le présent article répond aux préconisations formulées depuis plusieurs années par le Sénat, à l'initiative notamment de sa commission des finances, visant à réduire l'imposition des plus-values sur les fonds de commerce afin de faciliter la transmission d'entreprises.

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

## ARTICLE 7

### **Exonération des droits de mutation à titre onéreux dus à l'Etat au titre des reprises d'activités de proximité**

**Commentaire : le présent article tend à exonérer des droits de mutation à titre onéreux perçus au profit de l'État les cessions de fonds de commerce ou de clientèle effectuées entre le 16 juin 2004 et le 31 décembre 2005 qui bénéficieraient d'une exonération des plus-values professionnelles dans les conditions prévues par l'article 6 du présent projet de loi.**

#### **I. LE RÉGIME FISCAL ACTUEL**

Le fonds de commerce comprend au titre des éléments corporels, le mobilier commercial, le matériel, l'outillage servant à l'exploitation du fonds, les marchandises et, au titre des éléments incorporels, l'enseigne, le nom commercial, la clientèle et l'achalandage (ces deux termes recouvrant en pratique la même réalité), les droits de propriété industrielle, littéraire ou artistique attachés à l'activité.

Le fonds de commerce ne comprend pas les immeubles (par nature ou par destination) ni les dettes, disponibilités, créances, contrats et documents comptables.

La cession d'un fonds de commerce ou de clientèle est soumise à un droit d'enregistrement de 15 euros lorsque le prix de cession est inférieur ou égal à 23.000 euros; au-delà de cette somme, le **droit d'enregistrement est de 4,80 % du prix de cession**, réparti comme suit entre l'Etat et les collectivités locales.

Prix de cession	Total des droits d'enregistrement	Part perçue au profit de l'Etat	Part perçue au profit des collectivités locales
Entre 23.000 et 107.000 euros	4,80 %	3,80 %	1 %
Supérieur à 107.000 euros	4,80 %	2,40 %	2,40 %

Les mêmes règles s'appliquent à la cession de fonds artisanaux, à la cession d'offices publics et ministériels<sup>1</sup>, et conventions assimilées<sup>2</sup>

Sont **exonérés** de ce droit d'enregistrement : les fonds acquis par les **marchands de biens** en vue de leur revente dans un délai de quatre ans (article 1115 du code général des impôts) et les acquisitions réalisées par les **collectivités locales** ou leurs établissements publics, dans le cadre des opérations relatives aux sociétés d'économie mixte locale<sup>3</sup> (SEML).

De plus, le code général des impôts prévoit des **régimes spéciaux**, avec un droit d'enregistrement réduit :

- pour la cession des entreprises qui procèdent à la décentralisation, à l'extension ou à la création d'activités industrielles ou de recherche scientifique et technique, ou de services de direction d'études, d'ingénierie et d'informatique « *dans les zones où l'aménagement du territoire le rend utile* » (article 721 du CGI) ;

- pour la cession des débits de boisson (article 722 du CGI) ;

- pour les cessions de fonds de commerce ou de clientèles dans les zones de redynamisation urbaine (ZRU), les zones franches urbaines (ZFU) ou les zones de revitalisation rurale (ZRR) (article 722 *bis* du CGI) ;

- et pour la cession des marchandises neuves (article 723 du CGI).

## II. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'article 7 du présent projet de loi tend à encourager le maintien des activités de proximité en ajoutant à l'exonération des plus-values professionnelles, créée par le nouvel article 238 *terdecies* du code général des impôts prévu par l'article 6 du projet de loi, **une exonération des droits de mutation à titre onéreux perçus au profit de l'État pour les cessions de fonds de commerce ou de clientèle et les cessions d'offices publics et ministériels et conventions assimilées.**

---

<sup>1</sup> C'est-à-dire de charges acquises moyennant finance et conférant le monopole de certaines fonctions publiques, en vertu d'une investiture du gouvernement. Tels sont actuellement : les avocats au Conseil d'État et à la Cour de cassation, les avoués près les cours d'appel, les huissiers, les notaires, les commissaires-priseurs, les courtiers d'assurance maritime, etc. En contrepartie de leur monopole, ils ont l'obligation d'instrumenter quand ils en sont requis et ne peuvent le faire que dans les limites de leur ressort territorial.

<sup>2</sup> Correspondant aux fonds de clientèle pour les professions libérales.

<sup>3</sup> Sous réserve que la délibération s'y rapportant fasse expressément mention de la loi n° 83-597 du 7 juillet 1983 relative aux SEML.

La durée de l'exonération est limitée dans le temps. Seules seraient concernées les **cessions effectuées entre le 16 juin 2004 et le 31 décembre 2005**, cette durée étant identique à celle des exonérations de plus-values professionnelles prévues par l'article 6 du projet de loi, les deux dispositifs étant liés.

La part de l'exonération concernerait les **seuls droits perçus au profit de l'Etat**, soit 3,80 % pour les cessions dont le prix est compris entre 23.000 et 107.000 euros, et 2,40 % lorsque le prix est supérieur à 107.000 euros. Ce droit d'enregistrement serait ramené à 0, seules seraient perçues les taxes départementale et communale.

Les conditions d'application de cette exonération sont les suivantes :

- **respect des conditions définies pour bénéficiaire de l'exonération des plus-values professionnelles** prévues par le nouvel article 238 *terdecies* du code général des impôts, c'est-à-dire cession d'une **branche complète d'activité** à caractère commercial, industriel, artisanal ou libéral comprenant un fonds de commerce ou de clientèle dont **la valeur n'excède pas 300.000 euros**, lorsque le cédant est une entreprise dont les résultats sont soumis à l'impôt sur le revenu, un organisme sans but lucratif, une collectivité territoriale ou un établissement public de coopération intercommunale ou l'un de leurs établissements publics, ou une société dont le capital est entièrement libéré et détenu de manière continue, pour 75 % au moins, par des personnes physiques ou par des sociétés dont le capital est détenu à plus de 75 % par des personnes physiques ,

- et un **engagement de conservation** de l'activité cédée pendant une durée minimale de **cinq ans** à compter de la date d'acquisition.

Si ce dernier engagement n'était pas tenu, l'acquéreur devrait acquitter, à la première réquisition, le complément d'imposition dont il a été dispensé. L'engagement de conservation est souvent le gage de l'exonération des droits de mutation, ainsi en est-il notamment des régimes spéciaux de droit d'enregistrement précités.

Le coût de ce dispositif est estimé, en année pleine, à **120 millions d'euros**, le montant total du droit perçu par l'Etat sur les mutations à titre onéreux des fonds de commerce étant évalué à 213 millions d'euros pour 2004<sup>1</sup>. Toutes les cessions de fonds ne pourront pas bénéficier de l'exonération proposée dès lors qu'elles ne rempliront pas toutes les conditions fixées.

L'Assemblée nationale a adopté une modification rédactionnelle, acceptée par le gouvernement.

---

<sup>1</sup> Source « *Evaluations des voies et moyens – Les évaluations de recettes – Tome I* ».

### **III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES**

Notons que le dispositif proposé ne porte que sur les droits d'enregistrement perçus par l'Etat, alors que les communes et les départements perçoivent une taxe additionnelle aux droits d'enregistrement sur les mutations à titre onéreux.

La taxe additionnelle perçue au profit des communes de plus de 5.000 habitants ainsi que celles d'une population inférieure classées comme stations balnéaires, thermales, climatiques, de tourisme et de sport d'hiver est de : 0,40 % du prix de cession lorsque celui-ci est compris entre 23.000 et 107.000 euros et de 1 % du prix de cession lorsque celui-ci est supérieur à 107.000 euros (article 1584 du code général des impôts).

L'article 1595 *bis* du code général des impôts prévoit la perception d'une taxe additionnelle, au profit d'un fonds national de péréquation départemental dans les autres communes que celles précédemment énumérées, calculée selon les mêmes modalités.

La taxe additionnelle perçue au profit des départements représente 0,60 % du prix d'une cession compris entre 23.000 et 107.000 euros et 1,40 % lorsque le montant de la cession dépasse 107.000 euros (article 1595 du code général des impôts).

