

N° 111

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

Enregistré à la Présidence du Sénat le 18 novembre 2010

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

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

Par M. Philippe MARINI,

Sénateur,

Rapporteur général.

TOME III

MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

(Seconde partie de la loi de finances)

(Volume 1 : examen des articles)

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, président ; M. Yann Gaillard, Mme Nicole Bricq, MM. Jean-Jacques Jégou, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Joël Bourdin, François Marc, Serge Dassault, vice-présidents ; MM. Philippe Adnot, Jean-Claude Frécon, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Sergent, François Trucy, secrétaires ; M. Philippe Marini, rapporteur général ; M. Jean-Paul Alduy, Mme Michèle André, MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Denis Badré, Mme Marie-France Beaufile, MM. Claude Belot, Pierre Bernard-Reymond, Auguste Cazalet, Yvon Collin, Philippe Dallier, Jean-Pierre Demerliat, Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. Éric Doligé, Philippe Dominati, André Ferrand, François Fortassin, Jean-Pierre Fourcade, Adrien Gouteyron, Charles Guéné, Claude Haut, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Yves Krattinger, MM. Gérard Longuet, Roland du Luart, Jean-Pierre Masseret, Marc Massion, Gérard Miquel, Albéric de Montgolfier, François Rebsamen, Jean-Marc Todeschini, Bernard Vera.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (13^{ème} législ.) : 2824, 2857, 2859 à 2865 et T.A. 555

Sénat : 110 (2010-2011)

SOMMAIRE

EXAMEN DES ARTICLES SECONDE PARTIE MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

TITRE 1^{ER} AUTORISATIONS BUDGÉTAIRES POUR 2011 CRÉDITS ET DÉCOUVERTS

I. – CRÉDITS DES MISSIONS

- *ARTICLE 48* **Crédits du budget général** 7
- *ARTICLE 49* **Crédits des budgets annexes**..... 8
- *ARTICLE 50* **Crédits des comptes d'affectation spéciale et des comptes de concours financiers**..... 9

II. – AUTORISATIONS DE DÉCOUVERT

- *ARTICLE 51* **Autorisations de découvert**..... 10

TITRE II AUTORISATIONS BUDGÉTAIRES POUR 2011 PLAFONDS DES AUTORISATIONS D'EMPLOIS

- *ARTICLE 52* **Plafond des autorisations d'emplois** 11
- *ARTICLE 53* **Plafond des emplois des opérateurs de l'Etat**..... 13
- *ARTICLE 54* **Plafond des emplois des établissements à autonomie financière** 14

TITRE III REPORTS DE CRÉDITS DE 2010 SUR 2011

- *ARTICLE 55* **Majoration des plafonds de reports de crédits de paiement**..... 15

TITRE IV DISPOSITIONS PERMANENTES

I. – MESURES FISCALES ET BUDGÉTAIRES NON RATTACHÉES

- *ARTICLE 56 (Art. L. 31-10-1 à L. 31-10-15 du code de la construction et de l'habitation, art. 244 quater V, 199 ter S, 220 Z ter, 223 O, 1649 A bis, 244 quater J, 200 quaterdecies du code général des impôts, article 93 de la loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004 de finances pour 2005)* **Aides à la primo-accession à la résidence principale : création d'un prêt à taux zéro renforcé**..... 17
- *ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 56 (Art. 199 decies E du code général des impôts)* **Suppression à compter du 1^{er} janvier 2011 de la réduction d'impôt pour l'acquisition de résidences de tourisme en zone de revitalisation rurale**..... 27
- *ARTICLE 57 (Art. 6 et 196 bis du code général des impôts)* **Modalités d'imposition à l'impôt sur le revenu des couples qui se constituent ou se séparent** 34

• <i>ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 57 (Art. 197 du code général des impôts)</i> Minoration de 10 % de la réduction d'impôt sur le revenu bénéficiant aux contribuables domiciliés dans les départements d'outre-mer	40
• <i>ARTICLE 57 bis (nouveau)</i> Régime fiscal des indemnités pour préjudice moral sur décision de justice	45
• <i>ARTICLE 57 ter (nouveau) (Art. 80 undecies B [nouveau] et 197 du code général des impôts)</i> Imposition des indemnités de retraite différées des élus locaux	49
• <i>ARTICLE 57 quater (nouveau) (Art. 197 du code général des impôts)</i> Imposition des indemnités de retraite différées des élus de la ville de Paris	52
• <i>ARTICLE 57 quinquies (nouveau) (Art. 199 undecies B, 199 undecies C et 217 undecies du code général des impôts)</i> Exclusion des sociétés en participation du champ des sociétés pouvant porter des montages en défiscalisation des investissements productifs en outre-mer	53
• <i>ARTICLE 57 sexies (nouveau) (Art. 200 quater C et 200 quater A du code général des impôts)</i> Suppression du crédit d'impôt pour travaux dans le périmètre d'un plan de prévention des risques technologiques et prorogation du crédit d'impôt général	57
• <i>ARTICLE 57 septies (nouveau) (Art. 242 sexies du code général des impôts et L. 135 XA du livre des procédures fiscales)</i> Transmission aux services déconcentrés des informations relatives à la défiscalisation des investissements productifs en outre-mer	61
• <i>ARTICLE 57 octies (nouveau) (Art. 242 septies et 1740-00 AB du code général des impôts et L. 135 Z du livre des procédures fiscales)</i> Encadrement de l'activité des cabinets de conseil en défiscalisation	63
• <i>ARTICLE 57 nonies (nouveau) (Art. 244 quater U du code général des impôts)</i> Suppression de l'éligibilité à l'éco-prêt à taux zéro des travaux prévus dans le cadre des plans de prévention des risques technologiques	66
• <i>ARTICLE 57 decies (nouveau) (Art. L. 222-17 du code du sport)</i> Traitement fiscal de la prise en charge par les clubs de la rémunération des agents des sportifs professionnels	68
• <i>ARTICLE 57 undecies (nouveau) (Art. L. 45 F du livre des procédures fiscales)</i> Déconcentration de la procédure de contrôle de la défiscalisation des investissements productifs en outre-mer	70
• <i>ARTICLE 58 (Art. 199 undecies B, 199 undecies D, 200 0-A, 1649-0 A du code général des impôts)</i> Réduction homothétique de l'avantage en impôt procuré par certains avantages fiscaux à l'impôt sur le revenu	72
• <i>ARTICLE 58 bis (nouveau) (Art. 199 sexdecies, 200 sexies du code général des impôts)</i> Renforcement du plafonnement global de certains avantages fiscaux à l'impôt sur le revenu	109
• <i>ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 58 bis (Art. 199 quinvicies du code général des impôts, art. L. 221-3 et L. 221-4 du code monétaire et financier)</i> Abrogation du compte épargne co-développement et du livret d'épargne pour le co-développement	116
• <i>ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 58 bis (Article L. 125-0-A du code général des impôts)</i> Encouragement de l'épargne en actions et aménagement des règles d'imposition des contrats d'assurance-vie	122
• <i>ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 58 bis (Art. 157 du code général des impôts)</i> Imposition des intérêts tirés des sommes excédant les plafonds des livrets d'épargne réglementés	128
• <i>ARTICLE 59 (Art. 39, 39 quinquies D, 44 sexies, 44 octies A, 44 octies, 217 sexdecies, 239 sexies D, 722 bis, 1379, 1379-0 bis, 1383 B, 1383 C, 1384 B, 1394 B, 1411, 1414 A, 1447, 1459, 1460, 1464, 1464 C, 1466 A, 1466 F, 1467, 1467 A, 1473, 1476, 1478, 1519 quater A bis, 1519 A, 1519 D, 1519 E, 1519 G, 1519 H, 1519 I, 1520, 1586, 1586 ter, 1586 quater, 1586 quinquies, 1586 sexies, 1586 octies, 1586 nonies, 1600, 1609 nonies C, 1635 sexies, 1636 B sexies, 1636 B octies, 1638 bis, 1638 quater, 1639 A bis, 1640 B, 1640 C, 1641, 1647, 1647 B sexies, 1647 C septies, 1647 C quinquies B, 1647 D, 1648 A,</i>	

1649 A quater [nouveau], 1649 quater B quater, 1679 quinquies, 1679 septies, 1731, 1736, 1770 decies du code général des impôts, art. 11 de la loi n° 80-10 du 10 janvier 1980 portant aménagement de la fiscalité locale, art. L. 2332-2, L. 3332-1-1, L. 3413-1, L. 4331-2-1, L. 4414-2, L. 5215-32, L. 5334-3, L. 5334-4, L. 5334-6, L. 5334-7, L. 5334-9, L. 5334-11, L. 5334-11, , L. 5334-12, L. 5334-13, L. 5334-14 et L. 5334-16 du code général des collectivités territoriales, art. 42 de la loi n° 2000-1352 du 30 décembre 2000 de finances pour 2001, art. 53 de la loi n° 2003-1311 du 20 décembre 2003 de finances pour 2004 et art. 2, 77 et 78 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010) Ajustements consécutifs à la réforme de la suppression de la taxe professionnelle	132
• ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 59 (Art. L. 2334-6 du code général des collectivités territoriales) Intégration de la redevance sur l'élimination des déchets assimilés aux déchets ménagers dans l'effort fiscal des communes	190
• ARTICLE 60 (Art. 1599 quater B du code général des impôts) Aménagements de la composante de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux relative aux répartiteurs de la boucle locale cuivre	193
• ARTICLE 60 bis (nouveau) (Art. 2333-96 du code général des collectivités territoriales) Facilitation de l'application de la taxe sur le stockage ou l'incinération des déchets	199
• ARTICLE 60 ter (nouveau) (Art. 1465 A du code général des impôts) Prise en compte du critère de déclin de la population pour le zonage des zones de revitalisation rurale (ZRR)	201
• ARTICLE 60 quater (nouveau) (Art. 1518 bis du code général des impôts) Actualisation des valeurs locatives	204
• ARTICLE 60 quinquies (nouveau) (Art. 1519 H du code général des impôts) Exonération partielle d'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux au profit des services de radiodiffusion locale ou régionale	206
• ARTICLE 60 sexies (nouveau) (Art. 1609 du code général des impôts) Augmentation de la taxe spéciale d'équipement perçue au profit de l'établissement public foncier de Lorraine	211
• ARTICLE 60 septies (nouveau) (Art. 1609 F du code général des impôts) Augmentation de la taxe spéciale d'équipement perçue au profit de l'établissement public foncier de Provence-Alpes-Côte d'Azur	212
• ARTICLE 60 octies (nouveau) (Art. 1519 HA [nouveau] du code général des impôts) Création d'une nouvelle composante de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux afférente aux réseaux de gaz naturel	214
• ARTICLE 60 nonies (nouveau) Maintien de fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle jusqu'à leur apurement intégral	219
• ARTICLE 61 (Art. L. 3335-2 du code général des collectivités territoriales) Modification du mécanisme de péréquation de recettes fiscales départementales de droits de mutation à titre onéreux (DMTO)	221
• ARTICLE 62 (Art. L. 4332-9, L. 3335-1 et L. 3336-1 du code général des collectivités territoriales et art. 1648 AA et 1648 AB du code général des impôts) Modification du mécanisme de péréquation de recettes départementales et régionales de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE)	233
• ARTICLE 63 Création d'un fonds de péréquation des recettes intercommunales et communales	244
• ARTICLE 64 (Art. 39, art. 39 terdecies et art. 219 du code général des impôts) Modification du régime de déduction des redevances de concession de brevets	253
• ARTICLE 64 bis (nouveau) (Art. 238 bis HV du code général des impôts) Prorogation du dispositif fiscal favorisant la constitution de consortiums d'achat d'électricité à long terme par des industriels électro-intensifs	261
• ARTICLE 64 ter (nouveau) (Art. L. 621-5-3 du code monétaire et financier) Ressources de l'Autorité des marchés financiers	264

• <i>ARTICLE 65 (Art. 44 sexies, 44 sexies A, 44 octies, 44 octies A, 44 duodecies, 44 quaterdecies, 44 quindecies [nouveau], 154 bis, 154 bis 0-A, 163 quaterdecies, 170, 200 sexies, 220 quinquies, 220 terdecies, 244 quater B, 244 quater E, 244 quater G, 244 quater H, 244 quater M, 244 quater N, 244 quater O, 244 quater P, 244 quater Q, 244 quater R, 244 quater T, 302 nonies, 1383 A, 1417, 1464 B, et 1602 A du code général des impôts et art. L. 80 B du livre des procédures fiscales)</i> Aménagement du régime fiscal des entreprises qui se créent ou qui sont reprises dans les zones de revitalisation rurale (ZRR)	273
• <i>ARTICLE 65 bis (nouveau) (Art. 200 undecies du code général des impôts)</i> Prorogation du dispositif de crédit d'impôt au titre des dépenses de remplacement pour congé des exploitants agricoles	281
• <i>ARTICLE 65 ter (nouveau) (Art. L. 244 quater T du code général des impôts)</i> Recentrage du crédit d'impôt en faveur de l'intéressement	285
• <i>ARTICLE 66 (Art. 199 ter K, 220 M et 244 quater L du code général des impôts)</i> Prorogation et aménagement du dispositif de crédit d'impôt en faveur de l'agriculture biologique	289
• <i>ARTICLE 66 bis (nouveau) (Art. 265 bis du code des douanes)</i> Exonération de taxe intérieure de consommation pour le transport de marchandises par voie fluviale	294
• <i>ARTICLE 66 ter (nouveau) (Art. 553 bis du code général des impôts)</i> Application de la garantie de l'or en Guyane	297
• <i>ARTICLE 66 quater (nouveau) (Art. 266 sexies, 266 septies, 266 octies et 266 nonies du code des douanes)</i> Taxation des sacs de caisse à usage unique en matière plastique	300
• <i>ARTICLE 66 quinquies (nouveau) (art. 48 de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie)</i> Prorogation d'un an du dispositif de neutralisation de l'impact financier du franchissement des seuils de dix et vingt salariés	304
• <i>ARTICLE 66 sexies (nouveau)</i> Création d'une annexe au projet de loi de finances de l'année relative au contrôle fiscal des filiales à l'étranger	306
EXAMEN EN COMMISSION	309

EXAMEN DES ARTICLES

SECONDE PARTIE

MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

TITRE 1^{ER}

AUTORISATIONS BUDGÉTAIRES POUR 2011 – CRÉDITS ET DÉCOUVERTS

I. – CRÉDITS DES MISSIONS

ARTICLE 48

Crédits du budget général

Commentaire : le présent article récapitule les ouvertures de crédits du budget général figurant dans le présent projet de loi de finances.

Le présent article récapitule les ouvertures de crédits du budget général figurant dans le présent projet de loi de finances, conformément à la répartition par mission détaillée à l'état B annexé au présent projet de loi.

Le projet de loi déposé par le Gouvernement prévoyait des ouvertures de crédits à hauteur de 378 380 826 683 euros en autorisations d'engagements et 368 557 871 1147 euros en crédits de paiement.

Ces sommes ont été modifiées par l'Assemblée nationale, établissant les ouvertures de crédits à hauteur de 378 378 280 632 euros en autorisations d'engagement et 368 555 325 063 euros en crédits de paiement.

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

ARTICLE 49

Crédits des budgets annexes

Commentaire : le présent article récapitule les ouvertures de crédits des budgets annexes figurant dans le présent projet de loi de finances.

Le présent article récapitule les ouvertures de crédits des budgets annexes figurant dans le présent projet de loi de finances, conformément à la répartition par budget annexe détaillée à l'état C annexé au présent projet de loi.

Il prévoit des ouvertures de crédits à hauteur de 2 191 609 586 euros en autorisations d'engagements et 2 192 026 371 euros en crédits de paiement.

Ces montants n'ont pas été modifiés par l'Assemblée nationale.

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

ARTICLE 50

**Crédits des comptes d'affectation spéciale
et des comptes de concours financiers**

Commentaire : le présent article récapitule les ouvertures de crédits des comptes d'affectation spéciale et des comptes de concours financiers figurant dans le présent projet de loi de finances.

Le présent article récapitule les ouvertures de crédits des comptes d'affectation spéciale et des comptes de concours financiers figurant dans le présent projet de loi de finances, conformément à la répartition par budget annexe détaillée à l'état D annexé au présent projet de loi.

Le projet de loi déposé par le gouvernement prévoyait des ouvertures de crédits à hauteur de 159 670 486 287 euros en autorisations d'engagements et 165 615 486 287 euros en crédits de paiement.

Ces montants n'ont pas été modifiés par l'Assemblée nationale.

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

II. – AUTORISATIONS DE DÉCOUVERT

ARTICLE 51

Autorisations de découvert

Commentaire : le présent article retrace les autorisations de découvert au titre des comptes de commerce.

Le I du présent article fixe les autorisations de découvert accordées aux ministres, pour 2011, au titre des comptes de commerce, à la somme de 20 579 609 800 euros conformément à la répartition par compte donnée à l'état E annexé au présent projet de loi.

Le II du présent article fixe les autorisations de découvert accordées au ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, pour 2011, au titre des comptes d'opérations monétaires, à la somme de 400 000 000 euros, conformément à la répartition par compte donnée à l'état E annexé au présent projet de loi.

Le présent article n'a fait l'objet d'aucune modification à l'Assemblée nationale.

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

TITRE II

AUTORISATIONS BUDGÉTAIRES POUR 2011 - PLAFONDS DES AUTORISATIONS D'EMPLOIS

ARTICLE 52

Plafond des autorisations d'emplois

Commentaire : le présent article détermine le plafond des autorisations d'emplois pour 2011.

Le présent article fixe le plafond des autorisations d'emplois de l'Etat pour 2011. Ce plafond était, aux termes du projet de loi de finances déposé par le Gouvernement sur le bureau de l'Assemblée nationale, de 1 975 023 équivalents temps plein travaillés.

A l'initiative du Gouvernement, ce plafond d'emplois a été **porté à 1 974 969 ETPT** par l'Assemblée nationale afin :

1) de tirer les conséquences du **transfert aux départements** de personnels du ministère de la santé et des sports participant à l'exercice de compétences décentralisées dans le domaine de la solidarité, de l'action sociale et de la santé ; le plafond d'emplois du ministère du travail, de la solidarité et de la fonction publique (auquel sont rattachés les agents du ministère de la santé et des sports) a en conséquence été minoré de 36 ETPT ;

2) de tirer les conséquences du **transfert aux départements** de personnels du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer (MEEDDM) participant à l'exercice de compétences décentralisées dans le domaine des transports ; le plafond d'emplois du MEEDDM est en conséquence minoré de 18 ETPT ;

3) de tirer les conséquences, en seconde délibération, du transfert à **l'administration pénitentiaire** de l'exercice de la mission de transfèrement judiciaire des détenus jusqu'ici exercée par les forces de police et de gendarmerie. A ainsi été majoré de 200 ETPT le plafond d'emplois du ministère de la justice et des libertés, cependant qu'a été minoré du même montant le plafond d'emplois du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales (dont 130 ETPT rattachés au programme « Gendarmerie nationale » et 70 ETPT rattachés au programme « Police nationale »).

Le plafond, tel qu'il résulte des votes de l'Assemblée nationale, est réparti comme suit, en équivalents temps plein travaillés :

I. - Budget général	1 962 851
Affaires étrangères et européennes	15 402
Alimentation, agriculture et pêche	32 293
Budget, comptes publics, fonction publique et réforme de l'Etat	142 466
Culture et communication	11 132
Défense	301 341
Ecologie, énergie, développement durable et mer	62 353
Economie, industrie et emploi	14 344
Education nationale	968 194
Enseignement supérieur et recherche	24 485
Immigration, intégration, identité nationale et développement solidaire	612
Intérieur, outre-mer et collectivités territoriales	282 755
Justice et libertés	75 825
Santé et sports	9 109
Services du Premier ministre	22 394
Travail, relations sociales, famille solidarité et ville	146
II. - Budgets annexes	12 118
Contrôle et exploitation aériens	11 268
Publications officielles et information administrative	850
Total général	1 974 969

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

ARTICLE 53

Plafond des emplois des opérateurs de l'Etat

Commentaire : le présent article détermine le plafond des autorisations d'emplois des opérateurs de l'Etat pour 2011.

Le présent article est issu de l'article 64 de la loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007 de finances pour 2008, dont les dispositions résultent de l'adoption d'un amendement présenté par notre collègue Michel Charasse. Le plafond des autorisations d'emplois des opérateurs couvre l'ensemble des emplois rémunérés par ceux-ci à l'exception des emplois répondant cumulativement aux deux conditions suivantes :

- un contrat de travail limité dans le temps ;
- un financement intégral par des ressources propres résultant en particulier de conventions entre le financeur et l'opérateur¹.

Aux termes du projet de loi déposé par le Gouvernement sur le bureau de l'Assemblée nationale, le plafond d'emplois pour 2011 s'établissait à **365 909 équivalents temps plein (ETP)**, contre 336 163 dans la loi de finances pour 2010.

A l'initiative du Gouvernement, l'Assemblée nationale a porté ce plafond d'emplois à 365 902 ETP (-7), afin de prendre en compte l'ajustement du transfert aux départements, à compter du 1^{er} janvier 2011, de personnels relevant du ministère de la santé et des sports et participant à l'exercice de compétences décentralisées dans le domaine de la solidarité, de l'action sociale et de la santé. La minoration de 7 ETP du plafond d'emplois des opérateurs rattachés au programme 124 « Conduite et soutien des politiques sanitaires, sociales, du sport, de la jeunesse et de la vie associative » **correspond aux effectifs des agences régionales de santé (ARS) concernés par ce transfert.**

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

¹ S'agissant des universités, le plafond des autorisations d'emplois couvre l'ensemble des emplois rémunérés par les opérateurs, à l'exception, conformément à l'article 18 de la loi sur les libertés et responsabilités des universités, des emplois intégralement financés par des ressources propres, et ce quelles que soient leurs caractéristiques, notamment de durée.

ARTICLE 54

Plafond des emplois des établissements à autonomie financière

Commentaire : le présent article détermine, pour 2011, le plafond des autorisations d'emplois des établissements à autonomie financière (EAF).

Le présent article fixe le plafond des autorisations d'emplois des établissements à autonomie financière (EAF), c'est-à-dire des établissements et organismes de diffusion culturelle ou de recherche situés à l'étranger et dépendant du ministère des affaires étrangères et européennes. Il constitue la mise en œuvre des dispositions de l'article 76 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009, issues de l'adoption d'un amendement présenté par nos collègues Michel Charasse et Adrien Gouteyron, rapporteurs spéciaux des missions « Aide publique au développement » et « Action extérieure de l'Etat ».

Ce plafond est fixé à 3 411 équivalents temps plein (ETP) intégralement imputés sur le programme « Diplomatie culturelle et d'influence » de la mission « Action extérieure de l'Etat ».

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

TITRE III

REPORTS DE CRÉDITS DE 2010 SUR 2011

ARTICLE 55

Majoration des plafonds de reports de crédits de paiement

Commentaire : le présent article vise à majorer les plafonds de reports de certains crédits de paiement de l'exercice 2010 sur celui de 2011.