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

-

*ARTICLE 8 (nouveau)*

**Modification de la redevance d'archéologie préventive**

**Commentaire : le présent article, introduit par l'Assemblée nationale, avec l'accord du gouvernement, modifie le régime de la redevance d'archéologie préventive.**

**I. LE DROIT EXISTANT**

La loi n° 2001-44 du 17 janvier 2001 relative à l'archéologie préventive avait créé deux redevances : la redevance de diagnostic, due lorsqu'il était prescrit, et la redevance de fouilles. Elles ont été supprimées par la loi n° 2003-707 du 1<sup>er</sup> août 2003 modifiant la loi de 2001 précitée. Notons que la loi du 17 janvier 2001 a été codifiée par l'ordonnance n° 2004-178 du 20 février 2004 (code du patrimoine). Elle prévoyait également la création de l'Institut national de recherches archéologiques préventives (INRAP), établissement public à caractère administratif, succédant à l'association nationale des fouilles archéologiques nationales (AFAN)<sup>1</sup>.

La réforme de 2003 a profondément modifié le financement de l'archéologie préventive. Elle tend à mutualiser la protection du patrimoine enfoui. Une seule redevance, détachée des opérations de fouille pèse désormais sur les auteurs des projets d'aménagement qui affectent le sous-sol. Cette redevance finance la réalisation des diagnostics d'archéologie préventive, et alimente, à hauteur de 30 % au moins de son produit, un fonds national pour l'archéologie préventive. Elle est due que le diagnostic soit ou non réalisé.

Si le diagnostic est positif, et que des opérations de fouille doivent être menées, leur financement incombe à l'auteur du projet d'aménagement affectant le sous-sol.

---

<sup>1</sup> Association « para-administrative » qui s'était vu confier par l'État le service public d'exécution des fouilles d'archéologie.

## **A. L'ASSIETTE DE LA REDEVANCE**

L'article L. 524-2 du code du patrimoine prévoit que soient soumises à la redevance les **personnes publiques ou privées** qui projettent « *d'exécuter sur un terrain d'une superficie égale ou supérieure à 3000 m<sup>2</sup> des travaux affectant le sous-sol qui sont soumis à une autorisation ou à une déclaration préalable en application du code de l'urbanisme ou donnent lieu à étude d'impact en application du code de l'environnement ou, dans les cas des autres types d'affouillement qui sont soumis à déclaration administrative préalable selon les modalités fixées par décret en Conseil d'État.* »

### **1. Les travaux concernés**

En ce qui concerne les **travaux autorisés ou soumis à déclaration préalable en application du code de l'urbanisme**, sont imposables :

- les travaux exigeant un permis de construire, même tacite, c'est-à-dire toutes les constructions nouvelles ou extensions d'édifice qui comportent des fondations ou nécessitent des terrassements ;

- la création de lots dans un lotissement ;

- et les installations et travaux divers soumis à autorisation (articles L. 442-1 et suivants du code de l'urbanisme) pour la réalisation notamment des parcs et aires de jeux et de sports, des aires de stationnement et de dépôts de véhicules, et des affouillements et exhaussements d'une superficie supérieure à 100 m<sup>2</sup> et d'une hauteur ou d'une profondeur supérieure à 2 m ;

- ne sont exclues de l'imposition que les constructions sans fondement ni terrassement, les travaux de rénovation, de surélévation ou de changement d'affectation d'édifices préexistants, ainsi que les installations présumées n'avoir qu'un impact négligeable sur le sous-sol (poteaux, pylônes, petites constructions et extensions d'une surface hors œuvre brute inférieure à 20 m<sup>2</sup>).

Les **travaux donnant lieu à étude d'impact ou à déclaration administrative préalable** imposables sont les suivants :

- les zones d'aménagement concerté (ZAC) ;

- les installations classées au titre de la protection de l'environnement soumises à autorisation par les articles L. 512-1 et suivants du code de l'environnement ;

- les travaux nécessitant une étude d'impact en vertu des articles L. 122-1 et suivants du code de l'environnement, c'est-à-dire les aménagements ou ouvrages qui, par l'importance de leurs dimensions ou leurs incidences sur le milieu naturel, peuvent porter atteinte à ce dernier ;

- les aménagements non soumis à autorisation tels que les projets linéaires (routes, autoroutes, voies ferrées, voies navigables, etc.), les travaux concernant les ports, les digues, etc. ;

- et les travaux soumis à déclaration préalable auprès des préfets de région prévus par l'article R. 442-3-1 du code de l'urbanisme, c'est-à-dire les opérations portant atteinte au sous-sol sur une superficie supérieure à 10.000 m<sup>2</sup> et sur une profondeur de plus de 0,50 m, telles que les travaux de préparation du sol ou de plantation d'arbres ou de vigne, travaux d'arrachage ou de destruction de souches de vigne, et travaux de création de retenues d'eau ou de canaux d'irrigation ;

De plus, la loi permet aux aménageurs de saisir le préfet de région afin qu'il détermine si leurs programmes sont susceptibles de générer un diagnostic. En cas de réponse positive, les constructeurs peuvent demander une exécution anticipée de l'opération entraînant l'exigibilité de la redevance.

#### **Sont exonérés de redevance :**

- les constructions de logements à usage locatif construits ou améliorés avec le concours financier de l'État : l'exonération ne porte alors que sur la surface hors œuvre nette effectivement destinée à l'usage locatif, mais s'étend aux constructions de ce type édifiées dans les ZAC ou les lotissements ;

- les constructions de logements réalisés par une personne physique pour elle-même ;

- et les affouillements rendus nécessaires pour la réalisation de travaux agricoles ou forestiers.

## **2. La surface imposable et le fait générateur**

Notons que la redevance d'archéologie préventive ne peut être **perçue qu'une seule fois pour un même terrain d'assiette**.

**Sont imposés sur toute la surface du projet d'aménagement, et non sur la seule surface des travaux affectant le sous-sol :**

- les travaux autorisés ou soumis à déclaration en application du code de l'urbanisme, la surface imposable étant « *l'ensemble des parcelles*

*contiguës appartenant à un même propriétaire tel qu'il figure dans la demande d'autorisation* », le fait générateur étant la délivrance du permis de construire ou de l'autorisation d'installation et de travaux divers selon le cas ;

- les ZAC, dont l'assiette imposable est la surface totale incluse dans le ou les périmètres de la zone, l'acte créateur de la ZAC étant le fait générateur ;

- les lotissements, la redevance étant due pour la totalité du terrain concerné même si les réalisations se font par tranche, et le fait générateur étant l'autorisation de lotir ;

- et les installations et travaux divers régis par des autorisations au titre de l'article L. 442-1 du code de l'urbanisme, qui sont soumis à la redevance dans les mêmes conditions que les travaux soumis à obtention d'un permis de construire.

#### **Sont imposés sur la seule emprise au sol :**

- les bâtiments agricoles, le permis de construire valant fait générateur ;

- les aménagements soumis à étude d'impact et autorisation administrative au titre des installations classées pour la protection de l'environnement, le fait générateur étant l'autorisation administrative ;

- et les travaux soumis à étude d'impact, hors installations classées pour la protection de l'environnement, tels que les projets linéaires, l'acte qui décide, autorise ou approuve ces travaux étant le fait générateur.

### ***B. LIQUIDATION ET CALCUL DE LA REDEVANCE***

#### **1. Les autorités chargées de la liquidation**

**Le préfet de département** est compétent pour liquider la redevance imposée aux travaux soumis au code de l'urbanisme (exception faite des ZAC). Il peut déléguer sa signature au directeur départemental de l'équipement (**DDE**) ou à un agent placé sous son autorité.

Le préfet peut proposer aux maires, qui se sont déjà vu confier l'établissement de l'assiette et la liquidation des impositions dont le permis de construire constitue le fait générateur, d'étendre le transfert de compétences à la redevance d'archéologie préventive.

-

**Le préfet de région** procède à la fixation de l'assiette et à la liquidation de la redevance pour les travaux soumis à certaines études d'impact ou à déclaration administrative préalable auprès de ses services. Il peut déléguer sa signature au directeur régional des affaires culturelles (**DRAC**) auquel il doit avoir transmis les éléments nécessaires pour effectuer la liquidation.

## **2. Le calcul de la redevance**

Le montant de la redevance est égal à **la surface imposable en mètres carrés multipliée par 0,32 euro**. La redevance est due pour les travaux précédemment énumérés, réalisés sur une surface égale ou supérieure à 3.000 m<sup>2</sup>. Précisons que l'ensemble de l'unité foncière étant imposable, un terrain de 3.020 m<sup>2</sup> est taxé pour 3.020 m<sup>2</sup> et non pour 20 m<sup>2</sup>.

Le montant de 0,32 euro est indexé sur l'indice de la construction. L'indice d'actualisation retenu pour chaque imposition est le dernier publié à la date du fait générateur.

Le trésorier payeur général du département recouvre la redevance liquidée par les DDE, le trésorier payeur général de la région celle liquidée par les DRAC. **Le paiement de la redevance est acquitté en un versement unique. La redevance est immédiatement exigible** à la date d'ordonnancement du titre de recette, la date limite de paiement étant fixée au dernier jour du mois suivant la date d'ordonnancement du titre de recette.

## **II. UNE NOUVELLE RÉFORME DE LA REDEVANCE**

### ***A. UNE ÉVOLUTION INDISPENSABLE***

Entrée en vigueur en novembre 2003, la nouvelle redevance d'archéologie préventive a été immédiatement contestée, les « cas aberrants » d'imposition se multipliant. Les difficultés les plus notables concernent les travaux soumis à autorisation ou déclaration préalable en application du code de l'urbanisme. Le fait générateur purge les droits d'imposition de **toute l'unité foncière concernée**. Le montant de la redevance est donc sans relation avec la surface des travaux affectant le sous-sol.

De nombreux aménageurs, dont des collectivités territoriales, ont dû renoncer à leur projet en raison du montant de la redevance, parfois supérieur au montant de l'investissement prévu.

De même, alors que les différentes taxes assises sur la construction auxquelles sont accoutumés les aménageurs font l'objet d'un paiement différé et fractionné (paiement après la réalisation du projet en deux versements séparés de 18 mois pour la taxe locale d'équipement), **la redevance d'archéologie préventive est exigible en une fois, et de façon quasi instantanée**. Ainsi une collectivité locale qui décide de créer une ZAC se voit-elle réclamer la totalité de la redevance alors qu'elle n'a pas encore inscrit à son budget les crédits nécessaires au financement de la première tranche des travaux.

## ***B. LES PISTES DE RÉFORME ENVISAGÉES***

Notre collègue Yann Gaillard, en sa qualité de rapporteur spécial des crédits de la culture, a engagé en 2004 un contrôle de l'INRAP et des services régionaux de l'archéologie dépendant du ministère de la culture<sup>1</sup>, avec l'assistance d'un magistrat de la Cour des comptes, désigné à la demande du Président de votre commission des finances pour mettre en oeuvre l'article 58-1 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF). Dans ce cadre, il prête naturellement une **vigilance particulière aux modalités de financement et d'organisation de l'archéologie préventive**.

Il est notamment très favorable à la **démarche engagée par le ministère de la culture** afin de réformer la redevance d'archéologie préventive. Une étude devait ainsi être commandée à un cabinet d'audit pour évaluer l'impact financier des différentes réformes possibles de la redevance d'archéologie préventive : soit des ajustements de la redevance à assiette constante, avec un plafonnement et éventuellement un étalement dans le temps de son paiement, soit une modification de l'assiette, différentes pistes étant alors envisagées, telles que l'emprise au sol, la surface hors œuvre nette (SHON) pondérée d'un coefficient dépendant du type de constructions réalisées sur le modèle de la TLE, etc.

Pour chaque hypothèse, devait être évalué le produit attendu de la redevance afin de moduler son taux et garantir un rendement suffisant pour financer les diagnostics d'archéologie préventive et le fonds national d'archéologie préventive (FNAP) destiné à aider les aménageurs à s'acquitter du coût des fouilles d'archéologie préventive.

---

<sup>1</sup> En application de l'article 57 de la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

Les résultats de cette étude auraient dû être communiqués à l'automne prochain afin de permettre un ajustement éclairé du financement de l'archéologie préventive. L'urgence de la situation ne laisse pas d'autre choix au Parlement que de légiférer sans attendre ces données financières précises.

### ***C. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE***

L'article 8 du projet de loi a été inséré par l'Assemblée nationale, à l'initiative de notre collègue député M. Michel Bouvard, dont l'amendement a été adopté par la commission des finances de l'Assemblée nationale. Le Gouvernement a donné un avis favorable et a levé le gage sur cet article.

Cet article modifie le mode de calcul de la redevance d'archéologie préventive, en proposant une nouvelle rédaction de l'article L. 524-7 du code du patrimoine.

Le nouveau dispositif distingue **deux taux de redevance**.

Le premier est applicable « *aux travaux soumis à autorisation ou déclaration préalable en application du code de l'urbanisme* », soit les travaux soumis à l'obtention d'un permis de construire, les installations et travaux divers et les travaux soumis à déclaration.

Pour ceux-ci, **l'assiette de la redevance** devient la **surface hors œuvre nette (SHON)**<sup>1</sup>. On applique à cette surface les taux prévus par **l'article 1585 D du code général des impôts**<sup>2</sup> :

---

<sup>1</sup> Soit la surface de plancher de chaque étage de construction, exclusion faite de certains aménagements extérieurs.

<sup>2</sup> Article relatif au calcul de la taxe locale d'équipement (TLE).

<b>Catégories</b>	<b>Prix/m<sup>2</sup></b>
1. Locaux annexes aux locaux mentionnés aux 2°, 4°, 5° et 8° et constructions non agricoles et non utilisables pour l'habitation, y compris les hangars autres que ceux qui sont mentionnés au 3°, pour les 20 premiers mètres carrés de surface hors oeuvre nette	73
2. Locaux des exploitations agricoles à usage d'habitation des exploitants et de leur personnel ; autres locaux des exploitations agricoles intéressant la production agricole ou une activité annexe de cette production ; bâtiments affectés aux activités de conditionnement et de transformation des coopératives agricoles, viticoles, horticolas, ostréicoles et autres	134
3. Entrepôts et hangars faisant l'objet d'une exploitation commerciale, industrielle ou artisanale ; garages et aires de stationnement couvertes faisant l'objet d'une exploitation commerciale ou artisanale ; locaux à usage industriel ou artisanal et bureaux y attenants ; locaux des villages de vacances et des campings	220
4. Locaux d'habitation et leurs annexes construits par les sociétés immobilières créées en application de la loi n° 46-860 du 30 avril 1946 ; foyers-hôtels pour travailleurs ; locaux d'habitation et leurs annexes bénéficiant d'un prêt aidé à l'accession à la propriété ou d'un prêt locatif aidé ; immeubles d'habitation collectifs remplissant les conditions nécessaires à l'octroi de prêts aidés à l'accession à la propriété ; locaux d'habitation à usage locatif et leurs annexes mentionnés au 3° de l'article L. 351-2 du code de la construction et de l'habitation qui bénéficient de la décision favorable d'agrément prise dans les conditions prévues aux articles R. 331-3 et R. 331-6 du même code à compter du 1er octobre 1996 ou d'une subvention de l'Agence nationale pour la rénovation urbaine	192
5. 1. Construction individuelle et ses annexes à usage d'habitation principale :	
- pour les 80 premiers mètres carrés de surface hors oeuvre nette	273
- de 81 à 170 mètres carrés	399
2. Locaux des immeubles collectifs et leurs annexes à usage de résidence principale, par logement :	
- pour les 80 premiers mètres carrés de surface hors oeuvre nette	192
- de 81 à 170 mètres carrés	273
6. Parties des bâtiments hôteliers destinés à l'hébergement des clients	386
7. Partie des locaux à usage d'habitation principale et leurs annexes, autres que ceux entrant dans les 2 <sup>e</sup> et 4 <sup>e</sup> catégories et dont la surface hors oeuvre nette excède 170 mètres carrés	524
8. Locaux à usage d'habitation secondaire	524
9. Autres constructions soumises à la réglementation des permis de construire	524
<i>1. Le prix est donné en euros</i>	
<i>2. Ces valeurs sont majorées de 10 % dans les communes de la région d'Île-de-France.</i>	
<i>3. Ces valeurs, fixées à la date de promulgation de la loi n° 2001-1276 de finances rectificative pour 2001 du 28 décembre 2001 sont modifiées au 1<sup>er</sup> janvier de chaque année en fonction du dernier indice du coût de la construction publié par l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE).</i>	
<i>4. Les constructions qui sont destinées à être affectées à un service public sont assimilées à la 4<sup>ème</sup> catégorie.</i>	

**La redevance d'archéologie préventive est de 0,3 % de la valeur de l'ensemble immobilier ainsi déterminée.**

Le **deuxième taux de redevance** est applicable aux travaux visés à l'article L. 524-2 du code du patrimoine autres que ceux qui sont soumis à autorisation ou déclaration préalable en application du code de l'urbanisme. Il s'agit donc des travaux affectant le sous-sol qui donnent lieu à une **étude d'impact** en application du code de l'environnement (comprenant les ZAC) et des **travaux d'affouillement**, qui sont soumis à déclaration administrative préalable selon les modalités fixées par décret en Conseil d'État.