L'article 15 de la LOLF, s'il prévoit que les crédits inscrits sur les autres titres que le titre des dépenses de personnel (titre 2) peuvent être reportés dans la **limite globale de 3 %** de l'ensemble des crédits initiaux inscrits sur les mêmes titres du programme à partir duquel les crédits sont reportés, **autorise une majoration de ce plafond par une disposition de loi de finances.**

En conséquence, le présent article fixe une liste de programmes qui pourront bénéficier de reports supérieurs au plafond de 3 %, dans la limite du montant des dotations ouvertes sur ces mêmes programmes par la loi de finances initiale pour 2010. Le présent article identifie sept programmes pouvant bénéficier de reports supérieurs au plafond. L'exposé des motifs précise qu'il *« est ainsi proposé de déroger au plafond de l'article 15 de la LOLF pour un nombre restreint de programmes, qui portent notamment sur des dépenses faisant l'objet d'une programmation pluriannuelle (mesures d'accompagnement territorial des restructurations des implantations du ministère de la défense), d'investissements pluriannuels (Copernic et Chorus) ou apportant un soutien financier aux collectivités territoriales ».*

A l'initiative du Gouvernement, **l'Assemblée nationale a ajouté à la liste de ces programmes le programme « Développement et amélioration de l'offre de logement » de la mission « Ville et logement »** qui, dans le cadre du plan de relance, a bénéficié de transferts substantiels en gestion. Selon le Gouvernement, *« début octobre 2010, un montant équivalent au quart de la dotation initiale du programme a été transféré depuis le programme 317 "Effort exceptionnel en faveur du logement et de la solidarité". Compte tenu de leur rattachement tardif et malgré les efforts mis en œuvre pour l'accélération des opérations, ces crédits ne pourront pas être intégralement consommés en 2010.*

« Par ailleurs, sur les programmes faisant l'objet d'une dérogation à la limite de 3 %, il est proposé de retenir comme plafond de report le montant des crédits de paiement ouverts en loi de finances initiale, compte tenu du

caractère spécifique des lois de finances rectificatives votées en cours d'année 2010 ».

Programmes dont les reports de 2010 vers 2011 peuvent excéder le plafond de 3 %

INTITULÉ DU PROGRAMME EN LOI DE FINANCES POUR 2010	INTITULÉ DE LA MISSION EN LOI DE FINANCES POUR 2010	INTITULÉ DU PROGRAMME EN LOI DE FINANCES POUR 2011	INTITULÉ DE LA MISSION EN LOI DE FINANCES POUR 2011
Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur	Administration générale et territoriale de l'Etat	Conduite et pilotage des politiques de l'intérieur	Administration générale et territoriale de l'Etat
Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local	Gestion des finances publiques et des ressources humaines	Gestion fiscale et financière de l'Etat et du secteur public local	Gestion des finances publiques et des ressources humaines
Stratégie des finances publiques et modernisation de l'Etat	Gestion des finances publiques et des ressources humaines	Stratégie des finances publiques et modernisation de l'Etat	Gestion des finances publiques et des ressources humaines
Entretien des bâtiments de l'Etat	Gestion des finances publiques et des ressources humaines	Entretien des bâtiments de l'Etat	Gestion des finances publiques et des ressources humaines
Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire	Politique des territoires	Impulsion et coordination de la politique d'aménagement du territoire	Politique des territoires
Concours spécifiques et administration	Relations avec les collectivités territoriales	Concours spécifiques et administration	Relations avec les collectivités territoriales
Intervention des services opérationnels	Sécurité civile	Intervention des services opérationnels	Sécurité civile

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

TITRE IV

DISPOSITIONS PERMANENTES

I. – MESURES FISCALES ET BUDGÉTAIRES NON RATTACHÉES

ARTICLE 56

(Art. L. 31-10-1 à L. 31-10-15 du code de la construction et de l'habitation, art. 244 quater V, 199 ter S, 220 Z ter, 223 O, 1649 A bis, 244 quater J, 200 quaterdecies du code général des impôts, article 93 de la loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004 de finances pour 2005)

Aides à la primo-accession à la propriété de la résidence principale : création d'un prêt à taux zéro renforcé

Commentaire : le présent article tend à créer un dispositif de prêt à taux zéro « renforcé », ouvert à l'ensemble des primo-accédants sans condition de ressources, pour l'acquisition de leur résidence principale, en remplacement du dispositif actuel du prêt à taux zéro, du crédit d'impôt sur les intérêts d'emprunt issu de la loi n° 2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat, et du dispositif « Pass-Foncier ».

I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article met en œuvre la **réforme des aides à l'accession** à la propriété annoncée par le secrétaire d'Etat au logement.

Celle-ci vise à **simplifier l'éventail des aides** actuellement disponibles en créant un dispositif central de prêt à taux zéro renforcé : le « prêt à 0 % + » (PTZ+), qui pourra être délivré à l'ensemble des primo-accédants sans condition de ressources pour l'acquisition de leur résidence principale.

La mise en œuvre de ce nouveau dispositif doit avoir pour effet **d'améliorer l'efficacité de l'aide de l'Etat** en s'ajustant à la réalité du marché immobilier mais aussi de **réduire globalement son coût** qui a très fortement progressé depuis quelques années, du fait notamment du nouveau dispositif du crédit d'impôt sur les intérêts d'emprunt issu de

la loi n° 2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat.

Le I du présent article crée un nouveau chapitre dans le code de la construction et de l'habitation, dont les articles fixent les modalités d'octroi des prêts et les critères permettant de calculer leurs montants et modalités de remboursement.

Les différentes sections de ce chapitre sont relatives respectivement aux conditions du prêt, au maintien du prêt, à son montant, sa durée et aux conventions avec les établissements de crédit et à leur contrôle.

Le II du présent article modifie le code général des impôts. Il insère un nouvel article 244 quater V et un article 199 ter S, définissant les conditions afférentes au crédit d'impôt accordé aux établissements de crédit au titre des prêts institués et les règles de son imputation.

Le G du II du présent article insère un nouvel alinéa à l'article 200 quaterdecies du code général des impôts pour **mettre un terme au crédit d'impôt sur le revenu de la loi « TEPA »**

Le III et le IV mettent fin à l'actuel PTZ auquel se substitue le nouveau dispositif. Ils modifient, en ce sens, le IV de l'article 93 de la loi de finances rectificative pour 2004 ayant institué le PTZ et prévu ses modalités, pour limiter son application aux avances remboursables émises jusqu'au 31 décembre 2010 au lieu de 2012, date fixée par la loi de finances pour 2010 ayant prorogé le PTZ.

S'agissant, enfin, de la disparition du dispositif du « Pass-foncier »¹, créé par la convention entre l'Etat, l'UESL et la Caisse des dépôts et consignations du 20 décembre 2006, elle ne figure pas dans le texte proposé car elle ne nécessite pas de disposition de nature législative.

Le V prévoit l'entrée en vigueur du nouveau dispositif qui entrerait en vigueur dès le 1^{er} janvier 2011 et serait applicable jusqu'au 31 décembre 2014.

Les **différences majeures du dispositif proposé**² par rapport au PTZ existant portent sur les points suivants :

- le nouveau PTZ n'est soumis à **aucune condition de ressources**. Son caractère universel est « hérité » du crédit d'impôt sur le revenu de la loi « TEPA » auquel il succède. Toutefois, les ressources des emprunteurs sont prises en compte dans la détermination des conditions de remboursement ;

¹ Le « Pass-foncier » repose sur la dissociation « financière » entre le terrain et le bâti : un prêt bancaire ainsi qu'un prêt à 0 % couvrent le coût de la construction, et un prêt « Pass-foncier », octroyé par un collecteur, couvre le coût du terrain et fait l'objet d'un remboursement différé. Le Pass-foncier permet de bénéficier du taux réduit de TVA à 5,5 % jusqu'au 31 décembre 2010.

² On renverra, pour les éléments les plus techniques, à la présentation et l'analyse très détaillées figurant dans le rapport de l'Assemblée nationale (N° 2857, tome III).

- il est modulé en fonction du nombre de personnes destinées à occuper à titre principal le logement. La « **familialisation** » des barèmes de remboursement entraîne un accroissement important de la solvabilité des familles ;

- ses caractéristiques permettent une augmentation significative de l'aide apportée dans les **zones tendues**. Le critère de la localisation du logement avait été introduit pour les logements neufs bénéficiant des majorations provisoires du PTZ liées au plan de relance. Cette différenciation entre la zone A et les autres zones est pérennisée afin de **calibrer, en fonction des prix constatés dans les différentes zones, les montants de prêts susceptibles d'être octroyés** ;

- le **caractère « renforcé »** du PTZ + résulte de la concentration des aides de l'Etat sur un seul dispositif. Il se concrétise en termes de plafond d'opération et de quotité de prêt :

Caractéristiques techniques du PTZ et du PTZ +

	Ancien PTZ	Nouveau PTZ +
Plafond de l'opération (pour 1 personne seule)	Entre 55 000 et 80 000 euros	Entre 79 000 et 156 000 euros
Quotité du prêt	20 % de l'opération 30 % dans les zones urbaines sensibles (ZUS) et zones franches urbaines (ZFU) 50 % dans les ZUS et ZFU des DOM	Entre 20 % et 40 % de l'opération

Source : commission des finances

- il met en œuvre un **mécanisme de « revenu plancher »** qui supprime les effets d'aubaine lorsque le revenu actuel est en décalage avec le revenu de référence pris en compte pour le calibrage du prêt ;

- un bonus spécifique, sous la forme d'une augmentation de cinq points de la quotité du prêt¹, est mis en place pour **encourager l'acquisition de logements sociaux** (« vente HLM »). L'appartenance initiale du logement au patrimoine d'un organisme d'HLM devient ainsi un des critères discriminants des modalités du prêt ;

¹ La quotité du prêt ne pourra, de ce fait, être supérieure à 30 % ni inférieure à 10 % du coût total de l'opération, alors qu'elle s'établit dans une fourchette de 20 % à 40 % pour les logements énergétiquement performants.

- la **valeur écologique du logement** est reconnue sous la forme d'un malus pour les logements qui ne sont pas énergétiquement performants. Ainsi, la quotité du prêt est réduite de 10 % pour les logements neufs, s'ils ne présentent pas une performance énergétique globale élevée, conforme au label BBC. Elle le sera également pour les logements anciens, appartenant aux catégories énergétiques les plus mal classées (E, F ou G). La performance énergétique de ces logements s'appuiera sur les diagnostics de performance énergétiques désormais obligatoires à l'occasion d'une vente ;

- la **dépense fiscale** fait l'objet d'un **plafonnement global**. Ce point constitue une **innovation majeure** du nouveau dispositif. Le texte proposé, par le second alinéa de l'article 244 *quater* V impose, en effet, le respect d'une enveloppe de dépense calculée par rapport au coût pour l'Etat d'une « génération » de prêt (et non par année de dépense fiscale) de **2,6 milliards** d'euros.

En conséquence, les **conditions d'attribution** et les **modalités** des prêts seront **revus tous les ans par décret** et une étude d'impact fera apparaître les mesures prises pour que le montant de crédits d'impôt accordés au titre des PTZ + versés sur une même période de douze mois ne dépasse pas le montant plafond de 2,6 milliards d'euros.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES À L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté à cet article plusieurs amendements rédactionnels ou de précision, à l'initiative du rapporteur général du budget.

Elle a également apporté des **modifications de fond** touchant plusieurs aspects du dispositif proposé :

A. LA SOLVABILISATION DES MÉNAGES POUR L'ACQUISITION DE LOGEMENT NEUF EN ZONE TENDUE

Avec l'**avis favorable du Gouvernement** qui a levé le gage, l'Assemblée nationale a adopté, à l'**initiative de son rapporteur général** de la commission des finances, de nos collègues députés François Scellier et Olivier Carré, un amendement tendant à **faire varier la durée du prêt** en fonction, non seulement de la localisation du logement, mais aussi en raison du **caractère neuf ou ancien** du logement.

Comme l'expliquent les auteurs de l'amendement « *concrètement, le barème dédié à l'acquisition ou la construction de logements neufs bénéficiera d'un décalage d'une tranche dans les zones A, B1 et B2 (le plafond de la tranche 2 devient celui de la tranche 1, le plafond de la tranche 3 devient celui de la tranche 2 etc.). Le fait de disposer d'un barème dédié au neuf permet*

aussi de relever le plafond de la tranche 8 pour le neuf en zone C pour les mêmes raisons ».

B. LE RENFORCEMENT DU SYSTÈME DE BONUS ENCOURAGEANT LA VENTE DE LOGEMENTS SOCIAUX HLM

Avec l'**avis favorable du Gouvernement** qui a levé le gage, l'Assemblée nationale a adopté, à l'**initiative du rapporteur général**, de nos collègues députés François Scellier et Olivier Carré, un amendement précisant les conditions d'application de la majoration de 5 points de la quotité du prêt en cas d'acquisition d'un logement HLM. D'une part, il étend expressément l'application de ce bonus aux sociétés d'économie mixtes (SEM) de construction.

D'autre part, cet ajout précise que le bonus s'applique uniquement aux logements anciens détenus par les organismes HLM, et pas aux logements neufs que les organismes peuvent construire et vendre dans le cadre de leur activité de promotion.

Votre rapporteur général souhaite que ce **bonus de cinq points** de quotité du nouveau PTZ renforcé soit **réservé aux occupants de logements HLM qui achètent leur logement**. L'**amendement** qu'il vous propose en ce sens exclut a contrario du bonus, les acquéreurs de logements HLM qui ne sont pas locataires de tels logements.

C. LA POSSIBILITÉ D'ACCORDER UN « DEMI PTZ + »

Avec l'**avis favorable du Gouvernement** qui a levé le gage, l'Assemblée nationale a adopté, à l'**initiative des mêmes auteurs**, un amendement autorisant, sur demande de l'emprunteur, la **réduction du montant du PTZ+**, en considérant que les durées de remboursement de cinq et huit ans des tranches supérieures peuvent se révéler trop brèves et qu'elles pourraient faire renoncer certains ménages. Elle a toutefois limité cette faculté à une diminution de moitié afin de ne pas en faire la règle.

D. L'AMÉLIORATION DU SYSTÈME DU « REVENU PLANCHER »¹

Toujours avec l'**avis favorable du Gouvernement** qui a levé le gage, l'Assemblée nationale a adopté un amendement des mêmes auteurs qui modifie le plancher retenu, pour la détermination des modalités de remboursement, afin de **corriger le revenu fiscal de référence n-2** pour

¹ Le « revenu plancher » vise à ne pas accorder un avantage excessif à des ménages dont les ressources ont fortement augmenté entre l'année de référence et la demande de prêt et qui bénéficient d'un effet d'aubaine. Le taux d'endettement d'un emprunteur est corrélé à ses revenus réels. Le raisonnement consiste donc à reconstituer un niveau de revenus réels par rapport aux montants empruntés.

éviter les effets d'aubaine. Ce plancher avait été initialement fixé au montant total des prêts divisé par 6. Cependant, les simulations montrent que ce ratio concerne des ménages qui ne sont pas en situation d'aubaine et nuit au produit. L'amendement adopté conserve le principe du « revenu plancher », mais l'ajuster afin de ne viser que les effets d'aubaine patents. En l'espèce, le ratio retenu est celui du montant total de l'opération divisé par 10.

E. LE PLAFONNEMENT DE LA TAILLE DES MÉNAGES

Avec l'**avis favorable du Gouvernement** qui a levé le gage, l'Assemblée nationale a adopté, à l'initiative de son rapporteur général et de nos collègues députés François Scellier et Olivier Carré, un amendement plafonnant à huit le nombre de personnes à prendre en compte pour la détermination des revenus, le barème des durées ne devenant pas plus avantageux au-delà de cette limite.

F. LA PRISE EN COMPTE DES LOGEMENTS ANCIENS À MAUVAISE PERFORMANCE ÉNERGÉTIQUE

Avec l'**avis favorable du Gouvernement** qui a levé le gage, l'Assemblée nationale a adopté, à l'initiative des mêmes auteurs, un amendement plafonnant à 30 % mais permettant de diminuer jusqu'à 5 % la quotité applicable à l'acquisition de logements anciens dont la performance énergétique est mauvaise. Cette disposition constitue le « gage » (pour 35 millions d'euros) des assouplissements adoptés par ailleurs.

G. L'INFORMATION DES BÉNÉFICIAIRES DU PTZ RENFORCÉ

Avec l'**avis favorable du Gouvernement**, l'Assemblée nationale a adopté un amendement des mêmes auteurs précisant l'obligation nouvelle, instituée par le présent article, d'**informer les bénéficiaires d'un PTZ renforcé du montant de la subvention d'Etat dont ils bénéficient.** Le principe d'une information au mois de janvier suivant l'offre de prêt, prévue par le texte initial, est remplacée par l'obligation de faire apparaître clairement ce montant de subvention dans l'offre et le contrat de prêt, en complément des informations importantes du prêt (TEG, montant total des intérêts...), selon des modalités précisées dans les conventions avec les établissements de crédit. Ce dispositif permet d'informer le ménage sur l'effort consenti par l'Etat en sa faveur, sans pour autant imposer la création d'un système d'envoi de courriers *ad hoc*, coûteux pour les établissements.

H. LE DISPOSITIF DE REPRISE DU CRÉDIT D'IMPÔT

L'Assemblée nationale a adopté un **amendement du Gouvernement** tendant à **rendre le dispositif de reprise du crédit d'impôt**, effectuée en cas

d'erreur commise par l'établissement bancaire, **proportionnel** à la différence entre le crédit d'impôt réellement octroyé et le crédit d'impôt qui aurait dû être octroyé.

La disposition adoptée propose également de majorer de 40 % le montant remis en cause lorsque l'erreur n'a pas spontanément été déclarée par l'établissement dans un délai qui sera fixé par décret. Cette majoration serait appliquée aux fractions de crédit d'impôt restant à imputer si l'établissement de crédit ne déclare pas à la société de gestion un remboursement anticipé du prêt ou un défaut de maintien de la condition de résidence principale pour l'emprunteur.

I. L'UNIFICATION DES AVANTAGES DES ZONES B1, B2 ET C.

A l'initiative de notre collègue député Marc le Fur, l'Assemblée nationale a adopté **en première délibération, contre l'avis du Gouvernement**, un amendement tendant à fixer une **quotité unique du prêt pour les zones B1, B2 et C**. L'auteur de l'amendement, notant que « *le monde rural concentre aujourd'hui une partie grandissante des salariés des classes moyennes, modestes et ouvrières, qui n'ont plus la possibilité de devenir propriétaires dans les villes eu égard au niveau du marché de l'immobilier, et qui, de surcroît, supportent des frais importants de transports liés à la vie en milieu rural* », considérait que le dispositif proposé par le projet de loi de finances « *ne prend pas en compte cette spécificité et se révèle pour les habitants des zones rurales nettement moins avantageux que les anciens systèmes d'aide¹, notamment au regard des écarts de montants de prêts entre les zones urbaines et les zones rurales.* »

Il estimait également que la prise en compte de la zone pour le plafond d'opération et pour le barème satisfaisait déjà le besoin de différencier les zones et qu'il convenait donc de ramener à des niveaux raisonnables les écarts de montants de prêts à 0 %.

A la demande du Gouvernement, cette disposition a été supprimée en deuxième délibération. Le ministre chargé du budget a jugé que la disposition adoptée « *ne tient pas compte de la très grande diversité des situations et des prix de l'immobilier sur le territoire entre zones tendues marquées par des prix élevés et une réelle nécessité de soutenir les ménages et les zones où le marché du logement est détendu. Compte tenu du plafonnement global de la dépense pour ce nouveau dispositif, qui ne pourra pas dépasser 2,6 milliards d'euros, cette disposition conduirait nécessairement à avantager des territoires pour en défavoriser d'autres. Dans les territoires qui bénéficieraient d'une augmentation du niveau d'aide, les accédants seraient sursolvabilisés, avec un risque d'inflation spéculative des prix, alors que, dans*

¹ Le « Pass-foncier » était particulièrement visé.

d'autres, une partie significative de la population serait désolabilisée et ne pourrait accéder à la propriété : cet amendement déséquilibre la réforme voulue par le Gouvernement. »

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général tient à saluer, en préalable, la **transparence** et le **souci de l'information et de la concertation** qui ont présidé à l'**élaboration de la réforme de l'accession sociale** à la propriété. Dès le printemps 2010, des réunions ont été organisées par le secrétaire d'Etat chargé du logement pour expliquer les objectifs de la réforme et ajuster les éléments de calibrage du nouveau prêt à taux zéro. Ces réunions ont associé à la réforme des élus, des professionnels de la construction et du logement et le secteur bancaire. Elles ont permis progressivement de parvenir à un dispositif équilibré et performant.

Il constate que le nouveau dispositif aboutit effectivement, par rapport au PTZ actuel, à une meilleure **répartition géographique** en affectant prioritairement la dépense fiscale supplémentaire vers les **zones tendues**.

Sachant que 19 % de la population réside en zone A, 37 % en zone B et 44 % en zone C, le PTZ + serait réparti sur le territoire suivant les mêmes proportions, alors que le PTZ actuel est accordé pour 17 % en zone A, 33 % en zone B et 50 % en zone C.

La répartition de la dépense fiscale **en fonction des revenus** des bénéficiaires est également améliorée, puisque le coût unitaire du PTZ+ est dégressif. Cette caractéristique est renforcée par le fait que les conditions de remboursement du prêt sont établies sur un barème à dix tranches contre cinq pour le PTZ actuel ce qui permet une plus grande progressivité de l'avantage.

A cet égard, il convient de souligner que l'universalité du dispositif ne constitue pas un obstacle au **ciblage social du nouveau dispositif** qui est renforcé par rapport au mécanisme du crédit d'impôt sur le revenu. Comme l'observe justement le rapport de notre collègue député Gilles Carrez, au nom de la commission des finances de l'Assemblée nationale : *« Le coût de la tranche 10 est évalué à 137 millions d'euros, pour un total de 75 465 accédants, dont 27 millions en zone A, 31 millions en zone B1, 30 millions en zone B2 et 50 millions en zone C. S'agissant de la tranche 9, plus profonde et qui trouverait à s'appliquer à 106 370 accédants, dont les deux tiers en zone C, le coût est évalué à 346 millions d'euros, dont 68 millions en zone A, 52 millions en zone B1, 51 millions en zone B2 et 107 millions en zone C. Ce coût est sans comparaison avec celui du crédit d'impôt sur le revenu. Sur les 1,9 milliard d'euros de coût de ce dernier en année pleine représentatif des crédits d'impôts bénéficiant à des primo-accédants, les ménages relevant de la tranche 9 captent 700 millions d'euros et ceux relevant de la tranche 10 500 millions d'euros. Plus de 60 % de la*

dépense actuelle bénéficiant à des primo-accédants est ainsi consacrée à la moitié de ménages la plus aisée. Cette proportion est de 20 % avec le PTZ+. »

Le dispositif proposé permet de **mettre un terme à la dérive des dépenses fiscales de l'accession à la propriété**. Même si les dispositifs antérieurs continueront de produire des effets pour les prochains exercices budgétaires, l'économie procurée par la réforme sera sensible dès l'année 2012.