Le taux de la redevance reste **identique au système antérieur**, il est de **0,32 euro par mètre carré**.

L'article 8, nouveau, du projet de loi énumère les surfaces prises en compte pour le calcul de la redevance applicable aux travaux autres que ceux qui sont soumis à autorisation ou déclaration préalable en application du code de l'urbanisme. **L'assiette** de la redevance pour ces travaux est **inchangée** : il s'agit de la surface au sol des aménagements ou travaux prévus.

Le régime applicable aux ZAC reste toutefois dérogatoire. Les surfaces imposables sont toujours « **les surfaces incluses dans les périmètres composant la zone** » (au taux de 0,32 euros par mètre carré).

De plus, la nouvelle rédaction de l'article L. 524-7 du code du patrimoine, adoptée par l'Assemblée nationale, supprime l'exception dont bénéficiaient les constructions agricoles, qui étaient imposées sur la base de « *l'emprise au sol de la construction* ». Elles seront désormais soumises aux règles applicables aux travaux soumis à autorisation ou déclaration préalable en application du code de l'urbanisme, ce qui n'est pas sans poser problème.

### **III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES**

Votre rapporteur général soutient l'initiative de l'Assemblée nationale tendant à résoudre « les cas aberrants » d'imposition des travaux soumis à autorisation ou déclaration préalable en application du code de l'urbanisme. Il convient de parvenir à un système de financement des diagnostics d'archéologie préventive aussi légitime et stable que possible.

#### **A. LE FINANCEMENT DES DIAGNOSTICS D'ARCHÉOLOGIE PRÉVENTIVE**

Le produit de la redevance d'archéologie préventive devrait être compris en 2004 entre 70 et 80 millions d'euros, selon les estimations réalisées lors de l'adoption de la loi du 1<sup>er</sup> août 2003.

Rappelons que les DRAC devraient avoir à traiter, en régime de croisière, 20 % des dossiers de diagnostic d'archéologie préventive, et qu'elles devraient liquider environ 80 % du produit de la redevance, les DDE traitant pour leur part 80 % des dossiers et liquidant 20 % du produit de la redevance. Les DRAC devraient donc, en année pleine, émettre des titres de liquidation de la redevance pour un total estimé à 60 millions d'euros, la part des liquidations effectuées par les DDE étant évaluée à 20 millions d'euros.

Il semble que dans de nombreuses régions les DRAC aient eu du mal à mettre en place les circuits administratifs leur permettant de liquider la redevance d'archéologie préventive dans les secteurs de leur compétence, les DDE ne paraissant pas avoir de difficultés particulières pour liquider la

redevance d'archéologie préventive, mais devant faire face aux contestations dues à l'assiette actuelle de la redevance pour les travaux soumis à l'application du code de l'urbanisme.

En juin 2004, les titres de liquidation de la redevance émis par les DRAC et les DDE représenteraient un montant total de 20 millions d'euros.

Ce n'est pas tant ce retard pris dans la perception de la redevance, même s'il est préoccupant, et s'il demande une réaction adaptée du Gouvernement, que la multiplication des « cas aberrants » qui incite votre commission des finances à envisager une réforme de la redevance, dans les conditions d'urgence que nous connaissons.

## ***B. LES PROBLÈMES QUE POSE LE DISPOSITIF ADOPTÉ***

### **1. L'assiette choisie**

Le choix de la SHON comme assiette de la redevance pour les travaux soumis à autorisation ou à déclaration en application du code de l'urbanisme soulève des difficultés.

#### *a) Les exonérations induites*

**La surface hors œuvre nette ne s'applique qu'aux constructions.** Les travaux soumis à l'autorisation d'urbanisme particulière qu'est le permis de construire engendrent une SHON.

Mais nombreux sont les travaux soumis à autorisation ou déclaration en application du code de l'urbanisme qui n'en créent pas, et le régime adopté par l'Assemblée nationale ne prévoit aucune autre assiette de redevance pour ces travaux. Ils sont donc de fait exonérés de redevance d'archéologie préventive. Il s'agit notamment des **installations et travaux divers** prévus par les articles L. 442-1 et suivants du code de l'urbanisme, c'est-à-dire les **parcs et aires de jeux et de sports, les aires de stationnement et de dépôt de véhicules** lorsqu'ils sont susceptibles de contenir au moins dix unités<sup>1</sup> et les **affouillements et exhaussements** d'une superficie supérieure à 100 m<sup>2</sup> et d'une hauteur ou d'une profondeur supérieure à 2 m.

De plus, sont notamment **exclus de la SHON**, selon l'article R. 112-2 du code de l'urbanisme, outre les surfaces des combles, des balcons, loggias, etc. :

---

<sup>1</sup> Il s'agit là des parkings ne donnant pas lieu à permis de construire, qui sont des parkings découverts.

- les surfaces des bâtiments ou des parties de bâtiments aménagés en vue du **stationnement des véhicules**<sup>1</sup> ;

- et dans **les exploitations agricoles**, les surfaces de plancher des serres de production, des locaux destinés à abriter les récoltes, à héberger les animaux, à ranger et à entretenir le matériel agricole, des locaux de production et de stockage des produits à usage agricole, des locaux de transformation et de conditionnement des produits provenant de l'exploitation.

Notons que le dispositif adopté à l'Assemblée nationale visait à soumettre les exploitations agricoles au régime de droit commun prévu pour les travaux soumis à l'obtention du permis de construire, mais que l'utilisation de la SHON comme assiette de la redevance conduit à exonérer pratiquement toute construction agricole du paiement de la redevance d'archéologie préventive.

*b) La réduction de l'assiette du fait des exonérations prévues*

Les exonérations au paiement de la redevance d'archéologie préventive prévues par l'article L. 524-3 du code du patrimoine portent sur les travaux soumis à l'obtention du permis de construire pour les logements réalisés par une personne physique pour elle-même et les logements à usage locatif réalisés avec le concours financier de l'Etat.

En ajoutant à ces exonérations légales, l'exonération de fait des travaux ne produisant pas de SHON, **le champ d'application de la redevance** aux travaux soumis à autorisation ou déclaration préalable en application du code de l'urbanisme va donc être **réduit de manière drastique**.

Pour conserver un rendement identique à ce que prévoyait la loi de 2003, il faudrait envisager **d'augmenter le taux de redevance pour les travaux soumis à l'application du code de l'urbanisme et de concentrer ainsi la charge financière sur un petit nombre de personnes, ce qui est contraire au principe de mutualisation adopté en 2003**.

*c) L'utilisation des catégories de construction définies par l'article 1585 D du code général des impôts*

Le principal argument en faveur de la substitution de la SHON à l'assiette actuelle de la redevance d'archéologie préventive pour les travaux soumis à autorisation ou déclaration préalable en application de la redevance d'archéologie préventive est que la taxation de tous les étages de construction permettrait de créer un lien entre la redevance et l'investissement réalisé par

---

<sup>1</sup> Il s'agit ici des parkings dont la réalisation est annexée à une demande de permis de construire, qui sont des parkings en étage ou en sous-sol, ou couverts.

l'aménageur, d'une part et de restaurer un certain « équilibre entre le milieu urbain et le milieu rural », d'autre part.

Rappelons que la SHON serait adossée aux catégories de construction définies par l'article 1585 D du code général des impôts. Or ces catégories ne visent pas à différencier la taxation des constructions selon qu'elles sont situées en milieu urbain ou en milieu rural, mais bien à taxer plus lourdement certaines constructions. Ne seraient donc pas pris en compte l'implantation de la construction ou le montant total de l'investissement permettant son édification mais le type ou l'affectation de l'édifice (logement secondaire, logement principal, bureau, etc.).

## 2. Les cas non réglés par le dispositif adopté

La circulaire du 5 novembre 2003 relative à l'archéologie préventive précisait que la redevance était due pour la totalité des terrains qui faisaient l'objet d'une autorisation de lotir. Le dispositif adopté par l'Assemblée nationale ne prévoit pas de disposition spécifique aux **lotissements**. On peut se demander si les lotissements seront désormais soumis à la redevance par le biais des permis de construire qui seront délivrés lorsque le lotissement sera créé, ou si sera prise en compte la SHON maximale dont la construction est envisagée dans l'ensemble du lotissement<sup>1</sup>. Cette seconde hypothèse semble correspondre à l'intention des députés, mais il conviendrait de préciser ce point.

Les **ZAC**, pour leur part, restent soumises à un régime dérogatoire au droit commun des travaux soumis à autorisation ou déclaration préalable en application du code de l'urbanisme, comme cela a été signalé. **La redevance est calculée pour l'ensemble du périmètre composant la zone**. Les ZAC seraient donc les seuls travaux soumis à l'application du code de l'urbanisme à être taxés sur une autre base que la SHON.

### *C. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES*

Rappelons que le dispositif ne concerne que les diagnostics d'archéologie préventive, et par répercussion le FNAP qui est financé par la redevance d'archéologie préventive. Le financement des fouilles « sur facture » reste inchangé. La redevance d'archéologie préventive constitue le tiers du budget de l'INRAP. L'objectif de la réforme que votre commission vous propose est de mettre fin aux cas aberrants, en gardant un niveau de redevance stable.

---

<sup>1</sup> *Qui doit être précisée dans la demande d'autorisation de lotir, en vertu de l'article R. 315-4 du code de l'urbanisme.*

-

Le financement de l'INRAP ne connaîtrait donc pas d'évolution. La crise financière de cet établissement public est due au trop faible rendement du système de financement prévu en 2001. La prise de conscience du déficit structurel qu'entraînait le dispositif fiscal prévu a été trop lente, les recrutements de personnel ont été poursuivis alors que le rendement des deux taxes créées en 2001 ne le permettait pas sans déficit. Le déficit cumulé de l'INRAP atteignait 38,5 millions d'euros en 2003. L'INRAP a alors bénéficié d'une subvention de 27 millions d'euros allouée par l'État. En 2004, l'INRAP a adopté un budget primitif en équilibre, mais a reçu une avance de trésorerie de 23 millions d'euros. L'État ne peut continuer à subventionner ainsi l'INRAP, des efforts doivent être faits pour que le budget de l'INRAP soit équilibré et que les dépenses, notamment en personnel, soient en adéquation avec les recettes, constituées pour un tiers par la redevance d'archéologie préventive, pour un tiers par la facturation des fouilles et pour un tiers par les anciens modes de financement<sup>1</sup>.

En ce qui concerne la redevance d'archéologie préventive, il semble que toute déconnexion entre son assiette et la surface des travaux engagés puisse être porteuse des germes des prochaines contestations que soulèverait un financement des diagnostics d'archéologie qui serait perçu comme illégitime.

Votre commission vous propose donc de revenir à l'esprit de la loi de 2003, en ne **taxant que « les travaux affectant le sous-sol »**, ainsi que le prévoit l'article L. 524-2 du code du patrimoine, **à un taux unique, pondéré, défini en euro par mètre carré.**

**Un système unique de taxation serait ainsi défini, seules changeraient l'assiette de certains travaux et aménagements et le taux de la redevance.**

Dans cette perspective, **l'assiette de la redevance applicable aux travaux soumis à autorisation ou à déclaration préalable en application du code de l'urbanisme** serait :

- **la surface hors œuvre brute (SHOB) du rez-de-chaussée des constructions entrant dans le champ d'application de la législation relative au permis de construire** (article L. 421-1 du code de l'urbanisme). Précisons que la SHOB du rez-de-chaussée d'une construction correspond *stricto sensu* à la surface de plancher de la construction, aucune exclusion n'étant prévue par l'article R. 112-2 du code de l'urbanisme.

- **la surface au sol des autres travaux soumis à autorisation ou déclaration préalable en application du code de l'urbanisme.**

---

<sup>1</sup> Correspondant au solde de facturation des opérations menées par l'AFAN.

et aux ZAC serait respectivement : la **SHOB du rez-de-chaussée maximale dont la construction est envisagée dans l'ensemble du lotissement et la SHOB du rez-de-chaussée du programme prévisionnel des constructions à édifier dans la ZAC**. Une adaptation réglementaire sera nécessaire afin que la SHOB au rez-de-chaussée fasse partie des données que doivent comprendre les dossiers de création de lotissement ou de ZAC.

L'assiette de la redevance applicable aux travaux soumis à étude d'impact ou autorisation administrative préalable, autres que les travaux soumis à autorisation ou déclaration préalable en application du code de l'urbanisme, resterait inchangée.

La modification des assiettes de taxation des travaux soumis à autorisation ou déclaration préalable en application du code de l'urbanisme va conduire à **réduire l'assise globale de la redevance** d'archéologie préventive. Il conviendra donc **d'augmenter, de façon limitée, le taux cette redevance**.

Le prix par mètre carré de la redevance, identique pour tous les travaux affectant le sous-sol, reste fixé à 0,32 euro par mètre carré. Il reviendra au gouvernement de déterminer, par décret en Conseil d'Etat, un **coefficient multiplicateur** de ce prix, compris entre 0,5 et 2, après avoir réalisé les projections fiscales nécessaires, tenant compte des modifications d'assiette de la redevance. Ce coefficient doit permettre de garantir un **rendement global de 80 millions d'euros** et de **répartir équitablement la charge de la redevance entre les zones urbaines et les zones rurales**.

Lors de l'examen du rapport, votre commission des finances a mandaté votre rapporteur général afin d'améliorer le dispositif proposé sur les points suivants :

- adaptation, le cas échéant, du délai d'entrée en vigueur du nouveau dispositif législatif ;

- définition d'un seuil minimum de recouvrement de la redevance d'archéologie préventive ;

- adaptation, en tant que de nécessaire, du seuil d'application de la législation relative à l'archéologie préventive, prévu par l'article L. 524-2 du code du patrimoine.

**Décision de la commission : sous le bénéfice de ces observations, votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.**

-

*ARTICLE 9 (nouveau)*

**Programme national de développement et de modernisation des activités commerciales et artisanales**

**Commentaire : le présent article, introduit par l'Assemblée nationale, tend à insérer le programme national de développement et de modernisation des activités commerciales et artisanales à l'article L. 720-1 du code de commerce.**

**I. LE DROIT EXISTANT**

L'article L. 720-1 du code de commerce définit les conditions dans lesquelles doivent être réalisées les implantations, extensions, transferts d'activités existantes et changements de secteur d'activités d'entreprises commerciales et artisanales. Ils doivent respecter les objectifs suivants :

- répondre aux exigences d'aménagement du territoire, de la protection de l'environnement et de la qualité de l'urbanisme ;

- contribuer en particulier au maintien des activités dans les zones rurales et de montagne, ainsi qu'au rééquilibrage des agglomérations par le développement des activités en centre-ville et dans les zones de dynamisation urbaine ;

- contribuer à la modernisation des équipements commerciaux, à leur adaptation à l'évolution des modes de consommation et des techniques de commercialisation, au confort d'achat du consommateur et à l'amélioration des conditions de travail des salariés.

**II. LE DISPOSITIF PRÉVU PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

Cet article additionnel, adopté à l'initiative de notre collègue député Luc-Marie Chatel, avec l'approbation du gouvernement, entend redonner sens au programme national de développement et de modernisation des activités commerciales et artisanales créé en 1996 à l'initiative du ministre des petites et moyennes entreprises alors en fonction, M. Jean-Pierre Raffarin.

Cet article ajoute un alinéa à l'article L. 720-1 du code de commerce prévoyant que : le programme national de développement et de modernisation des activités commerciales et artisanales prévu par l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 73-1193 du 27 décembre 1973 d'orientation du commerce et de l'artisanat exprime les orientations de l'équipement commercial pour la mise en œuvre des objectifs qui régissent la répartition sur le territoire national des activités d'entreprises commerciales et artisanales.