Chronique budgétaire en l'absence de réforme

(en millions d'euros)

Année de dépense fiscale	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Crédit d'IR	1 600	2 075	2 600	3 000	3 200	3 350	3 500	3 650	3 750
PTZ	1 200	1 375	1 450	1 500	1 500	1 500	1 450	1 450	1 350
Pass-Foncier	300								
Total	3 100	3 450	4 050	4 500	1 700	4 850	4 950	5 100	5 100

Source : ministère du logement

Chronique budgétaire après réforme

(en millions d'euros)

Année de dépense fiscale	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
PTZ +			390	910	1 430	1 950	2 470	2 600	2 600
Crédit d'IR (stock)	1 600	2 075	1 950	1 600	1 100	650	200		
PTZ (stock)	1 200	1 375	1 250	950	700	400	50		
Pass-Foncier	300								
Total	3 100	3 450	3 590	3 460	3 230	3 000	2 720	2 600	2 600

Source : ministère du logement

Economies réalisées

(en millions d'euros)

Année de dépense Fiscale	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Total			460	1 040	1 470	1 850	2 230	2 500	2 500

Source : ministère du logement

Il reste que les conditions concrètes de mise en œuvre du plafond de dépenses devront être examinées au regard du principe de l'égalité devant l'impôt et expliquées aux bénéficiaires potentiels du PTZ+. Le plafonnement de la dépense fiscale à 2,6 milliards d'euros sur une période de douze mois devrait aboutir, en effet, à faire évoluer de manière permanente les droits des emprunteurs, non en fonction de considérations liées à leur situation personnelle, mais en vertu d'un objectif général qui entraînerait des traitements différenciés.

Enfin, votre commission des finances considère que le bonus de cinq points de quotité du nouveau PTZ renforcé ne devrait pas être accordé à l'ensemble des acquéreurs de logements HLM, mais devrait être réservé aux occupants de logements HLM qui achètent leur logement. Elle vous soumet un **amendement** en ce sens.

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

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 56
(Art. 199 *decies* E du code général des impôts)

Suppression à compter du 1^{er} janvier 2011 de la réduction d'impôt pour l'acquisition de résidences de tourisme en zone de revitalisation rurale

Commentaire : le présent article supprime à compter du 1^{er} janvier 2011 la réduction d'impôt pour l'acquisition de résidences de tourisme dans les zones de revitalisation rurale ou les zones rurales éligibles aux fonds structurels européens.

I. LE DROIT EXISTANT

A. UN DISPOSITIF LIMITÉ DANS LE TEMPS

Créé à l'origine par la loi de finances rectificative pour 1998, le dispositif « Demessine » de réduction d'impôt pour l'acquisition et la réhabilitation de résidences de tourisme dans les zones de revitalisation rurale concerne près de 13 500 ménages, le coût pour l'Etat étant estimé à 50 millions d'euros pour 2010 et 2011.

Les articles 119 *decies* E et 199 *decies* F du code général des impôts prévoient des réductions au titre de l'impôt sur le revenu pour les contribuables qui font l'acquisition d'un **logement neuf** faisant partie d'une **résidence de tourisme** ou qui réalisent des travaux dans ce logement.

Ils s'appliquent aux logements faisant partie de résidences de tourisme implantées dans certaines zones à condition que ces logements soient **loués pendant neuf ans** à l'exploitant de la résidence. Initialement, ce dispositif s'appliquait aux résidences de tourisme situées dans les **zones de revitalisation rurales** (ZRR). L'application en a été étendue aux investissements dans les **zones rurales éligibles aux fonds structurels européens**¹ et dans les **zones de tourisme classée située sur le périmètre d'une agglomération nouvelle**.

S'agissant de la nature des investissements éligibles, sont concernées tout d'abord les **acquisitions à titre onéreux de logements neufs ou en état futur d'achèvement** (article 199 *decies* E).

¹ Zones inscrites sur la liste des zones concernées par l'objectif n° 2, prévue à l'article 4 du règlement européen du 21 juin 1999, à l'exclusion des communes situées dans des agglomérations de plus de 5 000 habitants.

Le **prix de revient du logement** est retenu dans la limite de 50 000 euros pour une personne célibataire, veuve ou divorcée, ou de **100 000 euros pour un couple** marié ou lié par un pacte civil de solidarité soumis à une imposition commune.

La **réduction d'impôt** s'applique au **montant de l'investissement**. Elle est **plafonnée à hauteur de 25 %** pour les logements acquis ou achevés à compter du 1^{er} janvier 2004.

La réduction d'impôt est accordée, dans ces limites, au titre des revenus de l'année d'achèvement du logement ou de la réalisation des travaux mais peut être étalée sur 4 ans.

Un **dispositif similaire** est prévu par l'article 199 *decies* F pour les **travaux de reconstruction, d'agrandissement, de réparation ou d'amélioration** sur des logements faisant partie d'une résidence de tourisme classée ou destinés à la location en qualité de meublés de tourisme ou faisant partie d'un village résidentiel de tourisme classé inclus dans le périmètre d'une opération de réhabilitation de l'immobilier de loisir (ORIL)¹.

Dans ce cas, le taux de la réduction s'élève à 20 % du montant des travaux dans la limite du plafond applicable pour les logements destinés à la location en la qualité de meublé de tourisme. Il est de 40 % pour les logements faisant partie d'un village résidentiel de tourisme situé dans une ORIL.

Par ailleurs, ces dispositifs sont **soumis au plafond global des niches fiscales** prévu à l'article 200-0 A du code général des impôts.

Ces dispositifs devaient arriver à échéance fin 2010, mais **l'article 93 de la loi de finances pour 2009 a prolongé de deux ans, du 31 décembre 2010 au 31 décembre 2012, leur durée d'application**.

Toutefois, votre commission des finances avait estimé nécessaire qu'une évaluation de l'efficacité réelle de ces incitations à investir soit conduite, afin notamment de mesurer s'il n'y a pas là un effet d'aubaine dont profiteraient certains investisseurs et promoteurs qui auraient, de toute façon, créé ces logements.

B. DES DIFFICULTÉS D'APPLICATION RÉCURRENTES QUI NÉCESSITENT DE NOMBREUX AJUSTEMENTS LÉGISLATIFS

De fait, votre rapporteur général est très régulièrement informé de **graves difficultés d'application de ce dispositif**.

Dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2010, eu égard aux graves difficultés que rencontrent de nombreux « petits propriétaires » bailleurs dont le but était, pour certains, de préparer leur retraite, qui perdent le bénéfice de leur avantage fiscal du fait de la défaillance du gestionnaire, plusieurs dispositions nouvelles ont été adoptées, à l'initiative

¹ Les ORIL sont définies à l'article L. 318-5 du code de l'urbanisme.

de notre collègue député Michel Bouvard, pour assouplir les règles de reprise par l'administration de la réduction d'impôt :

- la création d'un délai d'un an, sans remise en cause de l'avantage fiscal, pour permettre à au moins 50 % des investisseurs de trouver un repreneur en cas de défaillance du gestionnaire ou de résiliation ou de cession de bail par le gestionnaire avant la fin de la période de 9 ans d'engagement ;

- si, au terme de cette période de 12 mois, aucun nouvel exploitant n'est trouvé, la reprise de la réduction d'impôt par l'administration fiscale est étalée sur trois ans ;

- enfin, le bénéfice de l'avantage fiscal est maintenu si les investisseurs parviennent à substituer au gestionnaire défaillant, une entreprise ou un ensemble d'entreprises qui assurent les mêmes prestations sur la période de location restant à courir.

Malgré ces correctifs, le mécontentement croissant des particuliers a conduit votre rapporteur général à adresser un **questionnaire à la ministre de l'économie, des finances et de l'industrie et au ministre du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat**, afin d'établir un bilan économique et fiscal de la mesure.

Les réponses transmises sont sévères tant pour le dispositif lui-même que pour les acteurs qui le mettent en œuvre : *« il peut être relevé que les nombreuses mesures, légales ou doctrinales, qui ont récemment été prises afin de protéger les investisseurs, sont symptomatiques non seulement de la **dérive** de cette réduction d'impôt et des **conséquences économiques néfastes** engendrées par l'existence de cette incitation fiscale mais aussi d'une tendance à **reporter sur l'Etat le soin d'assurer la sécurité juridique et financière** des investisseurs alors que les situations parfois dramatiques dans lesquelles ces investisseurs se retrouvent résultent du comportement parfois **frauduleux** de certains opérateurs économiques »*.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. DES MESURES FISCALES DÉROGATOIRES AUX EFFETS ÉCONOMIQUES INCERTAINS QUI NÉCESSITENT UNE « MORALISATION » DU MARCHÉ

Pour prolonger sa réflexion, votre commission des finances a organisé une table ronde, le mercredi 19 mai 2010.

Les conclusions de ces travaux mettant en présence les promoteurs et les particuliers investisseurs appellent une moralisation du marché :

- les relations entre promoteurs et exploitants mériteraient d'être éclaircies. En effet, certaines pratiques dénoncées par les particuliers investisseurs laissent à penser que le marché des résidences de tourisme est

organisé autour d'une fixation des prix par les promoteurs au-dessus de celui du marché afin de reverser à l'exploitant, qui est souvent une filiale du même groupe immobilier, un « fonds de concours » qui permet d'assurer l'équilibre financier du gestionnaire pendant les premières années d'exploitation de la résidence. En pratique, à l'épuisement de cette mise de fonds, au bout de trois à quatre ans, l'exploitant dépose alors le bilan ;

- il est permis de s'interroger sur le bien-fondé de cet avantage fiscal qui ne semble bénéficiaire qu'aux groupes immobiliers, comme un instrument de promotion commerciale et de pression des prix à la hausse.

B. MAINTENIR LA RÉDUCTION D'IMPÔT POUR LA RÉHABILITATION MAIS LA SUPPRIMER POUR LES NOUVELLES ACQUISITIONS DE LOGEMENTS

1. Le dispositif « Demessine » fait double emploi avec d'autres niches fiscales

Actuellement, deux réductions d'impôt coexistent : le « Demessine » et le « Scellier/Bouvard ».

La question de savoir si la réduction d'impôt « Demessine » est le meilleur moyen de parvenir aux objectifs recherchés, à savoir, d'une part développer l'offre touristique dans les régions rurales et, d'autre part, inciter les propriétaires à rénover les résidences vieillissantes des stations balnéaires ou de montagne, mérite donc d'être posée. En effet, le dispositif « Demessine » fait désormais double emploi avec la réduction d'impôt en faveur des investissements réalisés dans le secteur de la location meublée non professionnelle (LMNP) dite « Scellier/Bouvard » (article 199 *sexvicies* du même code), qui s'applique également aux acquisitions de logements situés dans les résidences de tourisme classées.

Il ne paraît en effet pas cohérent de multiplier les avantages fiscaux qui s'appliquent aux mêmes types d'investissements et qui concourent aux mêmes objectifs de politique publique. **Le maintien du dispositif présentant à ce jour le moins de difficultés, c'est-à-dire le « Scellier/Bouvard », apparaît préférable** (*cf.* le tableau comparatif ci-après).

Tableau comparatif entre la réduction d'impôt en faveur des investissements réalisés dans le secteur de la location meublée non professionnelle « Scellier/Bouvard » et la réduction d'impôt en faveur des investissements dans le secteur du tourisme « Demessine »

	« Demessine »	« LMNP » (Scellier/Bouvard)
Bénéficiaires	Contribuables, personnes physiques Associés personnes physiques de sociétés non soumises à l'IS	Contribuables, personnes physiques
Période d'application	Jusqu'au 31 décembre 2012	Acquisition réalisée entre le 1er janvier 2009 et le 31 décembre 2012
Nature de l'opération	Acquisition de logements neufs ou en l'état futur d'achèvement (199 <i>decies</i> E) Acquisition de logements à réhabiliter (199 <i>decies</i> EA)	Acquisition de logements neufs ou en l'état futur d'achèvement Acquisition de logements à réhabiliter ou déjà réhabilités
Résidences ou établissements concernés	Résidences de tourisme classées	Résidences de tourisme classées Certains établissements à caractère social ou médico-social pour personnes âgées ou handicapées Résidences avec services pour étudiants
Zone de l'investissement	Zone de revitalisation rurale (ZRR) / Zones objectif 2 (sauf agglo. de + de 5 000 habitants / Périmètre d'intervention d'un EP. agglo. nouvelle	Aucune condition de zonage
Nature de la location	Nue	Meublée
Nature des revenus	Revenus fonciers	Bénéfices industriels et commerciaux
Engagement de location	Neuf ans	Neuf ans
Période d'étalement de la RI	Six ou sept ans, selon la méthode choisie	Neuf ans
Cumul des RI	Impossible (règle d'unicité de la RI pendant la période d'étalement)	Possible (sans limitation du nombre de logements)
Plafond d'investissement	50 000 euros (personne seule) / 100 000 euros (couple)	300 000 euros (personne seule ou couple)
Base	Pris de revient du logement	Prix de revient du logement
Taux	25 % (199 <i>decies</i> E) 20 % (199 <i>decies</i> EA)	25 % en 2009 et 2010 / 20 % en 2011 et 2012
Montant maximal de l'avantage	12 500 euros (personne seule) / 25 000 euros (couple) (199 <i>decies</i> E) 10 000 euros (personne seule) / 20 000 euros (couple) (199 <i>decies</i> EA)	75 000 euros en 2009 et 2010 (personne seule ou couple) 60 000 euros en 2011 et 2012 (personne seule ou couple)

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

2. Un bilan économique incertain

En 2008, l'ensemble du parc des résidences de tourisme représentait 1 748 établissements pour un total de 616 099 lits. Sur ce total, moins de 300 résidences ont été ouvertes en ZRR depuis 1999¹. Selon le syndicat national des résidences de tourisme (SNRT), les constructions aidées par le régime fiscal « Demessine » représentent encore une part minoritaire du marché des résidences de tourisme.

Or, certaines résidences construites en ZRR ne peuvent fonctionner faute d'un réel marché ou d'infrastructures touristiques environnantes. Il est certain que le zonage ne remplace pas l'étude de marché indispensable avant le lancement de projets et qu'il conviendrait d'arrêter d'orienter le marché vers des zones déjà suréquipées en infrastructures touristiques ou encore vers des zones dans lesquelles l'investissement ne sera pas rentable car peu attractif pour la clientèle touristique.

3. Une logique de zonage à remettre en cause

On peut ne pas exclure, en sens inverse, que des territoires actuellement non éligibles à la réduction d'impôt soient plus porteurs commercialement. Mais toute définition d'un nouveau zonage suppose d'avoir de solides critères de délimitation des zones choisies.

A cet égard, le régime de l'aide à l'acquisition de résidences de tourisme par les loueurs en meublés non professionnels, ne répondant à aucun critère géographique, laisse à la charge des vendeurs la responsabilité de repérer les marchés présentant des perspectives de développement permettant de rentabiliser l'investissement. Aussi, le dispositif Scellier/Bouvard, non conditionné par un zonage d'éligibilité, s'avère plus attractif et supplante aujourd'hui le dispositif « Demessine » en ZRR.

4. Envisager la suppression progressive du dispositif « Demessine »

Chaque année, des résidences de tourisme non subventionnées par l'Etat sont construites en plus des résidences de tourisme subventionnées. Ainsi il est permis de penser que la suppression de la réduction d'impôt n'aurait pas pour effet d'assécher la construction de résidences de tourisme.

Il n'est cependant pas envisageable de supprimer l'avantage fiscal pour les investissements déjà réalisés. En effet, la réduction d'impôt est acquise au titre de l'année du fait générateur et l'imputation des fractions de

¹ Données fournies par le syndicat national des résidences de tourisme (SNRT).

réduction d'impôt sur les années suivantes sont des modalités d'étalement de l'avantage accordé.

En revanche, il pourrait être envisagé de supprimer du champ de l'avantage fiscal les résidences de tourisme classées. En effet, l'une des préoccupations de la politique du tourisme concerne actuellement le vieillissement de l'offre existante et donc la réhabilitation de l'immobilier de loisir existant plutôt que la production d'une offre nouvelle. Cet axe de travail pourrait inciter, dans un contexte de suppression de certaines dépenses, à **concentrer les éventuels soutiens publics sur la rénovation.**

A cet égard, on constate que la réduction d'impôt « Demessine » (malgré une assiette d'avantage élevée) n'est pas efficace pour inciter les propriétaires à engager des dépenses de travaux (les raisons possibles étant les contraintes juridiques du bail commercial, les contraintes d'engagement de location, l'absence de perspectives de gain en capital, etc.).

Aussi, votre rapporteur général vous propose de **procéder à l'extinction anticipée du dispositif**, en envisageant la **suppression de la réduction d'impôt pour les acquisitions de logements réalisées à compter du 1^{er} janvier 2011** (article 199 *decies* E du CGI). Le gain estimatif pour l'Etat de cette mesure s'établirait à environ 30 millions d'euros.

En revanche, serait maintenu jusqu'à son terme, c'est-à-dire le 31 décembre 2012, la réduction d'impôt pour la réhabilitation et la réalisation de travaux des logements faisant partie d'une résidence de tourisme (article 199 *decies* F du CGI).

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

ARTICLE 57

(Art. 6 et 196 bis du code général des impôts)

**Modalités d'imposition à l'impôt sur le revenu des couples
qui se constituent ou se séparent**

Commentaire : le présent article réforme les modalités d'imposition des foyers fiscaux changeant de situation matrimoniale en cours d'année en établissant le principe de la déclaration commune des couples qui se constituent (mariage ou PACS), assorti d'un droit d'option pour une imposition séparée au titre de l'année du mariage ou de la conclusion du PACS, et en simplifiant les règles d'impositions en cas de séparations.

I. LE DROIT EXISTANT

***A. LE PRINCIPE DES DÉCLARATIONS MULTIPLES LIÉES AUX
CHANGEMENTS DE SITUATION MATRIMONIALE DES CONTRIBUABLES***

1. Le principe de la déclaration unique des revenus d'un foyer fiscal

En application de l'**article 6 du code général des impôts**, qui définit les règles d'imposition du foyer fiscal, le **principe de la déclaration unique** consiste à cumuler l'ensemble des bénéfices et revenus de toutes catégories par le ou les membres du foyer, qu'il s'agisse soit de personnes mariées ou liées par un PACS, soit de personnes seules.

C'est seulement dans des **cas limitativement fixés par la loi** que les époux ou les partenaires d'un PACS font l'objet d'une **imposition séparée** :

- lorsqu'ils sont séparés de biens et ne vivent pas sous le même toit ;
- lorsque, étant en instance de séparation de corps ou de divorce, ils ont été autorisés à avoir des résidences séparées ;
- lorsque, en cas d'abandon du domicile conjugal par l'un ou l'autre des époux, chacun dispose de revenus distincts.

2. Le cas particulier de l'année de début ou de fin de l'imposition commune

Font également **exception au principe de la déclaration unique des revenus de l'année de début ou de fin de l'imposition commune des couples**, c'est-à-dire celle du mariage ou de la conclusion d'un PACS, ou bien encore celle du divorce, de la séparation ou du décès de l'un des époux ou partenaires d'un PACS.

L'année du **mariage ou de la conclusion d'un PACS, trois impositions** sont établies :

- chacun des époux ou partenaires est imposé séparément pour ses revenus de la période allant du 1^{er} janvier à la date de l'union. Deux déclarations personnelles sont alors établies ;

- une troisième imposition est établie conjointement par le couple pour les revenus allant de la date de l'union au 31 décembre.

En miroir, l'année du **divorce ou de la séparation** produit des effets similaires, à savoir **trois impositions** ainsi ordonnées :

- une déclaration commune est établie par le couple pour la période allant du 1^{er} janvier à la date de séparation ;

- deux déclarations respectivement sont établies au nom de chacun des époux ou partenaires séparés pour les revenus de la période restant à courir jusqu'au 31 décembre.

Enfin, en cas de **décès** de l'un des époux ou partenaires, **deux déclarations** sont établies :

- l'une pour les revenus communs de la période du 1^{er} janvier jusqu'au décès ;

- l'autre pour le conjoint survivant à compter de la date du décès jusqu'au 31 décembre.

En outre, il faut prendre en compte les **conditions d'application du quotient familial**, régi par l'article 196 *bis* du code précité, à ces différentes situations, car selon la présence ou non d'enfant, et en fonction du revenu de chacun des époux ou partenaires pendant la période d'imposition distincte, chaque contribuable devra procéder à une simulation de son impôt pour adapter, le cas échéant, sa situation à l'imposition qui lui est la plus favorable.

Le quotient familial applicable pour un couple qui se sépare est le suivant :

- pour la période d'imposition commune, la situation et les charges de famille existant, soit au 1^{er} janvier, soit à la fin de cette période si les charges ont augmenté en cours d'année ;

- pour la période d'impositions distinctes, la situation et les charges de famille existant au début de cette période, ou celle existant au 31 décembre si elles sont plus favorables.

Les couples qui se marient, le cas échéant avec un enfant, bénéficient également d'un dispositif symétrique de prise en compte du changement de situation et de charges de famille.

B. DES MODALITÉS DE CALCUL PERSONNALISÉES QUI NE SONT PAS EXEMPTES D'EFFETS D'AUBAINES ET D'INÉGALITÉS ENTRE LES COUPLES

Outre la complexité pour le contribuable, comme pour l'administration fiscale, de l'application du droit en vigueur, il résulte des situations décrites ci-dessus plusieurs avantages ou effets d'aubaines selon que l'on apprécie les différents cas du point de vue du particulier ou de l'Etat.

En premier lieu, **ces dispositions fiscales sont particulièrement favorables aux contribuables** l'année où ils s'unissent ou se séparent. En effet, **l'architecture du barème de l'impôt sur le revenu entraîne mécaniquement une baisse de l'impôt dû**. Pris séparément, trois fractions d'un revenu sont imposées dans les tranches inférieures du barème alors que, dans sa globalité, le même revenu serait imposé à un taux supérieur.

Exemple n° 1
L'effet mécanique de réduction de l'impôt dû
suivant le régime de la triple déclaration de revenu

En prenant pour hypothèse un couple, sans enfant, qui s'unit ou se sépare le 1^{er} juillet dont chacun des époux ou partenaires dispose de 20 000 euros de revenus annuels imposables.

Sous le régime de la triple déclaration :

- chacun déclare séparément 10 000 euros (tranche du barème à 5,5 %) ;
- et déclarent conjointement 20 000 euros (tranche du barème à 5,5 % compte tenu des deux parts de quotient familial) ;
- soit un impôt dû de 248 euros (simulation sur les revenus de 2009).

Par comparaison, l'impôt dû pour une imposition commune de 40 000 euros (tranche du barème à 14 %) serait de 2 961 euros.

Le gain pour le contribuable, ou le coût pour l'Etat, s'établit donc à 2 713 euros.

Ce constat peut-être diversement apprécié. Il peut soit être considéré comme une aide de l'Etat à l'installation – une sorte de « liste de mariage fiscale » –, soit comme un effet d'aubaine. Naturellement, ces considérations ne sont pas applicables aux décès, qui sont des situations subies.

En **second lieu**, le mécanisme de triple imposition produit également des **situations d'inégalité devant l'impôt en fonction de la date choisie de l'union ou de la séparation**. Il sera ainsi plus intéressant pour un couple de se marier ou de conclure un PACS en milieu d'année plutôt qu'en fin.

Exemple n° 2

L'effet inégalitaire devant l'impôt en fonction de la date du mariage

Sur les mêmes hypothèses de revenu :

- un couple A qui se marie le **1^{er} avril** (deux déclarations séparées de 6 667 euros et une déclaration commune de 26 666 euros) sera redevable de **1 100 euros** (environ) d'impôt sur le revenu ;

- alors que le couple B qui se marie le **1^{er} décembre** (deux déclarations séparées de 1 666 euros et une déclaration commune de 36 668 euros) s'acquittera de **2 500 euros** (environ).

Ainsi, **l'écart peut varier de plus de 100 % en fonction de la date du mariage**. D'une certaine manière, le contribuable devient alors son propre prescripteur d'impôt, ce qui ne semble pas relever d'un objectif de politique publique, fusse-t-elle en faveur du mariage ou de la constitution d'un PACS.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Considérant que le dispositif en vigueur est source de complexité mais aussi de remise en cause de la progressivité de l'impôt, le Gouvernement a proposé un dispositif de simplification (I et II du présent article) de l'article 6 du code précité :

- en retenant le principe d'une **imposition unique** des époux ou partenaires pour l'ensemble des revenus de l'année du mariage ou de la constitution du PACS, tempéré par un **droit d'option pour l'imposition distincte de leurs revenus sur l'ensemble de l'année** (deux déclarations au maximum au lieu de trois) ;

- en fixant le nombre de déclaration à deux, au lieu de trois, en cas de séparation (divorce ou rupture du PACS).

Les dispositions du droit en vigueur concernant le décès de l'un des époux ou partenaires sont maintenues (deux déclarations).

Parallèlement, le III du présent article procède à un toilettage des modalités de calcul du quotient familial (article 196 *bis* du code précité) afin :

- de retenir la situation des personnes au 31 décembre, qu'elles s'unissent ou qu'elles se séparent ;

- et d'apprécier les charges de famille au 1^{er} janvier de l'année d'imposition, ou au 31 décembre si elles ont augmenté en cours d'année.

Les IV et V du présent article prévoit les modalités d'application du nouveau dispositif **à compter de l'imposition des revenus de 2011**.

Comme cela a été expliqué dans les exemples d'impositions présentés plus haut, la conséquence du droit proposé sera un ressaut d'imposition pour les 600 000 contribuables environ concernés chaque année.

Le Gouvernement prévoit, à compter de 2012, un **gain de 500 millions d'euros** par an. S'agissant d'une réforme des modalités de calcul de l'impôt, cette augmentation serait pérenne.

L'Assemblée nationale a adopté le présent article sans autre modifications que rédactionnelles (sept amendements).

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Sans qu'il soit indispensable de débattre du fait de savoir si le droit en vigueur relève de la « niche fiscale » ou du simple calcul de l'impôt, force est de constater que **le régime de la triple imposition remettent en cause la rationalité des modalités particulières d'imposition au titre de l'année de début ou de l'imposition commune** au regard de la finalité du prélèvement fiscal.

En effet, la prime fiscale au mariage ou au PACS intervient à rebours de la capacité contributive des contribuables. Ainsi, l'exemple d'un couple qui se marie le 1^{er} juillet montre que l'impôt peut être presque annulé, sans qu'une véritable justification fiscale et sociale ne puisse être invoquée.

Par ailleurs, le coût pour l'Etat résulte moins d'un cadeau que d'une « dépense de guichet » puisque chaque contribuable peut décider de fixer la date du mariage ou du PACS dans un objectif d'optimisation fiscale. De fait, ce bonus n'est pas limitatif puisque la répétition des séquences d'union ou de séparation peut durablement exonérer certaines personnes d'une partie de l'impôt.

Un **débat vif s'est engagé entre nos collègues députés**, non pas sur la pertinence du dispositif proposé, mais sur la question de savoir s'il doit **s'appliquer de manière identique au mariage et au PACS**. Il convient de signaler que l'amendement, présenté par notre collègue Hervé Mariton, tendant à maintenir la triple déclaration pour le mariage et à appliquer au seul PACS le nouveau dispositif, invoquant la décision du Conseil constitutionnel du 6 octobre 2010 portant sur le partage de l'autorité parentale¹, a été adopté par la commission des finances contre l'avis de Gilles Carrez, rapporteur général. Celui-ci a en effet considéré que le Conseil constitutionnel avait estimé, en matière fiscale, que le PACS organisait une véritable solidarité entre les partenaires et qu'il était, dès lors, légitime qu'il bénéficie du même traitement fiscal que le mariage.

¹ « La différence de traitement entre couples mariés et non mariés peut se justifier car l'engagement dans les liens du mariage est plus solennel dans sa formation, plus riche de droits et d'obligations réciproques et plus contrôlé dans les conditions et les effets de sa dissolution ».

Au terme de la discussion en séance publique, le Gouvernement s'étant déclaré défavorable, l'amendement précité n'a pas été adopté.

Dans la mesure où le droit proposé répond à un besoin de rationalisation de règles de calcul de l'imposition et d'élargissement de l'assiette de l'impôt sur le revenu, on ne peut pas considérer que le dispositif porte atteinte à la politique familiale. Sur ce point, la France dispose toujours du mode d'imposition sur le revenu le plus favorable aux familles du fait de l'application du quotient familial et du rattachement des revenus à la notion de foyer fiscal, se distinguant ainsi très nettement de l'impôt par capitation pratiqué dans les pays anglo-saxons.

C'est pourquoi, s'en tenant strictement à des considérations d'ordre fiscal, votre rapporteur général souscrit à la simplification du droit en vigueur et vous propose d'adopter le dispositif proposé.

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

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 57
(Art. 197 du code général des impôts)

Minoration de 10 % de la réduction d'impôt sur le revenu bénéficiant aux contribuables domiciliés dans les départements d'outre-mer

Commentaire : le présent article propose de minorer de 10 % la réduction du montant de l'impôt sur le revenu dont bénéficient les contribuables domiciliés dans les départements d'outre-mer.

I. LE DROIT EXISTANT

A. UNE RÉDUCTION D'IMPÔT SUR LE REVENU SPÉCIFIQUE AUX QUATRE DÉPARTEMENTS D'OUTRE-MER

L'article 197 du code général des impôts (CGI) définit le barème de l'impôt sur le revenu.

Le 3 de son I précise que **le montant de l'impôt sur le revenu** résultant de l'application du barème **est réduit** :

- **de 30 %**, dans la limite de 5 100 euros, pour les contribuables domiciliés dans les départements de la **Guadeloupe, de la Martinique et de La Réunion** ;

- **de 40 %**, dans la limite de 6 700 euros, pour les contribuables domiciliés dans le département de la **Guyane**.

B. UNE RÉDUCTION AU COÛT CROISSANT, DONT L'AMPLEUR NE SE JUSTIFIE PLUS

1. Un coût croissant

D'après les informations recueillies par votre rapporteur général, le coût prévisionnel de cette réduction d'impôt pour l'année 2011 est estimé à **290 millions d'euros**, pour **470 000 ménages bénéficiaires**, soit une réduction d'impôts moyenne de 617 euros par ménage.

En 2001, le coût du dispositif était évalué à 190 millions d'euros, soit une **augmentation de plus de 50 % en dix ans**.

2. Une réduction d'une ampleur qui ne se justifie plus

Ces réductions d'impôt sont **issues de l'article 3 de la loi du 21 décembre 1960**¹ ayant transposé dans les départements d'outre-mer (DOM) les dispositions de la loi de 1959 créant l'impôt sur le revenu des personnes physiques².

D'après les informations recueillies par votre rapporteur général, l'objectif de la loi du 21 décembre 1960 était de **faciliter l'introduction de la législation métropolitaine dans les DOM** en adaptant le nouveau régime fiscal à chacun des DOM, compte tenu de sa situation économique propre et des nécessités de son développement. Il fallait notamment **tenir compte du coût de la vie** dans ces départements et faciliter le recrutement des cadres et des techniciens nécessaires à leur développement.

Le plafonnement de ces réductions d'impôts a été introduit à compter de l'imposition des revenus de 1980. Ce plafond évoluait, chaque année, comme la limite supérieure de la dernière tranche du barème de l'impôt sur le revenu. Cette indexation a été supprimée à compter de l'imposition des revenus de 1991.

Les deux motifs ayant conduit à instaurer ces réductions d'impôts sont aujourd'hui obsolètes.

D'une part, **l'application de la législation dans les DOM ne pose plus, à l'heure actuelle, de problème particulier**. Les services déconcentrés de l'Etat et les structures des collectivités locales fonctionnent dans des conditions identiques à celles en vigueur en métropole.

D'autre part, **la mesure de l'écart du coût de la vie fait apparaître un différentiel largement inférieur aux taux de réduction d'impôt pratiqués**. La mission commune d'information du Sénat sur la situation des DOM, présidée par notre collègue Serge Larcher, avait regretté les difficultés rencontrées pour comparer de manière fiable le niveau des prix dans les DOM et en métropole. Elle avait indiqué *« attendre sur ce point beaucoup des travaux qui vont être conduits par l'Insee à la demande du Gouvernement, qui devraient donner lieu en 2010 à la présentation d'un rapport sur la comparaison des prix avec la métropole »*³.

¹ Loi n° 60-1368 du 21 décembre 1960 fixant les conditions d'application, dans les départements d'outre-mer, des dispositions de la loi n° 59-1472 du 28 décembre 1959 et portant divers aménagements fiscaux dans ces départements.

² Loi n° 59-1472 du 28 décembre 1959 portant réforme du contentieux fiscal et divers aménagements fiscaux.

³ Rapport d'information n° 519 (2008-2009), « Les DOM : défi pour la République, chance pour la France, 100 propositions pour fonder l'avenir », Eric Doligé, rapporteur, fait au nom de la mission commune d'information sur la situation des départements d'outre-mer.

L'Insee a depuis mené ce travail de comparaison¹. Il a conclu au fait que, « **en 2010, les prix sont plus élevés dans les départements d'outre-mer qu'en France métropolitaine, de + 13 % en Guyane à + 6 % à La Réunion** ». Même en prenant pour référence un panier de consommation métropolitain, c'est-à-dire sans adapter la consommation des ménages à la réalité des DOM, le différentiel entre les prix pratiqués n'atteint pas le niveau des réductions d'impôts puisqu'il varie entre 12,4 % pour La Réunion à 19,6 % en Guyane.

3. Une mesure qui s'ajoute aux majorations de rémunérations

S'ajoute à ce constat le fait que **les fonctionnaires travaillant en outre-mer bénéficient**, en vertu d'une loi du 3 avril 1950, **de majoration des rémunérations** consistant en l'application d'un coefficient multiplicateur au traitement brut versé à l'agent. Ce coefficient s'élève à 1,4 pour la Guadeloupe, la Guyane et la Martinique, et à 1,53 pour La Réunion. Or, comme le relevait le rapport précité de la mission commune d'information, « *la surrémunération des fonctionnaires ne doit répondre qu'à un objectif de « compensation » du différentiel de coût de la vie dans les DOM par rapport à la métropole. Or, ainsi que la mission a pu le relever au cours de ses travaux, les majorations de traitement octroyées par l'État à ses agents vont bien au-delà d'une simple « compensation ». Elles ont, de ce fait, un effet néfaste sur les mécanismes de formation des prix et créent par ailleurs une inégalité durement ressentie entre la fonction publique et l'ensemble des salariés du secteur privé* ».

Ces majorations, initialement prévues pour les seuls fonctionnaires d'Etat, ont été **étendues aux agents des collectivités territoriales** et pèsent lourdement sur les budgets locaux. Elles exercent également une **pression à la hausse sur les salaires pratiqués dans le secteur privé** et sont préjudiciables à l'économie des DOM. La mission commune d'information précitée doit poursuivre ses travaux en 2011 avec pour objectif « *d'ajuster les majorations de traitement des fonctionnaires en outre-mer au différentiel réel du coût de la vie* ».

Il résulte de l'ensemble de ces éléments que **les réductions d'impôt sur le revenu de 30 % et 40 % pratiquées dans les DOM sont d'une ampleur aujourd'hui injustifiée**.

¹ Insee première n° 1304, juillet 2010, « Comparaison des prix entre les DOM et la métropole en 2010 ».

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. APPLIQUER UN « RABOT » DE 10 % AUX RÉDUCTIONS D'IMPÔT SUR LE REVENU SPÉCIFIQUES AUX DOM

Votre commission des finances vous propose donc, dans l'esprit du « rabot » de 10 % sur les niches fiscales prévu par l'article 59 du présent projet de loi de finances, de réduire de 10 % les avantages fiscaux procurés dans les DOM par ce dispositif de réduction de l'impôt sur le revenu, à compter des impositions des revenus de l'année 2011.

Ainsi, **en Martinique, en Guadeloupe et à La Réunion, la réduction d'impôt sur le revenu ne serait plus que de 27 % tandis qu'elle passerait à 36 % en Guyane.** Parallèlement, les plafonds applicables à ces réductions en vertu de l'article 197 du CGI seraient également diminués de 10 % pour s'élever à 4 590 euros en Martinique, en Guadeloupe et à La Réunion et à 6 030 euros en Guyane.

B. UNE MESURE ÉQUILIBRÉE, À L'IMPACT LIMITÉ

La réduction de 10 % de l'avantage fiscal bénéficiant au titre de cette disposition aux ménages des DOM devrait produire une **ressource fiscale supplémentaire d'environ 29 millions d'euros par an** à compter de l'imposition des revenus de 2011, c'est-à-dire de l'année 2012.

Votre commission des finances juge légitime, dans le cadre de la réduction de 10 % du coût des dépenses fiscales liées à l'impôt sur le revenu, d'appliquer une diminution identique à la réduction d'impôt sur le revenu applicable uniquement dans les DOM, d'autant plus que ses justifications historiques apparaissent aujourd'hui obsolètes et qu'elle se traduit par un avantage fiscal particulièrement important pour les résidents des DOM par rapport aux contribuables métropolitains.

Consciente de la nécessité de ne pas alourdir de manière trop rapide le montant de l'impôt acquitté par les contribuables ultramarins, votre commission des finances vous propose une modification dont l'impact demeure limité.

Ainsi, pour un contribuable célibataire sans enfant résidant en Martinique et disposant d'un **revenu mensuel imposable de 2 000 euros**, l'adoption du présent article additionnel conduirait à **diminuer la réduction d'impôt de 512 euros à 460 euros**. Le montant dû au titre de l'impôt sur le revenu passerait donc de **1 193 euros à 1 245 euros**, ce qui représente une hausse, limitée, de 57 euros sur l'année.

En outre, le dispositif proposé n'aura aucun impact sur les ménages qui, en raison de la faiblesse de leurs revenus, ne sont pas imposables à l'impôt sur le revenu.

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

ARTICLE 57 bis (nouveau)

Régime fiscal des indemnités pour préjudice moral sur décision de justice

Commentaire : le présent article, introduit à l'Assemblée nationale à l'initiative de notre collègue député Charles de Courson, vise à imposer comme des traitements et des salaires les indemnités perçues au titre du préjudice moral sur décision de justice au-delà de un million d'euros.

I. LE DISPOSITIF INTRODUIT PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article, adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative de notre collègue député, Charles de Courson, sur un avis favorable de la commission des finances et un avis de sagesse du Gouvernement, vise à assujettir à l'impôt sur le revenu, au titre des traitements et salaires, les indemnités, jusqu'à présent non imposables, perçues au titre du préjudice moral prononcé par une décision de justice **procède du même objet qu'un amendement similaire, du même auteur, insérant un article 2 bis au projet de loi de finances pour 2009.**

Il s'agissait alors d'étendre le champ d'application de l'impôt sur le revenu pour prendre en compte la **qualification en préjudice moral d'une indemnité de 45 millions d'euros prononcée par une juridiction arbitrale**, devenue décision de justice, en faveur de Bernard Tapie¹.

Aujourd'hui, le dispositif proposé se distingue toutefois par **deux différences notables** :

- le seuil d'imposition est fixé à **un million d'euros**, au lieu de 200 000 euros, afin de ne porter que sur des indemnités pour préjudice moral dont le montant est exceptionnel² ;

- contrairement au dispositif examiné à la fin de l'année 2008, qui prévoyait une application rétroactive, il est ici proposé de fiscaliser ces indemnités **à partir de l'imposition des revenus de l'année 2011.**

Ce choix écarte ainsi le soupçon d'avoir à se prononcer sur une législation *ad hominem*.

¹ Par sentence du 7 juillet 2008, le tribunal arbitral, constitué pour statuer sur les litiges opposant M. Bernard Tapie aux sociétés CDR créances et consortium de réalisation, a condamné solidairement ces dernières à payer la somme de 45 millions d'euros en réparation du préjudice moral causé par les agissements du Crédit Lyonnais.

² Ainsi, même s'il n'existe pas de barème et que la détermination du montant du préjudice moral relève du pouvoir du juge, les montants accordés atteignent 30 000 euros pour la perte d'un conjoint ou d'un enfant causée par un accident de la circulation, 200 000 euros pour certaines personnes qui ont enduré quinze années de détention avant d'être acquittées, voire un million d'euros dans le cas de Patrick Dils.

Toutefois, l'imposition des indemnités perçues au titre du préjudice moral sur décision de justice demeure avant tout un **débat de principe** qui ne saurait se réduire à une discussion sur la détermination d'un seuil d'imposition, même si celui-ci est très élevé.

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Il résulte d'une **jurisprudence constante du Conseil d'Etat, en matière fiscale, et de la doctrine du droit de la responsabilité civile, que les indemnités versées au titre de dommages et intérêts pour un préjudice non économique n'entrent pas dans le champ d'application de l'impôt sur le revenu**¹ : « *par principe, sont hors d'atteinte de l'impôt sur le revenu les indemnités qui sont versées en réparation d'un préjudice moral, corporel ou matériel. La solution est pleinement justifiée dans la mesure où ces préjudices concernent des domaines ne générant pas de revenus imposables* »².

Cet article vient donc profondément modifier le régime fiscal de « non-imposition » des dommages et intérêts du préjudice moral. De plus, la fixation d'un seuil d'imposition du préjudice moral pourrait influencer les juges dans leur décision. Or, un principe cardinal du droit de la responsabilité civile est celui de la réparation intégrale du dommage³.

En tout état de cause, l'adoption de l'article 57 *bis* constituerait une nouvelle base d'imposition sur la réparation du préjudice moral subi, alors que cette réparation, de nature extrapatrimoniaire, a toujours été considérée comme non imposable pour une personne physique. Il convient de souligner que **la non imposition du préjudice moral est un principe constant de notre droit.**

Le **Gouvernement**, en donnant son avis sur l'amendement présenté à l'Assemblée nationale, s'est d'ailleurs placé sur le plan des principes :

M. François Baroin, ministre. C'est clairement Tapie qui est à l'origine de cet amendement, ceux qui l'ont signé voulant lancer la réflexion sur les modalités, la définition et la qualification juridique du préjudice moral. Comment ? Sous quelle forme ? Vous avez votre avis, j'ai le mien, mais, au fond, c'est à la justice de décider du montant et de définir les conditions d'affectation.

Vous connaissez la position constante du Gouvernement et ses arguments sur la fiscalisation des indemnités au titre du préjudice moral : **seuls les produits qui se renouvellent ou sont susceptibles de se renouveler constituent un revenu et sont à ce titre imposables à l'impôt sur le revenu, et l'on ne peut pas assimiler cette indemnité à des traitements et des salaires dans la mesure où ce n'est pas la même catégorie de revenus.**

M. François Loncle. C'est laborieux !

¹ Conseil d'Etat, 18 juin 1990, requête n° 74 742, *Le Roux c/Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie*.

² « Les méandres de la logique fiscale ou comment jongler avec la fiscalité des indemnités », Maurice Cozian dans *la Revue de droit fiscal* (2001.705).

³ Cass. civ 3 juin 1996, *Bull. civ. I, n° 296*.

M. François Baroin, ministre. Par ailleurs, il est de ma responsabilité de vous alerter sur le risque que vous prenez au regard du **Conseil constitutionnel** par rapport à l'égalité devant l'impôt.

M. Jean-Pierre Soisson. Aucun risque !

M. François Baroin, ministre. Ce n'est pas un argument, monsieur Soisson. C'est un vrai sujet. **Si la représentation nationale fiscalise les indemnités pour préjudice moral, c'est tout de même un acte fort.**

Cela dit, le Gouvernement n'est pas sourd aux arguments qui ont été développés et s'en remet à la sagesse de l'Assemblée.

Le rapporteur général de l'Assemblée nationale a justifié son avis favorable à l'amendement par des considérations d'équité :

« Les juges professionnels ont eu à accorder des indemnités pour préjudice moral. À une personne ayant passé quinze ans en prison alors qu'elle était innocente, on a accordé 200 000 euros. Lorsque, de la faute d'un automobiliste ou pour une autre raison, on perd son conjoint ou un enfant, le montant maximal est de 30 000 euros. Comment comprendre, dans ces conditions, que non pas des juges professionnels mais un tribunal arbitral ait pu accorder une indemnité pour préjudice moral de 45 millions d'euros, alors que le préjudice était exclusivement économique en réalité, au seul motif que, dès lors, cette indemnité n'était plus assujettie à l'impôt ?

« Il est du devoir du législateur de mettre de l'ordre. (Applaudissements sur les bancs du groupe NC et sur les bancs du groupe SRC.) Cela ne concerne pas la justice, je tiens à insister sur ce point, car, comme l'a souligné Charles de Courson, les juges professionnels ont toujours fait leur devoir et il n'y a absolument rien à dire. Ce sont les décisions arbitrales qui, parfois, ne sont pas très compréhensibles. »

Le Président de la Commission des finances de l'Assemblée nationale a fait une présentation plus politique de la mesure :

« Je compare, hélas, ce qui est comparable puisqu'il s'agit dans les deux cas d'un préjudice moral. Vous êtes libre de penser que les époux Tapie ont souffert quarante-cinq fois plus que Patrick Dils, je ne fais pas partie de ceux qui pensent la même chose.