### **III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES**

Le présent article permet de rectifier une erreur de codification. L'article L. 720-8 du code de commerce fait référence<sup>1</sup> au programme national de développement et de modernisation des activités commerciales et artisanales par renvoi à l'article L. 720-1, alors que ce programme n'était pas mentionné par cet article.

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

---

<sup>1</sup> *L'article L. 720-8 du code de commerce prévoit que le préfet informe la commission départementale d'équipement commercial « sur le contenu du programme national prévu à l'article L. 720-1 du code de commerce ».*

-

*ARTICLE 10 (nouveau)*

**Modification du programme national de développement et de modernisation des activités commerciales et artisanales**

**Commentaire : le présent article, inséré par l'Assemblée nationale, prévoit que le gouvernement définit par décret un programme national de développement et de modernisation des activités commerciales et artisanales.**

L'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 73-1193 du 27 décembre 1973 d'orientation du commerce et de l'artisanat, dite loi Royer, modifiée en 1996, prévoit que le gouvernement doit définir un programme national de développement et de modernisation des activités commerciales et artisanales.

L'Assemblée nationale a adopté un article additionnel, à l'initiative de notre collègue député Luc-Marie Chatel, avec l'accord du gouvernement, modifiant l'article 1<sup>er</sup> de la loi Royer pour prévoir que le gouvernement **fixe par décret** ce programme national.

Il devra respecter les orientations définies par l'article 1<sup>er</sup> de la loi du 27 décembre 1973, c'est-à-dire :

- se conformer aux définitions suivantes du commerce et de l'artisanat : *« le commerce et l'artisanat ont pour fonction de satisfaire les besoins des consommateurs, tant en ce qui concerne les prix que la qualité des services et des produits offerts. Ils doivent participer au développement de l'emploi et contribuer à accroître la compétitivité de l'économie nationale, animer la vie urbaine et rurale et améliorer sa qualité »* ;

- et veiller *« à ce que l'essor du commerce et de l'artisanat permette l'expansion de toutes les formes d'entreprises, indépendantes, groupées ou intégrées, en évitant qu'une croissance désordonnée des formes nouvelles de distribution ne provoque l'écrasement de la petite entreprise et le gaspillage des équipements commerciaux et ne soit préjudiciable à l'emploi »*.

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

-

*ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 10*

**Modification des modalités de paiement de la redevance d'occupation du domaine public dans le cadre d'opérations d'externalisation de la gestion de certains bâtiments dans le domaine de la défense**

**Commentaire : le présent article additionnel tend autoriser le paiement à l'avance de la redevance payée par l'occupant dans le cadre d'opérations d'externalisation immobilière menées par le ministère de la défense.**

**I. LE DROIT EXISTANT**

*A. LES MODALITÉS DE PAIEMENT DE LA REDEVANCE D'OCCUPATION DU DOMAINE PUBLIC*

**1. Le paiement des redevances**

L'article L. 31 du code du domaine de l'Etat, issu de la loi n° 70-516 du 3 juillet 1970, dispose :

*« Les bénéficiaires d'autorisations ou de concessions de toute nature concernant le domaine public national peuvent acquitter la redevance à leur charge par apposition d'un timbre fiscal sur le titre qui leur a été remis. Quelle que soit la date de ce titre, ils peuvent être tenus, à raison du chiffre et du mode de fixation des redevances, de se libérer soit par versement d'acomptes mensuels, soit d'avance, par périodes triennales ou pour toute la durée de l'autorisation ou de la concession, si cette durée n'excède pas cinq ans.*

*« Des arrêtés du ministre de l'économie et des finances fixent les conditions d'application de ces différents modes de règlement. »*

Il convient de préciser que les dispositions du code du domaine de l'Etat organisant le régime des autorisations d'occupation du domaine public constitutives de droits réels ne comportent aucune spécificité concernant la fixation des redevances domaniales. En d'autres termes, les redevances des autorisations délivrées sur le fondement de l'article L. 34-1 du code, inséré par la loi n° 94-631 du 25 juillet 1994, sont régies par le droit commun de l'article L. 31.

L'article A. 39 encadre la seule exception au paiement d'avance introduite par l'article L. 31 :

*« Les redevances domaniales fixes dont le montant annuel, déterminé préalablement à l'octroi d'une autorisation temporaire d'occupation du domaine public, n'excède pas 76 euros sont acquittées d'avance soit pour toute la durée de la concession lorsque cette durée n'excède pas cinq ans, soit par périodes triennales dans le cas contraire . »*

Par conséquent, la seule exception au paiement d'avance vise les redevances domaniales fixes qui n'excèdent pas un montant annuel de 76 euros, soit 380 euros sur cinq ans.

## **2. La révision des redevances**

L'article L. 33 du code du domaine de l'Etat dispose :

*« Le service des domaines peut réviser les conditions financières des autorisations ou concessions, à l'expiration de chaque période stipulée pour le paiement de la redevance, nonobstant, le cas échéant, toutes dispositions contraires de l'acte d'autorisation ou de concession ».*

Ce texte permet de réviser le montant de la redevance à chaque échéance. Il ne pourrait s'appliquer tel quel dans le cas d'une redevance payée *up front*.

## **3. L'indemnisation du titulaire en cas d'éviction avant terme**

En l'état actuel du droit et d'après les dispositions de l'article A. 26 du code du domaine de l'Etat :

*« L'autorisation d'occupation temporaire du domaine public est toujours accordée à titre précaire et révocable, sans indemnité, à la première réquisition de l'administration ; elle est retirée ou révoquée dans les conditions prévues aux articles A. 27 et A. 28.*

*« Toutefois, lorsque l'édification de constructions ou d'installations par le bénéficiaire de l'autorisation est, eu égard à la destination d'intérêt général de celles-ci, expressément agréée par l'Etat ou la collectivité gestionnaire ou concessionnaire du domaine public, le retrait de l'autorisation pour un motif d'intérêt général avant l'expiration du terme fixé peut donner lieu à indemnisation du bénéficiaire évincé, à la condition que cette possibilité ait été prévue dans le titre d'autorisation.*

« L'indemnité visée à l'alinéa précédent est à la charge de la collectivité au profit de laquelle est opéré le retrait ; elle est égale, sous déduction de l'amortissement calculé dans les conditions fixées par le titre d'autorisation, au montant des dépenses prévues dans le même titre et que les bénéficiaires ont effectivement exposées pour la réalisation des constructions et installations expressément autorisées, dans la mesure où celles-ci subsistent toujours à la date du retrait. »

Il en résulte, qu'en l'état actuel du droit, l'occupant évincé ne peut être indemnisé qu'en regard aux dépenses engagées pour certaines constructions d'intérêt général.

S'agissant des autorisations d'occupation temporaires constitutives de droits réels, l'article L. 34-3 du code du domaine de l'Etat dispose :

« Toutefois, en cas de retrait de l'autorisation avant le terme prévu, pour un motif autre que l'inexécution de ses clauses et conditions, **le titulaire est indemnisé du préjudice direct, matériel et certain né de l'éviction anticipée.** Les règles de détermination de l'indemnité peuvent être précisées dans le titre d'occupation. »

## **B. LA NÉCESSITÉ D'UNE RÉFORME LÉGISLATIVE**

### **1. L'externalisation des logements domaniaux de la gendarmerie nationale**

La réforme envisagée par le présent article vise à lever un obstacle à l'opération d'externalisation de la gestion des logements domaniaux de la gendarmerie nationale. Cette opération, annoncée depuis plus d'un an, est en effet retardée par l'obstacle juridique que constitue le régime actuel de paiement des redevances d'occupation du domaine public.

**Le régime actuel des autorisations d'occupation du domaine public freine en effet la recherche de solutions innovantes pour la valorisation de ce domaine.**

L'opération d'externalisation des logements de la gendarmerie nationale est exemplaire, tant par son ampleur (40.000 logements) que par ses conséquences financières (environ 500 millions d'euros qui seraient versés à l'Etat). Elle permettra une gestion plus efficace de ce patrimoine, la réalisation des investissements nécessaires et le redéploiement vers des tâches relevant de leurs principales missions des personnels de la gendarmerie nationale actuellement mobilisés par la maintenance et la gestion de ce parc de logements.

## **2. La modification des modalités de paiement de la redevance d'occupation du domaine public**

La nécessité de réformer les modalités de paiement de la redevance d'occupation du domaine public a été soulignée il y a déjà presque deux ans par le Conseil d'Etat<sup>1</sup> :

*« Les règles régissant le rythme de paiement des redevances [...] ne sont pas satisfaisantes, notamment en raison du caractère strict du cadre dans lequel sont actuellement enfermées les possibilités de paiement d'avance. C'est en particulier ce qu'ont fait apparaître les difficultés auxquelles le Gouvernement s'est heurté lorsqu'il a voulu obtenir le versement anticipé d'une partie des redevances dues au titre de l'attribution de licences de télécommunication mobile de troisième génération.*

*« Il paraît donc souhaitable d'assouplir de manière générale le dispositif actuel et d'en permettre la généralisation, pour faire face à d'autres situations que celle-ci, dans laquelle le législateur est intervenu pour déroger ponctuellement aux dispositions de l'article L. 31 du code du domaine de l'Etat, sans en modifier la rédaction ».*

Néanmoins, la décision n° 2000-442 DC du Conseil constitutionnel du 28 décembre 2000 incite à ne pas adopter de disposition trop générale :

*« Considérant que l'utilisation des fréquences radioélectriques sur le territoire de la République constitue un mode d'occupation privatif du domaine public de l'Etat ; qu'ainsi, la redevance due par le titulaire d'une autorisation d'établissement et d'exploitation de réseau mobile de troisième génération est un revenu du domaine qui trouve sa place dans les ressources de l'Etat prévues au deuxième alinéa de l'article 5 de l'ordonnance susvisée du 2 janvier 1959 ; que la délivrance de l'autorisation ouvre, pour une période de quinze ans, le droit d'occupation des fréquences ; qu'elle confère ainsi à son bénéficiaire, dès son intervention, un avantage valorisable ; que, dès lors, il est loisible au législateur de prévoir que la redevance est déterminée de façon forfaitaire pour l'ensemble de la période d'autorisation ; qu'il peut également prévoir des versements non identiques pour chacune des quinze années ; que l'échelonnement de ces versements peut tenir compte de l'avantage immédiat lié à l'autorisation » .*

Afin de ne susciter un bouleversement du régime des autorisations d'occupation du domaine public, le présent article additionnel ne propose qu'une adaptation limitée du cadre en vigueur. Il ne fait pas de doute, en effet, que l'opération d'externalisation de la gestion de certains bâtiments du

---

<sup>1</sup> « Redevances pour service rendu et redevances pour occupation du domaine public », Etude adoptée le 24 octobre 2002 par l'Assemblée générale du Conseil d'Etat, La Documentation Française.

-

ministère de la défense conférerait à leur(s) bénéficiaire(s) un avantage économique immédiatement valorisable, justifiant le paiement à l'avance de la redevance associée.

## **II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES**

### **1. Le paiement à l'avance**

Le I du présent article additionnel tend à insérer un alinéa à l'article L. 31 du code du domaine de l'Etat, disposant :

*« Toutefois, pour les besoins de la défense nationale, les bénéficiaires peuvent être tenus de se libérer, soit par versement d'acomptes, soit d'avance, pour tout ou partie de la durée de l'autorisation ou de la concession, quelle que soit cette durée ».*

Par ailleurs, le I du présent article additionnel précise que ces dispositions *« sont applicables au titulaire d'un marché public ou d'un contrat de partenariat dont l'exécution requiert l'utilisation du domaine public ».*

Cette dernière formulation vise à étendre l'application de l'article L. 31 du code du domaine de l'Etat aux cocontractants de l'Etat qui, le cas échéant, ne seraient pas, *stricto sensu*, bénéficiaires d'une autorisation d'occupation, mais qui utiliseraient le domaine public dans le cadre de l'exécution de leur contrat avec l'Etat.

### **2. La révision des redevances**

En conséquence de la modification proposée de l'article L. 31 du code du domaine de l'Etat, le II du présent article additionnel propose de rédiger ainsi l'article L. 33 du code du domaine de l'Etat :

*« Le service des domaines peut réviser les conditions financières des autorisations ou concessions, à l'expiration de chaque période stipulée pour le paiement de la redevance, nonobstant, le cas échéant, toutes dispositions contraires de l'acte d'autorisation ou de concession.*

*« Lorsque la redevance a été payée d'avance, ces dispositions sont applicables pour la part de la redevance correspondant à la période restant à courir ».*

Les conditions économiques de l'autorisation sont en effet susceptibles d'évoluer en cours d'exécution, d'autant que les autorisations dont il est ici question ont vocation à être de longue durée. Afin de protéger les intérêts de l'Etat et du domaine public, il faut donc prévoir une possibilité de révision, pour la part de la redevance correspondant à la période restant à courir au moment de la révision. Il ne s'agit ni plus ni moins que d'adapter le régime actuel de révision des redevances, sans en modifier les principes.

### **3. L'indemnisation du titulaire en cas d'éviction avant terme**

Le bénéficiaire d'une autorisation qui aurait acquitté à l'avance la redevance due au titre de l'utilisation du domaine public subirait un préjudice spécifique dans le cas d'une éviction avant terme.

C'est pourquoi le III du présent article additionnel propose l'insertion d'un article L. 33-1 au code du domaine de l'Etat, disposant :

*« En cas de retrait de l'autorisation avant le terme prévu, pour un motif autre que l'inexécution de ses clauses et conditions, le titulaire perçoit une indemnité contractuelle comprenant la restitution pro rata temporis de la redevance versée ».*

Cette formulation permet de maintenir les principes actuellement en vigueur en matière d'indemnisation du titulaire évincé avant le terme de son autorisation. Il s'agit simplement de préciser que, lorsque la redevance a été payée à l'avance, l'indemnisation inclut sa restitution *pro rata temporis*.

En définitive, le présent article additionnel propose une formule équilibrée qui permettra d'accélérer la réalisation de l'opération d'externalisation de la gestion des logements domaniaux de la gendarmerie nationale.

Lors de l'examen du présent article additionnel auquel elle a procédé, votre commission des finances a souhaité que ce dispositif soit complété par un alinéa comportant une référence à la concurrence, pour s'assurer que la valeur retenue pour l'opération d'externalisation soit fixée selon les pratiques du marché.

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

### **TITRE III :**

## **DU RENFORCEMENT DE LA PROTECTION DU CONSOMMATEUR À TRAVERS CELLE DES ENTREPRISES SOUS-TRAITANTES**

#### *ARTICLE 11 (nouveau)*

#### **Report de quatre mois de l'entrée en vigueur des sanctions pénales prévues par la loi « Dutreil » en cas de défaut de garantie dans un contrat de sous-traitance**

**Commentaire : le présent article, introduit par l'Assemblée nationale, tend à reporter l'entrée en vigueur de l'article 57 de la loi pour l'initiative économique du 1<sup>er</sup> août 2003, qui soumet à sanctions pénales les constructeurs ne fournissant pas la garantie à leurs sous-traitants prévue par le code la construction et de l'habitation.**

Le présent article a été introduit par l'Assemblée nationale, à l'initiative de notre collègue député Gérard Hamel, avec l'avis de sagesse du gouvernement, ainsi que l'avis favorable, à titre personnel, de notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général du budget.

On peut rappeler que l'article 57 de la loi précitée, qui doit en principe entrer en vigueur au 1<sup>er</sup> juillet 2004, prévoit que les dispositions pénales de l'article L. 241-9 du code la construction et de l'habitation<sup>1</sup> s'appliquent au constructeur qui n'aura pas conclu par écrit un contrat de sous-traitance antérieurement à l'exécution des travaux ou qui aura conclu un contrat ne comportant pas la garantie prévue au g) de l'article L. 231-13 du même code<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> L'article L. 241-9 du code de la construction et de l'habitation prévoit que « Sera puni d'un emprisonnement de deux ans et d'une amende de 18 000 euros, ou de l'une de ces deux peines seulement, quiconque, chargé de l'une des opérations mentionnées à l'article L. 241-8, n'aura pas conclu par écrit un contrat de sous-traitance avant l'exécution des travaux de chacun des lots de l'immeuble ou aura conclu un contrat ne comportant pas l'énonciation prévue à l'avant-dernier alinéa de l'article L. 231-13 ».