« La commission des finances a fait son travail. Des auditions ont eu lieu sous l'autorité de Didier Migaud, et nous avons tenté d'y voir clair. Maintenant que les documents ultimes qui nous manquaient sont en notre possession, nos travaux seront publiés. Je ne parle pas des courriers de François Baroin, qui, à deux reprises, a répondu dans des délais très brefs et de façon parfaitement circonstanciée et complète aux questions que le rapporteur général et moi-même pouvions lui poser car ils sont couverts par le secret fiscal. Nous publions en revanche la réponse de Christine Lagarde, qui est en fait une non réponse. Il est en effet indiqué que Mme Lagarde refuse de donner une précision que, pourtant, je trouve légitime de donner au Parlement, c'est-à-dire le niveau d'enrichissement supplémentaire de

Bernard Tapie une fois que tout a été réglé. Nous publierons la réponse de Bernard Tapie aux propos qui ont pu être tenus. Si on lit sa lettre attentivement, on s'aperçoit que l'estimation proposée par Charles de Courson selon une certaine méthode et celle à laquelle je suis parvenu avec une autre méthode sont de fait corroborées. La Cour des comptes, à travers le contrôle de l'EPFR et donc du CDR, a eu à examiner cette affaire, et un rapport devrait me parvenir assez vite ainsi qu'à Jean Arthuis, le président de la commission des finances du Sénat. Il va de soi qu'il n'est couvert par aucune confidentialité de quelque nature que ce soit et que, avec l'autorisation de la Cour des comptes, ses éléments intéressants seront également publiés afin que chacun puisse trouver les renseignements qu'il souhaite. »

Bien que le dispositif proposé ne soit pas rétroactif, il n'en reste pas moins fondé sur l'analyse d'une situation particulière dont on peut se demander, quelle que soit l'appréciation que l'on porte sur son déroulement et son issue, si elle justifie une entorse à un principe constant. En outre, on pourrait craindre que cette fiscalisation ait pour conséquence la fixation d'indemnités encore plus élevées de manière à ne pas modifier le montant « net » perçu par le bénéficiaire.

Lors de la discussion au Sénat du projet de loi de finances pour 2009, le 21 novembre 2008, votre rapporteur général avait considéré que « nous ne pouvons donc être que les gardiens d'un principe du droit : un préjudice moral ne doit pas faire l'objet d'une imposition au titre de l'impôt sur le revenu ». Sa position n'a pas changé.

Décision de la commission : votre commission des finances propose de supprimer cet article.

ARTICLE 57 ter (nouveau)
(Art. 80 undecies B [nouveau] et 197 du code général des impôts)

Imposition des indemnités de retraite différées des élus locaux

Commentaire : le présent article, inséré à l'initiative de l'Assemblée nationale, vise à soumettre à l'impôt sur le revenu et aux prélèvements sociaux les pensions perçues par les élus locaux versées par des régimes de retraite facultatifs mis en place avant l'entrée en vigueur de la loi n° 92-108 du 3 février 1992 relative aux conditions d'exercice des mandats locaux.

I. LE DISPOSITIF INTRODUIT À L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté, à l'initiative de notre collègue député Charles de Courson, avec l'avis favorable de la commission des finances mais défavorable du Gouvernement, le présent article qui a pour objet d'assujettir, à compter du 1^{er} janvier 2011, les pensions perçues par les élus locaux versées par des régimes de retraite facultatifs mis en place avant l'entrée en vigueur de la loi n° 92-108 du 3 février 1992 relative aux conditions d'exercice des mandats locaux aux prélèvements suivants :

- l'impôt sur le revenu (IR) ;
- la contribution sociale généralisée (CSG) et la contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS) ;
- et les prélèvements sociaux.

Ces indemnités de retraite différées seraient soumises à l'impôt sur le revenu selon les règles applicables aux **traitements et salaires**.

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. LE RÉGIME SPÉCIFIQUE DES PENSIONS DE RETRAITES DES ÉLUS LOCAUX CONSTITUÉES AVANT LE 1^{ER} JANVIER 1993

En soumettant à l'impôt et aux prélèvements sociaux des pensions qui sont en réalité des indemnités différées versées par des régimes facultatifs de retraite, le dispositif proposé participe à l'effort demandé à tous les citoyens de contribuer au financement de la réforme des retraites.

Il s'agit ici de soumettre à l'impôt des revenus qui, pour des raisons historiques, ne sont pas fiscalisés puisque, si la loi du 3 février 1992 précitée a mis fin à ce régime dérogatoire, elle n'a pas remis en cause l'exonération des pensions perçues au titre de droits acquis et liquidés avant son entrée en vigueur.

Interrogée par votre rapporteur général sur l'impact financier d'une telle mesure, l'administration fiscale n'est pas encore en mesure de fournir d'estimation sur le nombre d'élus locaux concernés et le montant du gain pour l'Etat.

En tout état de cause, il convient de relativiser les conséquences du dispositif proposé pour les bénéficiaires de ces régimes, dans la mesure où les prestations complémentaires en cause s'ajoutent aux pensions du régime général et à celles des régimes particuliers dont ils bénéficient par ailleurs.

Du point de vue des principes, il y a tout lieu de souscrire à l'objet du présent article.

B. LA DÉTERMINATION DU RÉGIME FISCAL ET SOCIAL APPLICABLE

En revanche, il convient de s'interroger sur la catégorie de revenus dont le régime fiscal serait étendu à ces régimes. En effet, les règles d'abattement de l'IR, ainsi que les taux de prélèvement de la CSG, diffèrent notablement¹ selon les catégories.

En premier lieu, il est manifeste que la solution retenue par l'Assemblée nationale – **l'assimilation de ces indemnités différées aux traitements et salaires – n'est pas adaptée.**

Le rattachement à deux autres catégories de revenus est envisageable : les pensions et retraites, d'une part, et les rentes viagères à titre onéreux, d'autre part.

Compte tenu du fait que les pensions visées par le présent article sont perçues en contrepartie du versement de cotisations destinées à financer des prestations définies, selon une logique proche de celle de l'assurance, on peut penser que **la qualification fiscale la plus adaptée serait le régime des rentes viagères à titre onéreux**, défini à l'article 156 du code général des impôts.

Celles-ci bénéficient d'un régime spécifique d'imposition au barème qui prend en compte l'âge du bénéficiaire. La fraction imposable de la rente est déterminée en fonction de l'âge d'entrée en jouissance de celle-ci :

- 70 % si le bénéficiaire était âgé de moins de 50 ans ;
- 50 % si le bénéficiaire était âgé de 50 à 59 ans ;

¹ Le taux de CSG applicable aux revenus d'activité est de 7,5 % alors qu'il est de 6,6 % pour les pensions de retraite (3,8 % en fonction de certains plafonds).

- 40 % si le bénéficiaire était âgé de 60 à 69 ans ;
- 30 % si le bénéficiaire était âgé de plus de 69 ans.

Il est donc proposé de **soumettre ces pensions de retraite à l'impôt sur le revenu selon les règles applicables aux rentes viagères à titre onéreux** et, par conséquent, à la CSG et aux prélèvements sociaux applicables aux revenus du patrimoine (taux de CSG à 8,20 %).

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

ARTICLE 57 quater (nouveau)
(Art. 197 du code général des impôts)

Imposition des indemnités de retraite différées des élus de la ville de Paris

Commentaire : le présent article, introduit à l'initiative de l'Assemblée nationale, vise à soumettre à l'impôt sur le revenu et aux prélèvements sociaux les pensions perçues par les élus de la ville de Paris versées par des régimes de retraite facultatifs mis en place avant l'entrée en vigueur de la loi n° 92-108 du 3 février 1992 relative aux conditions d'exercice des mandats locaux.

I. LE DISPOSITIF INTRODUIT À L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le dispositif adopté à l'Assemblée nationale répond au même objet que celui de l'article 57 *ter* précédemment commenté. La différence concerne son champ d'application restreint aux élus de la ville de Paris.

Il poursuit donc l'objectif de soumettre ces indemnités de retraites à l'imposition sur le revenu et aux prélèvements sociaux.

Au stade de la discussion devant la commission des finances, notre collègue Gilles Carrez, rapporteur général, avait émis un avis défavorable sur la forme, préférant un dispositif d'application général plutôt que limité aux élus parisiens.

En séance publique, curieusement et malgré un avis défavorable du Gouvernement, le présent article a été adopté alors même que l'article 57 *ter* précité en satisfait l'objet.

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

L'article 57 *ter* précédemment commenté étant d'application générale à l'ensemble des élus locaux, y compris ceux de la ville de Paris, le présent article n'a pas lieu d'être maintenu.

Décision de la commission : votre commission vous propose de supprimer cet article.

ARTICLE 57 quinquies (nouveau)
(Art. 199 undecies B, 199 undecies C et 217 undecies
du code général des impôts)

**Exclusion des sociétés en participation du champ des sociétés pouvant
porter des montages en défiscalisation des investissements productifs en
outre-mer**

Commentaire : le présent article vise à exclure les sociétés en participation du champ des sociétés pouvant porter des montages en défiscalisation à l'impôt sur le revenu et à l'impôt sur les sociétés des investissements productifs en outre-mer.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LA DÉFISCALISATION DES INVESTISSEMENTS PRODUCTIFS EN OUTRE-MER

L'article 199 *undecies* B du code général des impôts (CGI) prévoit un dispositif de **défiscalisation des investissements productifs neufs réalisés en outre-mer**¹. Les foyers fiscaux pouvant bénéficier de cette défiscalisation sont ceux domiciliés en France au sens de l'article 4 B du code général des impôts. Le champ des entreprises concernées est vaste puisqu'il s'étend à l'ensemble des secteurs économiques, à l'exception de ceux expressément exclus².

Ce mécanisme de défiscalisation **permet au contribuable de réduire le montant de son impôt sur le revenu (IR) d'un montant égal à 50 % de celui de l'investissement réalisé**. Ce taux peut-être majoré jusqu'à 70 % dans certains cas particuliers.

En pratique, en général, le contribuable qui défiscalise est un particulier domicilié en métropole et n'a pas de lien avec l'entreprise réalisant l'investissement, un cabinet de défiscalisation se chargeant, pour le compte de l'investisseur, de trouver des contribuables.

¹ Dans les départements d'outre-mer, à Saint-Pierre-et-Miquelon, à Mayotte, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française, à Saint-Martin, à Saint-Barthélemy, dans les îles Wallis-et-Futuna et les Terres australes et antarctiques françaises.

² Les secteurs exclus sont le commerce, la restauration (à l'exception des restaurants de tourisme classés), les cafés, débits de tabac et de boissons, le conseil, la recherche et développement, l'éducation, la santé et l'action sociale, la banque, finance et assurance, les activités immobilières, de navigation de croisière, les services fournis aux entreprises (à l'exception de la maintenance, des activités de nettoyage et des centres d'appels), les activités de loisirs, associatives et postales.

Parallèlement, l'article 217 *undecies* du CGI prévoit un **dispositif identique de défiscalisation appliquée à l'impôt sur les sociétés (IS)**. Ce sont dans ce cas les entreprises imposées à l'IS qui peuvent bénéficier d'une déduction du montant de leur impôt dû au titre des investissements qu'ils contribuent à financer en outre-mer. Ce dispositif permet aux grandes entreprises françaises acquittant un montant élevé d'IS de réduire le montant de leur imposition en participant au financement d'investissements d'autres entreprises en outre-mer.

Le montage financier classique consiste, la plupart du temps, pour le contribuable, à participer à une société en nom collectif (SNC), qui achète le bien en recourant pour partie à un emprunt bancaire. La SNC loue par la suite le bien à l'entreprise exploitante en outre-mer, qui lui verse des loyers, permettant le remboursement de l'emprunt bancaire. Dans ce cas, le mécanisme de défiscalisation impose à la fois que le bien soit conservé par l'entreprise pendant une durée de 5 ans et que les associés des sociétés propriétaires des biens conservent leurs parts dans ces sociétés pour une durée équivalente.

Au terme de cette période de 5 ans :

- soit le cumul des loyers versés par l'entreprise excède le prix de l'investissement et celui-ci est rétrocédé à l'entreprise exploitante pour un euro symbolique ;
- soit l'entreprise acquitte à la société la valeur de l'investissement non encore couverte par les loyers versés.

B. UNE DÉFISCALISATION AUX CARACTÉRISTIQUES SPÉCIFIQUES

La défiscalisation des investissements outre-mer est donc non-patrimoniale, c'est-à-dire qu'outre la réduction d'impôt, le contribuable ne bénéficie *in fine* d'aucun accroissement de patrimoine.

Par rapport aux autres mécanismes de défiscalisation, celui des investissements productifs en outre-mer présente une autre spécificité. En effet, afin de garantir que le mécanisme profite aux entreprises d'outre-mer, un dispositif de rétrocession est institué par l'article 199 *undecies* B précité. Il est applicable aux montages financiers, évoqués ci-avant, où l'exploitant loue le bien à une société regroupant les investisseurs. Dans ce cas, **la loi impose que 60 % du montant de la réduction d'impôt soit rétrocédé à l'entreprise exploitante, sous forme de diminution du loyer et, le cas échéant, du prix de cession du bien à l'exploitant.**

Ainsi, pour le contribuable, un investissement de 100 produit une économie d'impôt sur le revenu de 50. A cette économie, il convient de retrancher le montant de l'avantage rétrocédé à l'exploitant, soit, en général, 60 %, donc 30. Enfin, le contribuable doit s'acquitter des frais de montage de l'opération perçus par les cabinets en défiscalisation, qui s'élèvent, en général,

à environ 4 % du montant de l'investissement. Il en résulte, pour un investissement de 100, que le gain net du contribuable est de 16.

Pour sa part, l'exploitant ne bénéficie que du montant de la rétrocession d'une partie de l'avantage fiscal procuré aux contribuables finançant l'investissement, au terme de la location-vente à loyer bonifié. Ainsi, **le mécanisme de la défiscalisation est comparable, pour l'exploitant, à une subvention de l'ordre de 30 % du montant de l'investissement.**

II. LE DISPOSITIF INTRODUIT PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A. QUATRE AMENDEMENTS ADOPTÉS SUITE À UNE MISSION DE CONTRÔLE

Nos collègues députés Gaël Yanno et Claude Bartolone ont effectué en 2010 une mission de contrôle de l'application de la loi pour le développement économique des outre-mer¹ - la LODEOM - votée en 2009. Cette mission a donné lieu à la publication d'un rapport d'information², qui fait notamment le point sur les modifications apportées par la LODEOM au régime de défiscalisation des investissements productifs en outre-mer.

Il a également été l'occasion pour nos collègues députés de proposer à leur commission des finances l'adoption de **nouveaux ajustements au dispositif de défiscalisation des investissements productifs en outre-mer. Quatre amendements ont ainsi été adoptés par l'Assemblée nationale, à l'initiative de sa commission des finances et avec l'avis favorable du Gouvernement**, créant les articles *57 quinquies*, *57 septies*, *57 octies* et *57 undecies* du présent projet de loi de finances.

B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article propose, dans le cas, décrit ci-dessus et très majoritaire, des montages en défiscalisation *via* une société qui finance l'investissement et dont les parts sont détenues par les contribuables souhaitant bénéficier de la réduction d'impôt, **que la société portant l'opération ne puisse pas être une société en participation (SEP).**

Actuellement, toutes les sociétés de personnes transparentes, visées à l'article 8 du CGI, peuvent porter des montages en défiscalisation. Or, d'après le rapport d'information de nos collègues députés lors de leur mission de contrôle, « *les investissements douteux réalisés dans le secteur du plein droit sont souvent le fait de sociétés en participation, dont les règles de constitution*

¹ Loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer.

² Rapport d'information n° 2828 (XIII^e législature), Application de la loi pour le développement économique des outre-mer, Claude Bartolone et Gaël Yanno, commission des finances de l'Assemblée nationale.

et de fonctionnement sont particulièrement souples ». En effet, la constitution d'une SEP ne nécessite aucun capital, aucune inscription au registre du commerce et ses associés, qui peuvent être des personnes physiques ou morales, n'ont pas non plus d'obligation à être immatriculés individuellement au registre du commerce.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le dispositif de défiscalisation des investissements productifs en outre-mer, coûteux pour les finances publiques - près de 900 millions d'euros prévus pour 2011 - mais utile aux économies ultramarines, **doit être irréprochable**, afin d'éviter autant que possible les fraudes.

Beaucoup d'améliorations ont déjà été apportées dans le cadre de la LODEOM, avec notamment la restriction de la base éligible, la modification de la défiscalisation pour la navigation de plaisance et les véhicules particuliers ou encore l'abaissement des seuils d'agrément des investissements.

Le présent article s'inscrit dans cette volonté de clarification et ne peut donc que recueillir l'accord de votre commission des finances.

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

ARTICLE 57 sexies (nouveau)
(Art. 200 quater C et 200 quater A du code général des impôts)

Suppression du crédit d'impôt pour travaux dans le périmètre d'un plan de prévention des risques technologiques et prorogation du crédit d'impôt général.

Commentaire : le présent article propose la suppression du crédit d'impôt spécifique applicable aux travaux destinés à réduire la vulnérabilité du logement aux risques technologiques, créé par le Grenelle 2, et sa fusion dans un dispositif général existant.

I. LE DISPOSITIF INTRODUIT PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Adopté par l'Assemblée nationale, à l'initiative de notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général, avec l'**avis favorable du Gouvernement**, cet amendement tend à **abroger l'article 200 quater C du code général des impôts**.

Cet article, créé par l'article 215 de **la loi portant engagement national pour l'environnement** (n° 2010-788 du 12 juillet 2010 dite « Grenelle 2 »), **a créé un crédit d'impôt spécifique**, applicables aux dépenses supportées par les contribuables pour réduire la vulnérabilité de leur habitation principale aux aléas technologiques, qui s'est substitué, en conséquence, au crédit d'impôt prévu par l'article 200 quater A, afférent pour partie aux mêmes dépenses.

Ce nouveau crédit d'impôt sur le revenu, s'agissant des travaux prescrits par un plan de prévention des risques technologiques, a le même objet que le crédit d'impôt « généraliste » qui est régi par l'article 200 quater A, mais des taux et plafonds fortement majorés.

Il est en effet égal à 40 % du montant des dépenses engagées dans la limite de 30 000 euros, alors que le crédit d'impôt existant précédemment était limité à 15 % du montant des dépenses, plafonnées à 5 000 euros pour une personne célibataire, veuve ou divorcée et à 10 000 euros pour un couple marié soumis à imposition commune, cette somme étant majorée de 400 euros par personne à charge.

Crédit d'impôt existant Article 200 quater A	Crédit d'impôt voté dans le Grenelle 2 Article 200 quater C
<p>1. Il est institué un crédit d'impôt sur le revenu au titre de l'habitation principale du contribuable située en France. Il s'applique : (.....)</p> <p>b. Aux dépenses payées entre le 1^{er} janvier 2005 et le 31 décembre 2010 pour la réalisation de travaux prescrits aux propriétaires d'habitation au titre du IV de l'article L. 515-16 du code de l'environnement ; (.....)</p> <p>3. Le crédit d'impôt s'applique pour le calcul de l'impôt dû au titre de l'année du paiement de la dépense par le contribuable ou, dans les cas prévus aux 2^o et 3^o du a du 1, au titre de l'année d'achèvement du logement ou de son acquisition si elle est postérieure.</p> <p>4. Pour une même résidence, le montant des dépenses ouvrant droit au crédit d'impôt ne peut excéder, au titre d'une période de cinq années consécutives comprises entre le 1^{er} janvier 2005 et le 31 décembre 2010, la somme de 5 000 euros pour une personne célibataire, veuve ou divorcée et de 10 000 euros pour un couple marié soumis à imposition commune. Cette somme est majorée de 400 euros par personne à charge au sens des articles 196 à 196 B. La somme de 400 Euros est divisée par deux lorsqu'il s'agit d'un enfant réputé à charge égale de l'un et l'autre de ses parents.</p> <p>5. Le crédit d'impôt est égal à : (.....)</p> <p>b. 15 % du montant des travaux mentionnés au b du 1 et des dépenses d'acquisition mentionnées au c du 1.</p> <p>6. Les travaux et les dépenses d'acquisition, d'installation ou de remplacement mentionnés au 1 s'entendent de ceux figurant sur la facture</p>	<p>1. Les contribuables domiciliés en France au sens de l'article 4 B peuvent bénéficier d'un crédit d'impôt sur le revenu au titre des dépenses effectivement supportées pour réduire la vulnérabilité à des aléas technologiques de leur habitation principale.</p> <p>Ce crédit d'impôt s'applique aux dépenses payées entre le 1^{er} janvier 2011 et le 31 décembre 2013 pour la réalisation de travaux prescrits aux propriétaires d'habitation au titre du IV de l'article L. 515-16 du code de l'environnement, sous réserve que ces dépenses de travaux soient payées dans un délai de quatre ans suivant l'approbation du plan de prévention des risques technologiques prévu à l'article L. 515-15 du même code.</p> <p>2. Le crédit d'impôt s'applique pour le calcul de l'impôt dû au titre de l'année du paiement de la dépense par le contribuable.</p> <p>3. Pour un même logement, le montant des dépenses ouvrant droit au crédit d'impôt ne peut excéder, au titre d'une période de trois années civiles consécutives comprises entre le 1^{er} janvier 2011 et le 31 décembre 2013, la somme de 30 000 €.</p> <p>4. Le crédit d'impôt est égal à 40 % du montant des dépenses mentionnées au 1.</p> <p>5. Les travaux mentionnés au 1 s'entendent de ceux figurant sur la facture d'une entreprise.</p>

<p>d'une entreprise ou, le cas échéant, dans les cas prévus aux 2° et 3° du a du 1, des dépenses figurant sur une attestation fournie par le vendeur ou le constructeur du logement.</p> <p>Le crédit d'impôt est accordé sur présentation de l'attestation mentionnée au premier alinéa ou des factures, autres que les factures d'acompte, des entreprises ayant réalisé les travaux et comportant, outre les mentions prévues à l'article 289, l'adresse de réalisation des travaux, leur nature ainsi que la désignation et le montant des équipements et travaux mentionnés au 1.</p> <p>7. Le crédit d'impôt est imputé sur l'impôt sur le revenu après imputation des réductions d'impôt mentionnées aux articles 199 quater B à 200 bis, des crédits d'impôt et des prélèvements ou retenues non libératoires. S'il excède l'impôt dû, l'excédent est restitué.</p> <p>8. Lorsque le bénéficiaire du crédit d'impôt est remboursé dans un délai de cinq ans de tout ou partie du montant des dépenses qui ont ouvert droit à cet avantage, il fait l'objet, au titre de l'année de remboursement et dans la limite du crédit d'impôt obtenu, d'une reprise égale à 15 % ou 25 % de la somme remboursée selon le taux du crédit d'impôt qui s'est appliqué. Toutefois, aucune reprise n'est pratiquée lorsque le remboursement fait suite à un sinistre survenu après que les dépenses ont été payées.</p>	<p>Le crédit d'impôt est accordé sur présentation des factures, autres que les factures d'acompte, des entreprises ayant réalisé les travaux et comportant, outre les mentions prévues à l'article 289, l'adresse de réalisation des travaux, leur nature ainsi que la désignation et le montant des travaux mentionnés au 1.</p> <p>6. Le crédit d'impôt est imputé sur l'impôt sur le revenu après imputation des réductions d'impôt mentionnées aux articles 199 quater B à 200 bis, des crédits d'impôt et des prélèvements ou retenues non libératoires. S'il excède l'impôt dû, l'excédent est restitué.</p> <p>7. Lorsque le bénéficiaire du crédit d'impôt est remboursé dans un délai de cinq ans de tout ou partie du montant des dépenses qui ont ouvert droit à cet avantage, il fait l'objet, au titre de l'année de remboursement et dans la limite du crédit d'impôt obtenu, d'une reprise égale à 40 % de la somme remboursée. Toutefois, aucune reprise n'est pratiquée lorsque le remboursement fait suite à un sinistre survenu après que les dépenses ont été payées.</p>
---	---

En contrepartie de la suppression de l'article 200 *quater* C, le dispositif adopté par l'Assemblée nationale propose de **proroger d'une année supplémentaire le crédit d'impôt prévu à l'article 200 quater A.**

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A l'appui de son amendement, le rapporteur général de l'Assemblée nationale a présenté **deux arguments** :

- cette nouvelle « niche fiscale », adoptée contre l'avis du Gouvernement, est en contradiction avec les dispositions prévues par la circulaire du Premier ministre du 4 juin 2010, selon lesquelles **seules les lois de finances peuvent comporter des dépenses fiscales** ;

- le **renforcement du coût de ce crédit d'impôt** n'est pas cohérent avec l'objectif de meilleure maîtrise des dépenses fiscales qui se traduit dans le présent projet de loi par la réduction du coût de nombre d'entre elles :

Il a fait valoir qu'au contraire, l'article 200 *quater* A propose une répartition équilibrée de l'effort budgétaire entre les dépenses que supportent les personnes dépendantes contraintes d'aménager leurs résidences principales et les personnes devant réaliser des travaux à la suite d'un plan de prévention des risques technologiques (PPRT).

L'existence, dans le code général des impôts, de deux crédits d'impôt ayant exactement le même objet mais des conditions différentes, est une illustration des incohérences auxquelles mène le non respect de la règle d'exclusivité de la loi de finances pour l'examen et l'adoption de mesures de nature fiscale.

Il est donc parfaitement justifié de supprimer une disposition redondante qui ne fait qu'ajouter à la complexité du régime des avantages fiscaux dans le domaine de l'environnement et des travaux de bâtiment.

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

ARTICLE 57 septies (nouveau)
(Art. 242 sexies du code général des impôts et L. 135 XA
du livre des procédures fiscales)

**Transmission aux services déconcentrés des informations relatives à la
défiscalisation des investissements productifs en outre-mer**

Commentaire : le présent article vise à ce que les informations relatives à la défiscalisation des investissements productifs en outre-mer, recueillies par l'administration fiscale, soit transmises aux directeurs régionaux des finances publiques ainsi qu'aux représentants de l'Etat dans les collectivités d'outre-mer.

I. LE DROIT EXISTANT

Concernant le cadre général du dispositif de défiscalisation des investissements productifs en outre-mer, il est renvoyé au commentaire de l'article 57 *quinquies* du présent projet de loi.

La loi pour le développement économique des outre-mer¹ - la LODEOM - a prévu une **obligation, pour les investisseurs bénéficiant de la défiscalisation spécifique à l'outre-mer, de déclarer à l'administration fiscale** la nature, le lieu, les modalités de financement et les conditions d'exploitation de ces investissements, y compris lorsque ces investissements ne nécessitent pas d'agrément du ministre du budget pour donner droit à une réduction d'impôt. Cette obligation est prévue par l'article 242 *sexies* du code général des impôts.

II. LE DISPOSITIF INTRODUIT PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article fait partie des quatre articles insérés par l'Assemblée nationale, sur proposition de sa commission des finances et avec l'avis favorable du Gouvernement, à la suite de la mission de contrôle de l'application de la LODEOM réalisée par nos collègues députés Gaël Yanno et Claude Bartolone.

Le présent article propose que les informations centralisées à Bercy en application de l'article 242 *sexies* du code général des impôts soient également transmises :

¹ Loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer.

- aux **directeurs régionaux des finances publiques** dans les départements d'outre-mer ;

- aux **représentants de l'Etat** dans les collectivités d'outre-mer et en Nouvelle-Calédonie, où l'administration fiscale française est absente du fait de l'autonomie de ces territoires.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article s'inscrit dans une **démarche de renforcement de la transparence de la défiscalisation** des investissements réalisés outre-mer.

Les déplacements effectués par nos collègues députés dans le cadre de la préparation de leur rapport sur l'application de la LODEOM ont montré que **les services déconcentrés de l'État n'ont pas nécessairement connaissance de la totalité des investissements défiscalisés sur leur territoire**. Or, une meilleure connaissance de la défiscalisation appliquée sur leur territoire pourrait notamment permettre un meilleur ciblage des contrôles.

Toutefois, **il est douteux que le présent article fasse partie du domaine de la loi**. La question de la transmission par les services centraux du ministère du budget aux services déconcentrés des informations relatives aux investissements défiscalisés **ne nécessite pas une disposition législative**. C'est pourquoi **votre commission des finances vous propose de supprimer cet article, sous réserve que le Gouvernement s'engage, en séance, à ce que cette transmission soit dorénavant systématique**.

Décision de la commission : votre commission vous propose de supprimer cet article.

ARTICLE 57 octies (nouveau)
(Art. 242 septies et 1740-00 AB du code général des impôts et
L. 135 Z du livre des procédures fiscales)

Encadrement de l'activité des cabinets de conseil en défiscalisation

Commentaire : le présent article vise à encadrer l'exercice de l'activité professionnelle consistant à obtenir pour autrui le bénéfice de la défiscalisation des investissements productifs en outre-mer.

I. LE DROIT EXISTANT

Concernant le cadre général du dispositif de défiscalisation des investissements productifs en outre-mer, il est renvoyé au commentaire de l'article 57 *quinquies* du présent projet de loi.

Dans la majorité des cas, l'entreprise qui souhaite bénéficier de la défiscalisation pour financer un investissement en outre-mer **fait appel à un cabinet de conseil en défiscalisation** qui se charge, pour son compte, de trouver des contribuables souhaitant participer à l'investissement pour obtenir un avantage fiscal.

II. LE DISPOSITIF INTRODUIT PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article fait partie des quatre articles insérés par l'Assemblée nationale, sur proposition de sa commission des finances et avec l'avis favorable du Gouvernement, à la suite de la mission de contrôle sur l'application de la LODEOM réalisée par nos collègues députés Gaël Yanno et Claude Bartolone.

A. LA CRÉATION D'UN REGISTRE DES CABINETS DE CONSEIL EN DÉFISCALISATION

Le présent article propose **que l'activité professionnelle consistant à obtenir pour autrui les avantages fiscaux résultant de la défiscalisation des investissements productifs en outre-mer ne puisse être exercée que par des entreprises inscrites sur un registre tenu par le représentant de l'Etat** dans le département où ces entreprises ont leur siège social.

Pour pouvoir être inscrites sur ce registre, **les entreprises concernées devront satisfaire aux conditions suivantes** :

- justifier de l'aptitude professionnelle des dirigeants et associés ;
- être à jour de leurs obligations fiscales et sociales ;
- contracter une assurance contre les conséquences pécuniaires de leur responsabilité civile professionnelle ;
- présenter, pour chacun des dirigeants et associés, un bulletin n° 2 du casier judiciaire vierge de toute condamnation ;
- justifier d'une certification annuelle de leurs comptes par un commissaire aux comptes ;
- enfin, avoir signé une charte de déontologie.

Le II du présent article prévoit que les entreprises qui enfreindraient la réglementation prévue ci-dessus acquitteraient une **amende égale à 50 % du montant des avantages fiscaux indûment obtenus** grâce aux dispositifs de défiscalisation des investissements productifs.

Par ailleurs, le dispositif proposé prévoit que ces **cabinets de conseil et défiscalisation devront**, à l'instar des entreprises qui bénéficient de la défiscalisation pour leurs investissements, **déclarer annuellement à l'administration fiscale les opérations** qu'ils ont réalisées.

B. UNE OBLIGATION DE MISE EN CONCURRENCE

Enfin, le présent article prévoit que lorsque le bénéfice de la défiscalisation est conditionné à un agrément du ministre du budget, c'est-à-dire pour les investissements d'un montant supérieur à 250 000 euros, et que **l'investissement est exploité par une société dont plus de 50 % du capital sont détenus par des personnes publiques**, l'intervention éventuelle des cabinets de conseil en défiscalisation est **subordonnée à leur mise en concurrence**, dans des conditions fixées par décret en Conseil d'Etat.

Cette mise en concurrence conditionnera le bénéfice de l'avantage en impôt.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article s'inscrit dans une **démarche de renforcement de la transparence de la défiscalisation** des investissements réalisés outre-mer. Il est novateur en ce **qu'il encadre l'exercice de l'activité des professionnels de la défiscalisation**.

L'enregistrement et la mise sous conditions de l'exercice de cette profession **vont dans le sens d'un meilleur contrôle de la défiscalisation des investissements productifs en outre-mer et de son coût pour les finances**

publiques. La rémunération des cabinets en défiscalisation est en général proportionnelle au montant de la réduction d'impôt qu'ils permettent d'obtenir. D'après les informations recueillies par votre rapporteur général, environ 6 % de l'avantage fiscal ainsi consenti par l'Etat servirait, *in fine*, à rémunérer les intermédiaires dans ces opérations. Il est donc souhaitable d'encadrer strictement l'exercice de cette profession.

Toutefois, **la loi prévoit déjà, pour les conseillers en investissement financiers (CIF), une procédure d'enregistrement et des obligations à respecter** pour pouvoir exercer cette profession. L'immatriculation des professionnels des services financiers a d'ailleurs été unifiée par l'article 36 de la loi de régulation bancaire et financière¹. Il serait préjudiciable, quelques mois après, de revenir sur cette unification en créant un dispositif d'enregistrement spécifique pour les cabinets en défiscalisation.

En outre, **la majorité des cabinets exerçant des activités de conseil en défiscalisation sont en réalité des cabinets de conseil en divers investissements financiers qui, à ce titre, sont déjà soumis aux obligations des CIF.** Il paraît donc plus opérationnel, pour moraliser l'exercice de l'activité de conseils en défiscalisation et favoriser le développement de cabinets de conseil sérieux et compétents, de prévoir que les entreprises exerçant une activité de conseil en défiscalisation outre-mer, qui ne seraient pas déjà soumises au statut de CIF, devront se conformer aux obligations déjà prévues pour ceux-ci et s'inscrire, comme eux, au registre unique géré par l'Organisme pour le Registre des Intermédiaires en Assurance (ORIAS) mis en place par l'article 36 précité.

Votre commission des finances vous propose un amendement en ce sens. Cet amendement maintient par ailleurs les sanctions prévues par le présent article en cas de non-respect des obligations qu'il prévoit ainsi que les règles relatives à la mise en concurrence des cabinets en défiscalisation pour les entreprises publiques faisant usage des dispositifs de défiscalisation des investissements productifs en outre-mer.

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

¹ Loi n° 2010-1249 du 22 octobre 2010 de régulation bancaire et financière.

ARTICLE 57 nonies (nouveau)
(Art. 244 quater U du code général des impôts)

Suppression de l'éligibilité à l'éco-prêt à taux zéro des travaux prévus dans le cadre des plans de prévention des risques technologiques.

Commentaire : le présent article propose la suppression de l'éligibilité à l'éco-prêt à taux zéro, instituée par le Grenelle 2, des travaux destinés à réduire la vulnérabilité du logement aux risques technologiques, par ailleurs éligibles au dispositif général du crédit d'impôt.

I. LE DISPOSITIF INTRODUIT PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Adopté par l'Assemblée nationale, à l'initiative de notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général, avec l'**avis favorable du Gouvernement**, le présent article tend à **exclure la possibilité de cumuler un éco-prêt à taux zéro et le crédit d'impôt sur les dépenses** exposées pour les **travaux** prévus dans le cadre des **plans de prévention des risques technologiques (PPRT)**.

Il supprime en conséquence :

- les dispositions de l'article 244 *quater* U du code général des impôts (CGI), relatif à l'éco-prêt à taux zéro, qui visent les travaux prescrits aux propriétaires d'habitation au titre du IV de l'article L. 515-16 du code de l'environnement (4° du 2. du I) ;

- et la précision, devenue inutile, selon laquelle les dépenses de travaux financés par une avance remboursable ne peuvent ouvrir droit au crédit d'impôt de l'article 200 *quater* C, lui-même supprimé par l'article 57 *sexies* du présent projet de loi de finances (8. du I° de l'article 44 *quater* U).

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

L'extension du bénéfice de l'éco-prêt à taux zéro aux travaux prévus dans le cadre des plans de prévention des risques technologiques résulte de l'article 215 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, dite loi Grenelle 2.

Leur exclusion, proposée par le présent article, répond à deux considérations pertinentes :

- un souci de **rationalisation des dépenses fiscales**, en considération de l'extrême complexité résultant de l'accumulation de dispositifs d'incitation fiscale dans le domaine de la mise aux normes et de l'amélioration de la

performance énergétique des bâtiments. La simplification de la règle fiscale passe effectivement par la suppression des niches redondantes et l'application stricte du principe interdisant le cumul des aides sur une même assiette. Or les travaux en cause sont déjà couverts par le mécanisme général du crédit d'impôt de l'article 200 *quater* A du CGI ;

- le **dépassement de l'objectif initial de l'éco-prêt à taux zéro**, qui vise à inciter les particuliers à entreprendre des travaux d'amélioration de la performance énergétique des logements, alors que les travaux prévus dans le cadre des PPRT ont un but de sécurisation et qu'ils sont en outre obligatoires pour les personnes concernées, en application de l'article L. 515-16 du code de l'environnement.

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

ARTICLE 57 decies (nouveau)
(Art. L. 222-17 du code du sport)

**Traitement fiscal de la prise en charge par les clubs de la rémunération
des agents des sportifs professionnels**

Commentaire : le présent article propose que la prise en charge par les clubs de la rémunération des agents des sportifs professionnels soit considérée comme un avantage en argent et soit donc imposé au titre de l'impôt sur le revenu.

**I. UNE EXONÉRATION INTRODUITE AU NOM DE LA
TRANSPARENCE DES FLUX FINANCIERS RELATIFS À LA
RÉMUNÉRATION DES AGENTS**

Aux termes de la deuxième phrase de l'avant-dernier alinéa de l'article L. 222-17 du code du sport, créé par l'article premier de la loi visant à encadrer la profession d'agent sportif¹ (loi n° 2010-626 du 9 juin 2010), **le montant de la rémunération de l'agent sportif peut, par accord entre celui-ci et les parties aux contrats mentionnés à l'article L. 222-7, être pour tout ou partie acquitté par le cocontractant du sportif ou de l'entraîneur et elle « n'est alors pas qualifiée d'avantage en argent accordé au sportif ou à l'entraîneur en sus des salaires, indemnités ou émoluments ».**

Cette faculté, introduite dès la rédaction initiale de la proposition de loi de notre collègue Jean-François Humbert, s'inscrivait dans un contexte où, alors qu'un agent sportif ne pouvait théoriquement être rémunéré que par la personne qui le mandate, cette obligation était très souvent contournée pour permettre la rémunération des agents par les clubs alors même qu'ils étaient mandatés par les sportifs.

Comme le rappelle le rapport que notre collègue Pierre Martin a rédigé en vue de l'examen de ce texte², c'est dans le but de ne pas pénaliser les clubs que la proposition de loi avait prévu que cette rémunération ne serait pas qualifiée d'avantage en argent accordé au sportif. En effet, dans le cas contraire, des charges sociales supplémentaires devraient être payées et les sportifs devraient intégrer ces sommes dans leur revenu imposable, ce qui ne serait pas conforme à ce que notre collègue considérait comme l'esprit du texte selon lequel le club paie, en fait, une prestation de l'agent, soumise à la TVA.

¹ Cette loi est issue d'une initiative de notre collègue Jean-François Humbert. Voir la proposition de loi n° 310 (2007-2008).

² Rapport Sénat n° 363 (2007-2008).

II. LE DISPOSITIF INTRODUIT PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article, introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative de notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général du budget, avec l'avis favorable du Gouvernement, propose de **supprimer la deuxième phrase de l'avant-dernier alinéa de l'article L. 222-17 du code du sport**, autrement dit **de faire en sorte que les rémunérations d'agents sportifs rémunérés par les clubs soient désormais considérées comme des avantages en argent et soient donc imposés comme tels.**

Ces dispositions seraient applicables à compter de l'imposition des revenus de l'année 2011.

Le gain pour l'Etat et les organismes de sécurité sociale n'a pas fait l'objet d'une estimation.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général approuve le dispositif proposé par le présent article.

En effet, même si l'on ne peut que partager le souci de transparence en matière d'intervention et de rémunération des agents sportifs, sur le plan des principes, rien ne plaide pour le maintien de l'actuel dispositif dérogatoire.

D'une part, **la prestation de l'agent constitue objectivement, en premier lieu, un service rendu au joueur dont il représente les intérêts**, et non au club. Le « droit commun » doit donc considérer qu'il revient au joueur de rémunérer son agent et, si l'employeur du joueur le fait à sa place, il s'agit bel et bien d'un avantage en argent.

D'autre part, il est rappelé que **le droit fiscal offre un choix entre un abattement forfaitaire de 10 % pour frais professionnels et la déduction des frais réels**. Si la rémunération de l'agent était particulièrement élevée¹, le sportif pourrait donc annuler les effets du dispositif proposé par une option pour les frais réels (en déduisant le coût de la prestation de l'agent de son revenu imposable).

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

¹ Aux termes du même article L. 222-17, le montant de la rémunération de l'agent sportif ne peut excéder 10 % du montant du contrat conclu par les parties qu'il a mises en rapport.

ARTICLE 57 undecies (nouveau)
(Art. L. 45 F du livre des procédures fiscales)

Déconcentration de la procédure de contrôle de la défiscalisation des investissements productifs en outre-mer

Commentaire : le présent article vise, dans les départements d’outre-mer, à transférer du directeur général des finances publiques aux directeurs régionaux des finances publiques, l’initiative des contrôles opérés sur les investissements ayant bénéficié de la défiscalisation des investissements productifs en outre-mer.

I. LE DROIT EXISTANT

Concernant le cadre général du dispositif de défiscalisation des investissements productifs en outre-mer, il est renvoyé au commentaire de l’article 57 *quinquies* du présent projet de loi.

L’article 45 F du livre des procédures fiscales prévoit actuellement que **les contrôles sur les opérations d’investissement** ayant bénéficié de la défiscalisation des investissements productifs en outre-mer ne peuvent être **faits que par « des agents mandatés par le directeur général des finances publiques »**.

II. LE DISPOSITIF INTRODUIT PAR L’ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article fait partie des quatre articles insérés par l’Assemblée nationale, sur **proposition de sa commission des finances et avec l’avis favorable du Gouvernement**, à la suite de la **mission de contrôle sur l’application de la loi pour le développement économique des outre-mer - LODEOM - réalisée par nos collègues députés Gaël Yanno et Claude Bartolone**. Deux sous-amendements de coordination, proposés par le Gouvernement, ont également été adoptés à l’amendement proposé par la commission des finances.

Le présent article prévoit de dissocier la procédure applicable dans les départements d’outre-mer (DOM) de celle applicable dans les collectivités d’outre-mer régies par l’article 74 de la Constitution et en Nouvelle-Calédonie :

- pour les DOM, les agents contrôleurs pourraient être mandatés par le directeur régional des finances publiques ;

- pour les autres territoires, la procédure actuelle serait maintenue.

Par ailleurs, la **défiscalisation des investissements réalisés dans le secteur du logement social**, créée par la LODEOM, n'est actuellement pas dans le champ de l'article L. 45 F. Le présent article propose donc de l'y inclure.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article s'inscrit dans une **démarche de renforcement de la transparence de la défiscalisation** des investissements réalisés outre-mer. Il vise à faciliter l'exercice des contrôles, par l'administration fiscale, des opérations bénéficiant de la défiscalisation des investissements productifs en outre-mer.

Il paraît **excessif d'exiger une décision du directeur général des finances publiques pour contrôler**, sur le lieu d'exploitation, le respect des conditions liées à la réalisation, l'affectation et la conservation des investissements productifs.

Ainsi, **dans les DOM**, où existe une administration fiscale déconcentrée, **il est souhaitable de transférer cette prérogative au directeur régional des finances publiques**, ce qui n'empêchera pas l'administration centrale de mandater des contrôles *via* l'administration déconcentrée.

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

ARTICLE 58

(Art. 199 undecies B, 199 undecies D, 200 0-A, 1649-0 A du code général des impôts)

Réduction homothétique de l'avantage en impôt procuré par certains avantages fiscaux à l'impôt sur le revenu

Commentaire : le présent article propose d'instaurer une « réduction homothétique » (plus couramment dénommée « rabot ») de 10 % sur la plupart des niches d'impôt sur le revenu soumises au plafonnement.

I. LE DROIT ACTUEL

Les 193 niches¹ d'impôt sur le revenu (IR) sont évaluées en 2010 à 34,1 milliards d'euros.

Ces niches sont de nature diverse.

Schématiquement, il convient de distinguer « quatre étages » de niches :

- les mesures d'assiette catégorielles (réductions d'assiette, déductions, abattements), s'imputant « en amont » du calcul de l'impôt, correspondant à 15 milliards d'euros et à 135 niches ;

- les déductions et abattements pratiqués sur le revenu global, aux caractéristiques analogues, correspondant à 320 millions d'euros et à 6 niches ;

- les demi-parts correspondant à des niches (ce qui exclut par conséquent le quotient familial), de 2,7 milliards d'euros ;

- les réductions et crédits d'impôt, venant en déduction du montant de l'impôt (16,1 milliards d'euros, correspondant à 46 niches).

¹ Selon le fascicule « Voies et moyens ». Le nombre peut varier selon la nomenclature retenue et les années prises en compte.

Les niches d'impôt sur le revenu

(en millions d'euros)

	2009	2010	2011	Nombre de niches (2010)
1. Réductions d'assiette catégorielles	15 949	15 000	14 748	135
Traitements, salaires, pensions et rentes viagères	9 586	10 000	9 797	52
Revenus fonciers	1 550	1 526	1 532	15
Revenus de capitaux mobiliers	3 170	2 659	2 612	21
Plus-values des particuliers	1 017	627	627	19
Bénéfices non commerciaux	43	43	43	11
Bénéfices agricoles	384	9	1	5
Bénéfices industriels et commerciaux	24	6	6	10
Dispositions communes aux bénéfices industriels et commerciaux, bénéfices agricoles et bénéfices non commerciaux	175	130	130	2
2. Déductions et abattements pratiqués sur le revenu global	251	320	320	6
3. Demi-parts	2 870	2 695	2 575	6
4. Réductions et crédits d'impôt	16 996	16 133	14 911	46
Total	36 066	34 148	32 554	193
<i>dont niches plafonnées</i>	<i>11 423</i>	<i>10 848</i>	<i>10 185</i>	<i>36</i>

NB : Les totaux ont été calculés en faisant la somme des évaluations des différentes niches figurant dans la version au format Excel du tome II du fascicule des « Voies et moyens » transmise par le Gouvernement. Les totaux généraux peuvent légèrement différer de ceux figurant en page 12 du tome II dudit fascicule.