<sup>2</sup> L'article L. 231 - 13 du même code dispose que « Le constructeur est tenu de conclure par écrit les contrats de sous-traitance avant tout commencement d'exécution des travaux à la charge du sous-traitant. Ces contrats comportent les énonciations suivantes :

a) La désignation de la construction ainsi que les nom et adresse du maître de l'ouvrage et de l'établissement qui apporte la garantie prévue à l'article L. 231-6 ;

b) La description des travaux qui en font l'objet, conforme aux énonciations du contrat de construction ;

c) Le prix convenu et, s'il y a lieu, les modalités de sa révision ;

d) Le délai d'exécution des travaux et le montant des pénalités de retard ;

-

Le présent article tend à reporter de 4 mois au 1<sup>er</sup> novembre prochain l'entrée en vigueur de ces sanctions pénales au motif qu'il est difficile d'apporter la garantie prévue à l'article L. 231-6<sup>1</sup> du code de la construction et de l'habitation, faute d'offre adéquate du système bancaire.

La question est de savoir si l'on peut différer l'entrée en vigueur de la loi « Dutreil » sur ce point.

Tandis que les constructeurs font valoir les difficultés qu'ils rencontrent pour constituer une telle garantie, les professionnels de l'artisanat du bâtiment affirment que « *les garanties de paiement prévues par la loi sont bien opérationnelles* » et que le report tient simplement au fait que les constructeurs trouvent les garanties actuelles trop onéreuses.

En l'état actuel de son information, votre commission des finances estime que le report de quatre mois prévu par l'Assemblée nationale est trop long, et vous propose de le ramener à deux mois. L'article 57 de la loi du 1<sup>er</sup> août 2003 entrerait ainsi en vigueur le 1<sup>er</sup> septembre 2004, ce qui obligerait les professionnels à régler les dernières difficultés techniques qu'ils rencontrent dans un délai court, un report trop long semblant par trop méconnaître les obligations définies par le législateur.

Votre commission vous propose de ramener à deux mois le report de l'entrée en vigueur de l'article 57 de la loi du 1<sup>er</sup> août 2003 pour l'initiative économique.

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

---

*e) Les modalités de règlement du prix, qui ne peut dépasser un délai de trente jours à compter de la date du versement effectué au constructeur par le maître de l'ouvrage ou le prêteur, en règlement de travaux comprenant ceux effectués par le sous-traitant et acceptés par le constructeur ;*

*f) Le montant des pénalités dues par le constructeur en cas de retard de paiement ;*

*g) La justification de l'une ou l'autre des garanties de paiement prévues à l'article 14 de la loi n° 75-1334 du 31 décembre 1975 relative à la sous-traitance.*

*Copie des contrats de sous-traitance est adressée par le constructeur à l'établissement qui apporte la garantie prévue à l'article L. 231-6. »*

<sup>1</sup> Article L. 231-6 du code précité dispose que :

« I. La garantie de livraison prévue au k de l'article L. 231-2 couvre le maître de l'ouvrage, à compter de la date d'ouverture du chantier, contre les risques d'inexécution ou de mauvaise exécution des travaux prévus au contrat, à prix et délais convenus.

*En cas de défaillance du constructeur, le garant prend à sa charge :*

*a) Le coût des dépassements du prix convenu dès lors qu'ils sont nécessaires à l'achèvement de la construction, la garantie apportée à ce titre pouvant être assortie d'une franchise n'excédant pas 5 p. 100 du prix convenu ;*

*b) Les conséquences du fait du constructeur ayant abouti à un paiement anticipé ou à un supplément de prix ;*

*c) Les pénalités forfaitaires prévues au contrat en cas de retard de livraison excédant trente jours, le montant et le seuil minimum de ces pénalités étant fixés par décret.*

*La garantie est constituée par une caution solidaire donnée par un établissement de crédit ou une entreprise d'assurance agréés à cet effet. »*

## EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 7 juillet 2004, sous la **présidence de M. Jean Arthuis, président**, la commission a procédé à l'**examen du rapport de M. Philippe Marini, rapporteur général**, sur le **projet de loi n° 379** (2003-2004), adopté par l'Assemblée nationale, après déclaration d'urgence, pour le **soutien à la consommation et à l'investissement**.

Avant d'examiner les articles, **M. Philippe Marini, rapporteur général**, a brièvement replacé le projet de loi dans son contexte pour indiquer que, compte tenu de la faiblesse de la marge de manœuvre budgétaire, les mesures envisagées avaient un impact non négligeable sur le plan macroéconomique et qu'elles constituaient autant de signaux positifs pour la confiance. Il a ajouté qu'il les approuvait dans leur principe, dans la mesure où elles ont un caractère temporaire et qu'elles n'ont pour objet que de donner « un coup de fouet à la croissance ».

A l'article 1er (exonération temporaire de droits de mutation pour les dons en argent aux enfants et petits-enfants), et à la suite des interventions de **MM. Michel Charasse et Yann Gaillard**, la commission a adopté deux amendements, l'un tendant à étendre le dispositif aux arrière-petits-enfants, le second de précision rédactionnelle.

Elle a adopté sans modification l'article 2 (exonération temporaire de droits de mutation pour les dons en argent aux enfants et petits-enfants).

Après un large débat au cours duquel sont intervenus **M. Jean Arthuis, président, M. Michel Moreigne, M. Michel Charasse et M. Yann Gaillard**, elle a adopté un article additionnel après l'article 2 visant à étendre la dérogation à l'interdiction d'indexation des prêts sur l'inflation.

Puis elle a adopté sans modification l'article 2 bis (nouveau) (exclusion des locations simples du régime du démarchage bancaire et financier), l'article 3 (mesures exceptionnelles de déblocage de la participation et de l'épargne salariale), l'article 3 bis (nouveau) (régime fiscal des opérations de location-accession agréées) et après l'intervention de **M. Michel Charasse** l'article 4 (aide temporaire en faveur de l'emploi dans les hôtels, cafés et restaurants). L'article 5 (dégrèvement temporaire de la taxe professionnelle afférente à certains investissements réalisés entre le 1er janvier 2004 et le 30 juin 2005) a également été adopté sans modification après les interventions de **M. Jean Arthuis, président, M. Michel Charasse, M. Roland du Luart et M. Yann Gaillard**.

Elle a ensuite adopté un article additionnel avant l'article 6 visant à clarifier les critères de requalification des plus-values sur cession de valeurs mobilières. Puis elle a adopté sans modification l'article 6 (exonération des plus-values professionnelles réalisées par les contribuables exerçant une profession commerciale, industrielle, artisanale ou libérale) et l'article 7 (exonération des droits de mutation à titre onéreux dus à l'Etat au titre des reprises d'activités de proximité).

A l'article 8 (nouveau) (modification de la redevance d'archéologie préventive), après les interventions de **MM. Michel Charasse, Yann Gaillard et Roland du Luart**, elle a adopté un amendement visant à modifier l'assiette et le taux de la redevance d'archéologie préventive, et donné mandat au rapporteur général afin d'en parfaire la rédaction s'agissant des dispositions relatives au seuil d'application de la redevance, au montant minimal de redevance déclenchant son recouvrement, et aux modalités de transition entre le système juridique prévu en 2003 et le dispositif proposé par la commission.

Puis elle a adopté sans modification l'article 9 (nouveau) (programme national de développement et de modernisation des activités commerciales et artisanales) et l'article 10 (nouveau) (modification du programme national de développement et de modernisation des activités commerciales et artisanales prévu par la loi d'orientation du commerce et de l'artisanat).

Après les interventions de **MM. Jean Arthuis, président, et Michel Charasse**, elle a ensuite adopté un article additionnel après l'article 10 tendant à modifier les modalités de paiement de la redevance d'occupation du domaine public et donné mandat au rapporteur général de parfaire la rédaction du dispositif.

Enfin, à l'article 11 (nouveau) (report de quatre mois de l'entrée en vigueur des sanctions pénales prévues par la loi « Dutreil » en cas de défaut de garantie dans un contrat de sous-traitance), elle a adopté un amendement visant à modifier la date d'entrée en vigueur des sanctions pénales prévues par la loi « Dutreil ».

A l'issue de ce débat, **la commission a décidé de proposer au Sénat l'adoption du projet de loi ainsi amendé.**