Source : commission des finances, d'après la version au format Excel du tome II du fascicule des « Voies et moyens » transmise par le Gouvernement et l'article 200-0A du code général des impôts

Parmi ces niches, si l'on s'appuie sur la nomenclature du fascicule des « Voies et moyens », 36 sont **plafonnées**, en application de l'article 200-0 A du code général des impôts, relatif au mécanisme dit de « plafonnement global des niches ». Elles correspondent en quasi-totalité à des réductions et crédits d'impôts, dont elles représentent environ les deux tiers du montant global.

Le schéma ci-après rappelle les principales modalités de calcul de l'impôt sur le revenu, en indiquant l'imputation des différents types de niches.

Certaines niches ont vu leur évaluation considérablement évoluer entre le projet de loi de finances pour 2010 et celui pour 2011, ce qui confirme que, comme l'indique d'ailleurs explicitement le fascicule des « Voies et moyens », certaines estimations correspondent à de simples ordres de grandeur, à considérer avec prudence. Ainsi, alors que l'exonération ou imposition réduite des produits attachés aux bons ou contrats d'assurance-vie était évaluée il y a un an à 2,5 milliards d'euros en 2008, 2,8 milliards d'euros en 2009 et 3 milliards d'euros en 2010, le présent projet de loi de finances l'évalue à 1 milliard d'euros en 2009, 2010 et 2011.

L'impôt sur le revenu : présentation synthétique (2010)

Les quatre niveaux de niches

Revenus d'activité et de remplacement				Revenus du patrimoine		Plus-values	
Traitements et salaires, pensions, retraites	BIC	BNC	BA	Fonciers	Mobiliers	Mobilières	Immobilières
Premières réductions d'assiette (15 Mds € pour les niches), comme :							
a) La déduction de charges : déduction forfaitaire de 10 % sur les traitements et salaires (non considérée comme une niche par les « Voies et Moyens ») ; déficits catégoriels ; b) Des niches (10 Mds €), dont : - abattement de 10 % sur le montant des pensions (y compris les pensions alimentaires) et des retraites (2,6 Mds €) ; - exonérations : heures supplémentaires (1,4 Md €), participation-intéressement-épargne salariale (1,4 Md €) ; certaines prestations sociales (*) par l'article 81-2° du CGI (2,5 Mds €).				1,5 Md €, dont déduction des dépenses de grosses réparations et d'amélioration (0,85 Md €).		2,7 Mds €, dont 1 Md € pour l'assurance vie.	0,63 Md € dont 0,2 Md € pour les PEA
Somme des revenus nets catégoriels=revenu brut global							
Charges déductibles :							
a) certaines ne sont pas des niches : CSG déductible sur les revenus du patrimoine, pensions alimentaires, déficits globaux... ; b) d'autres le sont (0,07 Md € (**)).							
Revenu net global							
Abattements spéciaux (0,25 Md €) : personnes âgées ou invalides de condition modeste (0,25 Md €), contribuables ayant des enfants mariés à charge du fait de leur rattachement au foyer fiscal (0,005 Md €).							
Revenu net imposable							
Demi-parts supplémentaires (2,7 Mds €) : contribuables vivant effectivement seuls ayant eu un ou plusieurs enfants à charge et, à compter de l'imposition des revenus de 2009, seuls contribuables ayant supporté à titre exclusif ou principal, en vivant seuls, la charge de ces enfants pendant au moins cinq ans (1,56 Md €), résidence alternée des enfants à charge, accordée aux parents isolés (0,42 Md €), contribuables invalides (0,34 Md €) , et niches au coût négligeable : contribuables (et leurs veuves) de plus de 75 ans titulaires de la carte du combattant, maintien du quotient conjugal pour les contribuables veufs ayant des enfants à charge.					PFL (option)		
Revenu net imposable au barème progressif -> impôt brut					18%	18 %	16 %
Augmentations :							
- reprises d'impôt							
- impôt au taux proportionnel ←							
Diminutions :							
- décote (1,975 Md € ; n'est pas une niche selon les « Voies et moyens ») ; - réductions et crédits d'impôt (16,1 Mds €), dont : PPE (3,56 Mds €), dépenses d'équipements de l'habitation principale en faveur des économies d'énergie et du développement durable (2,6 Mds €), emploi, par les particuliers, d'un salarié à domicile (1,3 Md € pour la réduction d'impôt et 1,75 Md € pour le crédit d'impôt), intérêts d'emprunt supportés à raison de l'acquisition ou de la construction de l'habitation principale (1,5 Md €), dons (1 Md €), garde des enfants de moins de 6 ans (0,9 Md €).							

Niches Voies et M.

 15

 0,3

 2,7

 16,1

34,1

(*) prestations familiales, allocation aux adultes handicapés, pensions d'orphelin, aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée, allocation de garde d'enfant à domicile, prestation d'accueil du jeune enfant (1,6 Md €), majorations de retraite ou de pension des personnes ayant eu ou élevé au moins trois enfants (0,8 Md €), allocation logement et aide personnalisée au logement (0,04 Md €), APA (0,09 Md €).

(**) versements effectués en vue de la retraite mutualiste du combattant, charges foncières afférentes aux monuments historiques dont la gestion ne procure pas de revenu, avantages en nature consentis en l'absence d'obligation alimentaire à des personnes âgées de plus de 75 ans, de condition modeste, qui vivent sous le toit du contribuable, travaux de grosses réparations supportés par les nus-proprétaires dans le cas de démembrements de propriété consécutifs à une succession ou une donation.

Source : commission des finances (montants figurant dans le fascicule « Voies et moyens » annexé au présent projet de loi de finances)

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LES GRANDES LIGNES DU DISPOSITIF

Le présent article propose de soumettre une partie des niches actuellement plafonnées à un « **rabot** » (appelé « **réduction homothétique** ») de 10 %. La faiblesse du produit attendu (**430 millions d'euros** dans le texte initial) résulte mécaniquement du **périmètre très restreint** auquel il s'applique.

Le coût total des niches plafonnées est de l'ordre de 11 milliards d'euros en 2010, correspondant en quasi-totalité à des réductions et crédits d'impôts. Ce montant n'inclut pas la totalité des réductions et crédits d'impôt. Ainsi, 5,5 milliards d'euros, jugés particulièrement sensibles (prime pour l'emploi et réduction d'impôt au titre des dons essentiellement) ne sont pas plafonnés.

Sur ces 11 milliards d'euros, 4,4 milliards d'euros sont délibérément exclus par le Gouvernement, qui estime que s'ils peuvent être plafonnés, ils ne peuvent être rabotés :

- les deux seules niches plafonnées, relatives aux revenus fonciers, qui ne sont pas des réductions ou crédits d'impôt (0,4 milliard d'euros)¹ ;
- le crédit d'impôt pour frais de garde des enfants âgés de moins de 6 ans (0,9 milliard d'euros) ;
- le dispositif en faveur de **l'emploi d'un salarié à domicile (3,05 milliards d'euros**, dont 1,3 milliard d'euros pour la réduction d'impôt et 1,75 milliard d'euros pour le crédit d'impôt) ;
- la réduction d'impôt au titre des investissements effectués dans le secteur du logement social dans les départements et collectivités d'outre-mer (0,02 milliard d'euros).

Par ailleurs, les 11 milliards d'euros de niches plafonnées en 2010 verront leur montant réduit d'environ 1,5 milliard d'euros en 2012 (après 0,7 milliard d'euros en 2011), par deux mesures, d'ampleur analogue, du présent projet de loi de finances :

- l'aménagement des dispositifs d'aide à l'investissement dans des équipements photovoltaïques par l'article 13 du présent projet de loi de finances ;
- la suppression du crédit d'impôt au titre des intérêts d'emprunt pour l'acquisition de l'habitation principale par l'article 56 du présent projet de loi de finances (environ 0,7 milliard d'euros, correspondant à l'écart en 2012

¹ Les deux exceptions, d'un montant total de l'ordre de 412 millions d'euros, sont des déductions relatives aux revenus fonciers.

entre un montant spontané de 2,6 milliards d'euros et un montant effectif de 1,9 milliard d'euros, l'extinction ne devant être que progressive).

Au total, si l'on ne prend pas en compte le dynamisme spontané des niches en 2012, le rabot s'appliquerait à une « assiette » de $11 - 4,4 - 0,7 - 1,5 = 4,4$ milliards d'euros, ce qui correspondrait à un produit de **440 millions d'euros**. Ce montant est **quasiment identique** à l'estimation du Gouvernement, de **430 millions d'euros** (dans le texte initial). Il ne s'agit toutefois que d'un **ordre de grandeur**, qui dépendra de l'évolution spontanée des niches en 2012, et donc en particulier des revenus en 2011.

Par ailleurs, les montants ci-avant doivent être réduits d'un montant non évaluable avec précision, mais vraisemblablement de **plusieurs dizaines de millions d'euros**, en conséquence de l'aménagement au présent article adopté par l'Assemblée nationale, à l'initiative de sa commission des finances et contre l'avis du Gouvernement, relatif au rabot dans le cas des **investissements productifs outre-mer (cf. *infra*)**.

Surtout, une interprétation stricte du texte suggère que **le rabot de 10 % s'appliquera non au droit actuel, ni au droit tel qu'il résultera du présent projet de loi de finances, mais au droit effectivement en vigueur lorsque seront calculées, en 2012, les impositions sur les revenus de 2011**. Ce droit ne pouvant par définition être connu avant le début de l'année 2012, **nul ne sait, en l'état actuel du présent article, à quel état du droit s'appliquera le rabot de 10 %**.

L'impact du présent article au-delà de 2012 serait encore plus faible si de nouvelles niches entrant actuellement dans le champ du rabot étaient réduites ou supprimées.

Le tableau ci-après synthétise les principaux chiffres.

Crédits et réductions d'impôts, niches plafonnées, niches visées par le présent article : tableau synthétique

(en millions d'euros)

	Dépense fiscale	Article	2009	2010	2011	Niches concernées par le présent article	Remarque
Niches plafonnées			11 423	10 848	10 185	5 774	
Revenus fonciers			443	412	401		
130208	Déduction dégressive sur les revenus des logements loués à usage d'habitation principale pour les investissements réalisés entre le 3 avril 2003 et le 31 décembre 2009 : Dispositifs ROBIEN classique et ROBIEN recentré	31-I-1°-h et 31 bis	440	410	400		
130212	Déduction supplémentaire égale à 10 % des revenus tirés de la location de l'ancienne habitation principale en cas de mobilité professionnelle	31-I-1°-i	3	2	1		
Réductions et crédits d'impôt			10 980	10 436	9 784	5 774	
110203	Crédit d'impôt pour frais de garde des enfants âgés de moins de 6 ans	200 quater B	878	900	900		
110210	Réduction d'impôt au titre des investissements locatifs et de la réhabilitation de logements situés dans les départements d'outre-mer, à Saint-Pierre-et-Miquelon, à Mayotte, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française, dans les îles Wallis et Futuna et les Terres australes et antarctiques françaises	199 undecies A et 199 undecies D	361	370	370	370	
110214	Réduction d'impôt au titre de l'emploi, par les particuliers, d'un salarié à domicile pour les contribuables n'exerçant pas une activité professionnelle ou demandeurs d'emploi depuis moins de trois mois	199 sexdecies-1 à 3 et 5	1 248	1 300	1 300		
110216	Réduction d'impôt au titre de l'ensemble des souscriptions en numéraire au capital initial ou aux augmentations de capital de sociétés	199 terdecies-0 A-I à V	210	230	230	230	
110218	Réduction d'impôt au titre de la souscription de parts de	199 terdecies-0 A-VI	118	110	110	110	

	Dépense fiscale	Article	2009	2010	2011	Niches concernées par le présent article	Remarque
	fonds communs de placement dans l'innovation						
110221	Réduction d'impôt au titre des investissements dans le secteur du tourisme	199 <i>decies</i> E, 199 <i>decies</i> EA, 199 <i>decies</i> F, 199 <i>decies</i> G	49	50	50	50	
110222	Crédit d'impôt pour dépenses d'équipements de l'habitation principale en faveur des économies d'énergie et du développement durable	200 <i>quater</i> , 18 <i>bis</i> de l'annexe IV	2 763	2 600	1 950	1 950	L'article 13 du présent projet de loi de finances aménage cet article en ce qui concerne le photovoltaïque.
110224	Réduction d'impôt sur le revenu à raison des investissements productifs réalisés dans les départements, territoires et collectivités territoriales d'outre-mer, avant le 31 décembre 2017	199 <i>undecies</i> B	767	700	700	700	Egalement visé par : - le III (qui modifie l'article 199 <i>undecies</i> B) et le V (qui modifie le 3 de l'article 200 0-A) du présent article ; - l'article 13 du présent projet de loi de finances, qui exclut le photovoltaïque.
110226	Réduction d'impôt sur le revenu pour investissements, travaux forestiers et gestion de parcelles forestières jusqu'au 31 décembre 2013	199 <i>decies</i> H	5	8	8	8	
110228	Réduction d'impôt au titre de la souscription de parts de fonds d'investissement de proximité (FIP)	199 <i>terdecies</i> -0 A VI <i>bis</i>	72	70	70	70	
110230	Réduction d'impôt pour télédéclaration et paiement par prélèvement ou par voie électronique	199 <i>novodecies</i>	19	17	-	-	
110232	Crédit d'impôt sur certains revenus distribués de sociétés françaises ou étrangères	200 <i>septies</i>	637	610	-	-	
110234	Crédit d'impôt prime d'assurance contre les impayés de	200 <i>nonies</i>	6	6	6	6	

	Dépense fiscale	Article	2009	2010	2011	Niches concernées par le présent article	Remarque
	loyers						
110235	Crédit d'impôt en faveur des jeunes de moins de vingt-six ans s'orientant vers un emploi qui connaît des difficultés de recrutement	200 <i>decies</i>	26	-	-	-	
110237	Crédit d'impôt en cas de déménagement pour reprise d'une activité salariée	200 <i>duodecies</i>	4	-	-	-	
110238	Crédit d'impôt à raison des intérêts des prêts souscrits entre le 1er septembre 2005 et le 31 décembre 2008 en vue du financement de leurs études par les personnes âgées de vingt-cinq ans au plus	200 <i>terdecies</i>	4	4	4	4	
110243	Réduction d'impôt sur le revenu au titre des investissements dans les résidences hôtelières à vocation sociale	199 <i>decies I</i>	ε	ε	ε	ε	
110244	Réduction d'impôt au titre des souscriptions en numéraire, réalisées entre le 1er janvier 2006 et le 31 décembre 2011, au capital de sociétés anonymes agréées ayant pour seule activité le financement d'oeuvres cinématographiques ou audiovisuelles	199 <i>unvicies</i>	28	30	30	30	
110245	Réduction d'impôt au titre de la souscription de parts de fonds d'investissement de proximité (FIP) investis dans les entreprises corses	199 <i>terdecies-0 A-VI ter</i>	10	13	13	13	
110246	Crédit d'impôt au titre de l'emploi d'un salarié à domicile pour les contribuables exerçant une activité professionnelle ou demandeurs d'emploi depuis au moins trois mois	199 <i>sexdecies-1 à 4</i>	1 682	1 750	1 750		
110247	Crédit d'impôt sur le revenu au titre des intérêts d'emprunt supportés à raison de l'acquisition ou de la construction de l'habitation principale	200 <i>quaterdecies</i>	1 089	1 500	1 900	1 900	L'article 56 du présent projet de loi de finances supprime ce dispositif.
110248	Réduction d'impôt sur le revenu au titre des travaux de	199 <i>duovicies-I</i>	ε	ε	E	ε	

	Dépense fiscale	Article	2009	2010	2011	Niches concernées par le présent article	Remarque
	conservation ou de restauration d'objets mobiliers classés monuments historiques						
110249	Réduction d'impôt sur le revenu au titre des dépenses de restauration d'immeubles bâtis situés dans les secteurs sauvegardés, les quartiers anciens dégradés ou les zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP) : Nouveau dispositif Malraux	199 <i>tervicies</i>	-	5	5	5	
110250	Réduction d'impôt sur le revenu au titre des investissements locatifs réalisés dans le secteur de la location meublée non professionnelle	199 <i>sexvicies</i>	-	20	20	20	
110251	Réduction d'impôt sur le revenu en faveur de l'investissement locatif du 1er janvier 2009 au 31 décembre 2012 dans les zones présentant un déséquilibre entre l'offre et la demande de logements (sous conditions de loyer) : Dispositif SCELLIER	199 <i>septvicies</i>	-	80	200	200	
110252	Réduction d'impôt sur le revenu majorée en faveur de l'investissement locatif du 1er janvier 2009 au 31 décembre 2012 dans le secteur intermédiaire dans les zones présentant un déséquilibre entre l'offre et la demande de logements accompagnée d'une déduct	199 <i>septvicies</i>	-	40	100	100	
110253	Réduction d'impôt au titre des sommes épargnées entre le 1er janvier 2009 et le 31 décembre 2011 sur un compte épargne codéveloppement pour être investies dans certains pays en développement	199 <i>quinvicies</i>	-	ε	ε	ε	
110254	Crédit d'impôt au titre des revenus de 2008 en faveur des contribuables imposables, avant imputation des réductions et crédits d'impôt, dont le revenu imposable par part n'excède pas certaines limites	Loi n° 2009-431 du 20 avril 2009 de finances rectificative pour 2009, article 1er	1 004	-	-	-	

	Dépense fiscale	Article	2009	2010	2011	Niches concernées par le présent article	Remarque
110255	Réduction d'impôt au titre des souscriptions en numéraire au capital de sociétés agréées de financement de la pêche artisanale (SOFIPECHE) réalisées à compter du 1er janvier 2009	199 <i>quatervicies</i>	-	ε	ε	ε	
110256	Réduction d'impôt au titre des investissements effectués dans le secteur du logement social dans les départements et collectivités d'outre-mer. Subordonnée à un agrément pour les projets dont le montant est supérieur à 2M€.	199 <i>undecies C</i>	-	20	60		
110257	Réduction d'impôt sur le revenu au titre des dépenses réalisées sur certains espaces naturels en vue du maintien et de la protection du patrimoine naturel	199 <i>octovicies</i>	-	-	ε	ε	
110258	Réduction d'impôt sur le revenu en faveur des investissements locatifs réalisés outre-mer jusqu'au 31 décembre 2013 : dispositif SCELLIER OUTRE-MER	XI de l'article 199 <i>septvicies</i>	-	2	5	5	
110259	Réduction d'impôt sur le revenu en faveur des investissements locatifs réalisés outre-mer dans le secteur intermédiaire jusqu'au 31 décembre 2017 : dispositif SCELLIER INTERMEDIAIRE OUTRE-MER	XI de l'article 199 <i>septvicies</i>	-	1	3	3	
110307	Imposition des salaires ou des bénéfices des écrivains, des artistes et des sportifs selon une moyenne triennale ou quinquennale	84 A, 100 <i>bis</i>	nc	nc	nc	nc	
Crédits d'impôts et réductions non plafonnés			6 016	5 697	5 127		
110201	Réduction d'impôt au titre des dons	200	989	1 000	1 000		
110202	Réduction d'impôt au titre des cotisations versées aux organisations syndicales représentatives de salariés	199 <i>quater C</i>	123	130	130		
110205	Réduction d'impôt au titre des primes des contrats de rente survie et des contrats d'épargne handicap	199 <i>septies</i>	10	10	10		
110211	Réduction d'impôt pour frais de comptabilité et	199 <i>quater B</i>	31	30	30		

	Dépense fiscale	Article	2009	2010	2011	Niches concernées par le présent article	Remarque
	d'adhésion à un centre de gestion ou une association agréés						
110213	Réduction d'impôt au titre des frais de dépendance et d'hébergement pour les personnes dépendantes accueillies en établissement spécialisé	199 <i>quindecies</i>	161	175	175		
110215	Réduction d'impôt pour frais de scolarité dans l'enseignement secondaire	199 <i>quater F</i>	230	240	240		
110223	Réduction d'impôt au titre de la prestation compensatoire versée sous forme d'argent ou d'attributions de biens ou de droits ou sous forme de capital se substituant à des rentes	199 <i>octodecies</i>	32	30	30		
110227	Prime pour l'emploi en faveur des contribuables modestes déclarant des revenus d'activité	200 <i>sexies</i>	3 936	3 560	2 980		
110229	Réduction d'impôt au titre des intérêts d'emprunts souscrits par une personne physique en vue de financer la reprise d'une entreprise exploitée sous forme de société soumise à l'impôt sur les sociétés	199 <i>terdecies-0 B</i>	2	2	2		
110233	Réduction d'impôt pour les tuteurs de chômeurs qui créent ou reprennent une entreprise	200 <i>octies</i>	ε	ε	ε		
110236	Crédit d'impôt pour dépenses d'équipements de l'habitation principale en faveur de l'aide aux personnes	200 <i>quater A</i>	32	30	30		
110239	Réduction d'impôt sur le revenu à raison des intérêts perçus au titre du différé de paiement accordé à des exploitants agricoles	199 <i>vicies A</i>	ε	ε	ε		
110240	Crédit d'impôt au titre des dépenses engagées par les exploitants agricoles pour assurer leur remplacement	200 <i>undecies</i>	10	10	10		
110241	Réduction d'impôt au titre des cotisations versées aux associations syndicales autorisées ayant pour objet la	200 <i>decies A</i>	ε	ε	ε		

	Dépense fiscale	Article	2009	2010	2011	Niches concernées par le présent article	Remarque
	réalisation de travaux de prévention en vue de la défense des forêts contre les incendies sur des terrains inclus dans les bois classés						
110242	Réduction d'impôt pour frais de scolarité dans l'enseignement supérieur	199 quater F	190	200	200		
110302	Réduction, dans la limite d'un certain montant, pour les contribuables des départements d'outre-mer de la cotisation résultant du barème (30 % en Guadeloupe, Martinique et Réunion ; 40 % en Guyane)	197-I-3	270	280	290		
Total général			17 439	16 545	15 312	5 774	
Mesures nouvelles 2012 résultant du présent projet de loi						-1 350	
<i>Aménagement des dispositifs d'aide à l'investissement dans des équipements photovoltaïques (article 13 du présent projet de loi)</i>						-700	
<i>Suppression du crédit d'impôt au titre des intérêts d'emprunt pour l'acquisition de l'habitation principale (article 56 du présent projet de loi de finances)</i>						-650*	
Niches concernées par le présent article en 2012						4 424	

* Source : ministère de la ville.

1. L'article 200-0 A soumet au plafonnement des dispositions qui ne sont pas des dépenses fiscales au sens du fascicule « Voies et moyens » et ne figurent donc pas dans le tableau ci-avant : articles 199 *ter* à 199 quater A (imputation des retenues à la source et crédits d'impôt) et crédit d'impôt correspondant à l'impôt retenu à la source à l'étranger ou à la décote en tenant lieu, tel qu'il est prévu par les conventions internationales.

2. Ce tableau a été établi à partir de la version au format Excel du tome II du fascicule « Voies et moyens » transmise par le Gouvernement et de l'article 200-0 A du code général des impôts. La nomenclature retenue n'est donc pas exactement la même que celle de l'évaluation préalable du présent article. Par ailleurs, la version au format Excel présente de légères différences par rapport au document effectivement annexé au présent projet de loi de finances. Les seules différences de fond sont : 1° que ce tableau ne prend pas en compte le crédit d'impôt au titre des dépenses en faveur de la prévention des risques technologiques (article 200 quater C), qui n'est pas considéré comme une dépense fiscale par le fascicule « Voies et moyens » ; 2° qu'il intègre le crédit d'impôt à raison des intérêts des prêts souscrits entre le 1^{er} septembre 2005 et le 31 décembre 2008 en vue du financement de leurs études par les personnes âgées de vingt-cinq ans au plus (article 200 *terdecies*, 4 millions d'euros), que, paradoxalement, l'évaluation préalable du présent article ne mentionne pas parmi les niches plafonnées (alors que l'article 200-0 A ne le mentionne pas parmi les crédits d'impôt non plafonnés).

Source : commission des finances, d'après le tome II du fascicule « Voies et moyens » annexé au présent projet de loi de finances (version Excel transmise par le Gouvernement), l'article 200-0 A du code général des impôts et le présent article

B. LES MODALITÉS TECHNIQUES RETENUES

1. Le rabot

Le I et le II du présent article concernent le rabot *stricto sensu*.

a) L'exclusion de certaines niches plafonnées

Le I s'applique à « *l'avantage en impôt* » résultant des réductions et crédits d'impôt retenus « *au b du 2 de l'article 200-0 A du code général des impôts* ». Cette rédaction exclut les niches du a, qui sont les deux seules niches plafonnées qui ne sont pas des réductions ou crédits d'impôt ¹.

Le I exclut en outre explicitement le crédit d'impôt pour frais de garde des enfants âgés de moins de 6 ans (0,9 milliard d'euros en 2010), le dispositif en faveur de l'emploi d'un salarié à domicile (3,05 milliards d'euros) et la réduction d'impôt au titre des investissements effectués dans le secteur du logement social dans les départements et collectivités d'outre-mer (20 millions d'euros).

Ainsi, les niches outre-mer seraient traitées de la manière suivante :

- celle relative au logement social (20 millions d'euros) ne serait pas soumise au rabot ;
- tel serait en revanche le cas des deux autres niches : logement « non social » (370 millions d'euros) et investissements productifs (700 millions d'euros).

b) Une disposition qui s'applique aux niches telles qu'applicables aux revenus de 2011 et concerne notamment les plafonds

Le I prévoit que « *les taux des réductions et crédits d'impôt, les plafonds d'imputation annuelle de réduction ou de crédit d'impôt et les plafonds de réduction ou de crédit d'impôt admis en imputation, exprimés en euros ou en pourcentage d'un revenu, tels qu'ils sont prévus dans le code général des impôts pour l'imposition des revenus de l'année 2011, sont multipliés par 0,9* ».

Autrement dit, **le rabot de 10 % ne concernerait que :**

- les **taux** des réductions et crédits d'impôts. Ces niches sont en effet définies par références à des dépenses réalisées par le contribuable, auxquelles ont appliqué un certain taux ;
- les **plafonds** de ces niches, « *exprimés en euros ou en pourcentage d'un revenu* ».

¹ Les deux exceptions, d'un montant total de l'ordre de 412 millions d'euros, sont des déductions relatives aux revenus fonciers.

Le rabot ne s'appliquerait donc **pas** aux **plafonds de dépenses** pris en compte. En effet, dès lors que le taux est réduit de 10 %, le plafond de la niche est mécaniquement réduit de 10 %.

Selon le Gouvernement (mais cela n'apparaît pas de manière évidente à la lecture du texte), l'abaissement des plafonds ne concerne que les plafonds **spécifiques** aux différentes niches. Ne serait donc **pas** concerné le **plafonnement global des niches** prévu par l'article 200-0 A du code général des impôts, par ailleurs abaissé par l'article 58 *bis* du présent projet de loi.

Par ailleurs, comme on l'a indiqué ci-avant, la référence aux taux et plafonds « *prévus dans le code général des impôts pour l'imposition des revenus de l'année 2011* » paraît impliquer que le rabot ne s'appliquera ni au droit actuel, ni au droit résultant du présent projet de loi, mais au droit **tel qu'il sera effectivement en vigueur** lorsque sera calculée l'imposition des revenus de 2011.

Dans le cas de certaines niches, les éventuelles **reprises d'impôts** sont calculées en appliquant aux dépenses concernées certains taux, explicitement indiqués, et correspondant aux taux actuels de la niche¹. Le 4° du I du présent article prévoit donc explicitement que « *le taux utilisé pour le calcul de la reprise éventuelle des crédits et réductions d'impôt est le taux qui a été appliqué pour le calcul des mêmes crédits et réductions d'impôt* ».

c) Une règle d'arrondi à l'unité inférieure qui peut entraîner des réductions supérieures à 10 %

Le 2 du I du présent article prévoit que les résultats du rabot de 10 % « **sont arrondis à l'unité inférieure** ».

Cela correspond à un rabot de 10 % dès lors que le chiffre réduit de 10 % est suffisamment élevé. En revanche, dans le cas des **petits chiffres**, une réduction de 10 % arrondie à l'unité inférieure peut correspondre à une **réduction nettement plus importante**.

Ainsi, dans le cas du dispositif « **Scellier intermédiaire** », qui fait référence à un taux de 2 %, l'application du présent article dans sa forme initiale conduisait à un taux de 1 % (1,8 % arrondi à 1 %), soit **une réduction**

¹ L'article 200 quater (crédit d'impôt pour dépenses d'équipements de l'habitation principale en faveur des économies d'énergie et du développement durable) prévoit pour la niche des taux de 15 %, 25 %, 40 % et 50 % (qui seront réduits de 10 % par le décret en Conseil d'Etat). Il prévoit par ailleurs que s'il n'est pas en mesure de fournir certains documents ou si certaines sommes lui sont remboursées, le bénéficiaire du crédit d'impôt « fait l'objet (...) d'une reprise égale à 15 %, 25 %, 40 % ou 50 % de la dépense non justifiée » ou « de la somme remboursée », « selon le taux du crédit d'impôt qui s'est appliqué ». Le crédit d'impôt au titre des dépenses en faveur de la prévention des risques technologiques (article 200 quater C, que le fascicule des « Voies et moyens » ne considère pas comme une dépense fiscale) retient pour la niche un taux de 40 % (qui sera réduit de 10 % par le décret en Conseil d'Etat) tout en prévoyant que « lorsque le bénéficiaire du crédit d'impôt est remboursé dans un délai de cinq ans de tout ou partie du montant des dépenses qui ont ouvert droit à cet avantage, il fait l'objet, au titre de l'année de remboursement et dans la limite du crédit d'impôt obtenu, d'une reprise égale à 40 % de la somme remboursée ».

de 50 %. C'est pourquoi, à l'initiative de sa commission des finances, l'Assemblée nationale a adopté une disposition correctrice. **Il ne semble pas exister d'autre niche pour laquelle ce phénomène est aussi marqué.**

La mesure correctrice adoptée par l'Assemblée nationale pour l'application de la règle d'arrondi au dispositif « Scellier intermédiaire »

Le droit actuel prévoit que si le logement reste loué dans le secteur intermédiaire après la période initiale de neuf ans, le contribuable bénéficie, par période entière de trois ans, renouvelable une fois, d'une réduction d'impôt annuelle « égale à 2 % du prix de revient du logement » (soit un taux global de 6 % par période de trois ans). Ce taux réduit de 10 % est égal à 1,8 %, mais la **règle d'arrondi** à l'unité inférieure prévue par le I du présent article conduit à retenir le taux de 1 %, ce qui correspond à une réduction de 50 %.

L'amendement adopté par l'Assemblée nationale modifie l'article 199 septuiesimes du code général des impôts afin de prévoir que la réduction d'impôt est égale à « 6 % du prix de revient du logement par période triennale, imputée à raison d'un tiers de son montant sur l'impôt dû au titre de chacune des années comprises dans ladite période ». La réduction de 10 % du taux de 6 % conduit à un taux de 5,4 %, arrondi à 5 %, ce qui correspond à **une réduction de 16,7 %.**

d) Une technique juridique originale, qui suscite certaines interrogations

Le II du présent article retient une technique juridique originale, qui **suscite certaines interrogations.**

Une possibilité aurait été de prévoir une disposition d'ordre général, figurant dans un article unique du code général des impôts (comme dans le cas de l'article 200-0 A, relatif au plafonnement), selon laquelle le montant global des crédits et réductions d'impôt minorant l'impôt dû par un contribuable est réduit de 10 %. Une telle solution aurait cependant eu l'inconvénient de manquer de clarté, le contribuable pouvant ne pas connaître l'existence de cette disposition, et penser pouvoir s'en tenir à celles concernant les niches dont il bénéficie.

Une autre possibilité aurait été de modifier directement par le présent article l'ensemble des dispositions du code général des impôts correspondant aux niches « rabotées ». Cette solution aurait cependant eu le double inconvénient de rendre le présent article peu lisible (30 niches sont concernées selon la nomenclature du fascicule « Voies et moyens », et 22 selon celle de l'étude préalable du présent article), et de faire apparaître les niches rabotées de manière « positive ».

Afin en principe de combiner les avantages des deux solutions, le II du présent article propose de retenir cette seconde possibilité, mais en se contentant de fixer des règles générales et de prévoir que « la traduction mathématique » de ces règles est « *introduite dans le code général des impôts par décret en Conseil d'État* ».

Cette technique juridique, en apparence séduisante, présente toutefois **d'importants inconvénients, en l'état actuel du texte, comme on le verra ci-après.**

2. Des dispositions de coordination concernant les investissements outre-mer

Le III, IV et V du présent article sont des dispositions de coordination concernant les investissements outre-mer. Le III fait un certain choix technique, dont les IV et V tirent mécaniquement les conséquences.

Ces dispositions **ont été considérablement modifiées par l'Assemblée nationale, dans un sens défavorable au rendement du rabot, malgré un avis défavorable du Gouvernement.**

a) La coordination du III : l'augmentation de la part de la niche restituée à l'entreprise (article 199 undecies B du code général des impôts)

Le choix technique réalisé par le III concerne la réduction d'impôt sur le revenu à raison des **investissements productifs** réalisés dans les départements, territoires et collectivités territoriales d'outre-mer, avant le 31 décembre 2017 (article 199 *undecies* B du code général des impôts).

(1) La rédaction initiale

Dans la rédaction **initiale** du présent article, il s'agissait d'appliquer le rabot de 10 % **non** à la seule **part de la niche bénéficiant au contribuable** (qui est juridiquement tenu d'en reverser une part à l'entreprise concernée), mais à **la totalité de la niche**, ce qui avait pour effet de **réduire cette part de 25 % ou 20 %** selon le cas.

En effet, l'article 199 *undecies* B précité prévoit que la niche est restituée pour 60 % à l'entreprise concernée (50 % pour les programmes de petite taille). Pour que l'entreprise bénéficie d'une niche d'un montant inchangé, alors que celle-ci est réduite de 10 %, il faut que le contribuable restitue à l'entreprise les deux tiers du montant de la niche (56 % pour les programmes de petite taille), comme le montre le tableau ci-après.

Principe de la disposition de coordination proposée par le III du présent article dans sa rédaction initiale à l'article 199 *undecies* B du code général des impôts (investissements productifs outre-mer)

(montant de la niche selon le droit actuel=100)

	Droit commun			Petits investissements*		
	Droit actuel	Droit proposé par le présent article		Droit actuel	Droit proposé par le présent article	
	Droit actuel=100	Droit actuel=100	en % de la niche rabotée	Droit actuel=100	Droit actuel=100	en % de la niche rabotée
Montant de la niche	100	90 (-10 %)	100	100	90 (- 10 %)	100
Part bénéficiant au contribuable	40	30 (- 25 %)	33	50	40 (- 20 %)	44
Part rétrocédée à l'entreprise	60	60	67	50	50	56

* Montant par programme et par exercice inférieur à 300 000 euros par exploitant.

Source : *commission des finances*

Dans la rédaction initiale, le rabot de la part bénéficiant au contribuable était donc supérieur à 10 %. En effet, il était de 25 % dans le cas du droit commun, et de 20 % dans celui des petits investissements.

Le III présent article apporte ces modifications aux alinéas concernés. Le tableau ci-après en indique la rédaction initiale.

Les modifications de l'article 199 *undecies* B du code général des impôts proposées par le III du présent article dans sa rédaction initiale (investissements productifs outre-mer)

Alinéa	Rédaction et modifications proposées par le III du présent article
26	La réduction d'impôt prévue au présent I s'applique aux investissements productifs mis à la disposition d'une entreprise dans le cadre d'un contrat de location si les conditions mentionnées aux quinzième à dix-huitième alinéas du I de l'article 217 <i>undecies</i> sont remplies et si 60 % les deux tiers de la réduction d'impôt sont rétrocédés à l'entreprise locataire sous forme de diminution du loyer et du prix de cession du bien à l'exploitant. Ce taux est ramené à 50 % Cette proportion est ramenée à 56 % pour les investissements dont le montant par programme et par exercice est inférieur à 300 000 euros par exploitant. (...)
29	2° Les investissements sont mis à la disposition d'une entreprise dans le cadre d'un contrat de location respectant les conditions mentionnées aux quinzième à dix-huitième alinéas du I de l'article 217 <i>undecies</i> et 60 % les deux tiers de la réduction d'impôt sont rétrocédés à l'entreprise locataire sous forme de diminution du loyer et du prix de cession du bien à l'exploitant. Les dispositions du trente-troisième alinéa sont applicables ;
35	Les dispositions du 1 sont applicables sur agrément préalable du ministre chargé du budget dans les conditions prévues aux 1 et 2 du III de l'article 217 <i>undecies</i> et si 60 % les deux tiers de l'avantage en impôt procuré par l'imputation des déficits provenant de la location d'un hôtel, d'une résidence de tourisme ou d'un village de vacances classés et par la réduction d'impôt visée au dix-huitième alinéa du I sont rétrocédés à l'entreprise locataire sous forme de diminution de loyer et du prix de cession du bien à l'exploitant.

Source : *commission des finances*

(2) La rédaction adoptée par l'Assemblée nationale, contre l'avis du Gouvernement

A l'initiative de sa commission des finances, l'Assemblée nationale a adopté un amendement appliquant le rabot de 10 % non à la totalité de la niche, mais **à sa seule part non restituée à l'entreprise par le contribuable.**

Il convient donc de prévoir que la part bénéficiant au contribuable est de 37,5 % selon le droit commun et 47,37 % dans le cas des petits investissements.

Mécaniquement, **la réduction globale de la niche passe de 10 % selon le texte initial à seulement 4 % selon le droit commun et 5 % pour les petits investissements**, comme le montre le tableau ci-après. Cette niche coûtant 700 millions d'euros, le fait de ramener sa réduction de 10 % à environ 4 % présenterait un coût de l'ordre de 40 millions d'euros si tous les investissements productifs étaient mis en location. Certes, certains investissements ne sont pas mis en location. Le Gouvernement ne disposant pas des données à cet égard, le coût effectif de la mesure ne peut être évalué avec précision. Celui-ci paraît cependant être de l'ordre de **plusieurs dizaines de millions d'euros**. C'est pourquoi il a reçu un avis **défavorable** du Gouvernement.

Principe de la disposition de coordination proposée par le III du présent article dans sa rédaction adoptée par l'Assemblée nationale à l'article 199 undecies B du code général des impôts (investissements productifs outre-mer)

(montant de la niche selon le droit actuel=100)

	Droit commun			Petits investissements*		
	Droit actuel	Droit proposé par le présent article		Droit actuel	Droit proposé par le présent article	
	Droit actuel=100	Droit actuel=100	en % de la niche rabotée	Droit actuel=100	Droit actuel=100	en % de la niche rabotée
Montant de la niche	100	96 (- 4 %)	100,00	100	95 (- 5%)	100,00
Part bénéficiant au contribuable	40	36 (- 10 %)	37,50	50	45 (- 10 %)	47,37
Part rétrocédée à l'entreprise	60	60	62,50	50	50	52,63

* Montant par programme et par exercice inférieur à 300 000 euros par exploitant.

Source : commission des finances

Le tableau ci-après indique les modifications apportées par le III du présent article aux alinéas concernés, dans la rédaction adoptée par l'Assemblée nationale.

Les modifications de l'article 199 *undecies* B du code général des impôts proposées par le III du présent article dans sa rédaction adoptée par l'Assemblée nationale (investissements productifs outre-mer)

Alinéa	Rédaction et modifications proposées par le III du présent article
26	La réduction d'impôt prévue au présent I s'applique aux investissements productifs mis à la disposition d'une entreprise dans le cadre d'un contrat de location si les conditions mentionnées aux quinzième à dix-huitième alinéas du I de l'article 217 <i>undecies</i> sont remplies et si 60 % 62,5 % de la réduction d'impôt sont rétrocédés à l'entreprise locataire sous forme de diminution du loyer et du prix de cession du bien à l'exploitant. Ce taux est ramené à 50 % Cette proportion est ramenée à 52,63 % pour les investissements dont le montant par programme et par exercice est inférieur à 300 000 euros par exploitant. (...)
29	2° Les investissements sont mis à la disposition d'une entreprise dans le cadre d'un contrat de location respectant les conditions mentionnées aux quinzième à dix-huitième alinéas du I de l'article 217 <i>undecies</i> et 60 % 62,5 % de la réduction d'impôt sont rétrocédés à l'entreprise locataire sous forme de diminution du loyer et du prix de cession du bien à l'exploitant. Les dispositions du trente-troisième alinéa sont applicables ;
35	Les dispositions du 1 sont applicables sur agrément préalable du ministre chargé du budget dans les conditions prévues aux 1 et 2 du III de l'article 217 <i>undecies</i> et si 60 % 62,5 % de l'avantage en impôt procuré par l'imputation des déficits provenant de la location d'un hôtel, d'une résidence de tourisme ou d'un village de vacances classés et par la réduction d'impôt visée au dix-huitième alinéa du I sont rétrocédés à l'entreprise locataire sous forme de diminution de loyer et du prix de cession du bien à l'exploitant.

Source : *commission des finances*

*b) La « coordination avec la coordination » du III proposée par le IV : l'adaptation du plafonnement global des niches outre-mer (article 199 *undecies* D du code général des impôts)*

Le IV du présent article est la conséquence arithmétique du choix fait par le III, en ce qui concerne le **plafonnement global** (prévu par l'article 199 *undecies* D du code général des impôts) de la niche précitée et de celles résultant des articles 199 *undecies* A (logement outre-mer¹) et 199 *undecies* C (logement social outre-mer²).

Le tableau ci-après synthétise les modifications proposées.

¹ Réduction d'impôt au titre des investissements locatifs et de la réhabilitation de logements situés dans les départements d'outre-mer, à Saint-Pierre-et-Miquelon, à Mayotte, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française, dans les îles Wallis et Futuna et les Terres australes et antarctiques françaises.

² Réduction d'impôt au titre des investissements effectués dans le secteur du logement social dans les départements et collectivités d'outre-mer.

**Les modifications du I de l'article 199 *undecies* D du code général des impôts
proposées par le présent article (investissements productifs outre-mer)**

Modifications apportées par les versions successives du présent article	Explication de la modification
I. — 1. La somme des réductions d'impôt sur le revenu mentionnées aux articles 199 <i>undecies</i> A, 199 <i>undecies</i> B et 199 <i>undecies</i> C et des reports de ces réductions d'impôts, dont l'imputation est admise pour un contribuable au titre d'une même année d'imposition, ne peut excéder un montant de 40 000 € [36 000 €] 36 000 € .	I et II du présent article (réduction de 10 % d'un plafond par le futur décret en Conseil d'Etat)
2. Pour l'appréciation de la limite mentionnée au 1, la réduction d'impôt au titre des investissements mentionnés à la première phrase des vingt-sixième et vingt-septième alinéas du I de l'article 199 <i>undecies</i> B ainsi que les reports résultant d'une réduction d'impôt au titre des mêmes investissements sont retenus pour 40 % [le tiers] 37,5 % de leur montant.	A du IV du présent article Coordination avec la modification proposée par le III du présent article de l'alinéa 26 de l'article 199 <i>undecies</i> B du code général des impôts
3. Pour l'appréciation de la limite mentionnée au 1, la réduction d'impôt au titre des investissements mentionnés à la deuxième phrase du vingt-sixième alinéa du I de l'article 199 <i>undecies</i> B ainsi que les reports résultant d'une réduction d'impôt au titre des mêmes investissements sont retenus pour la moitié [44 %] 47,37 % de leur montant.	B du IV du présent article Coordination avec la modification proposée par le III du présent article de l'alinéa 26 de l'article 199 <i>undecies</i> B du code général des impôts
3 <i>bis</i> . Pour l'appréciation de la limite mentionnée au 1, la réduction d'impôt acquise au titre des investissements mentionnés à l'article 199 <i>undecies</i> C ainsi que les reports résultant d'une réduction d'impôt au titre des mêmes investissements sont retenus pour 35 % de leur montant.	Pas de nécessité de modification : l'article 199 <i>undecies</i> C (logement social) est exclu du champ du rabot.
4. Les fractions des réductions d'impôt et des reports qui ne sont pas retenues en application des 2, 3 et 3 <i>bis</i> peuvent être imputées dans la limite annuelle : d'une fois et demie le [de deux fois le] de cinq fois le tiers du montant mentionné au 1 pour la fraction non retenue en application du 2 ; - de treize fois le septième du montant mentionné au 1 pour la fraction non retenue en application du 3 <i>bis</i> ; - [de quatorze fois le onzième] de dix fois le neuvième du montant mentionné au 1 pour la fraction non retenue en application du 3.	C du IV du présent article

Lecture : ~~droit actuel~~ ; [droit proposé par le présent article dans sa rédaction initiale] ; **droit proposé par le présent article dans sa rédaction adoptée par l'Assemblée nationale.**

Source : commission des finances

Les modifications proposées par les A et B se passent de commentaire.

Dans le cas du C, il s'agit de modifier, par pure coordination arithmétique avec les I, II et III du présent article, le coefficient multiplicateur utilisé pour calculer le plafond de la part de la niche (restituée à l'entreprise) imputée sur le revenu du contribuable. Le tableau ci-après montre que les modifications proposées permettent effectivement d'atteindre cet objectif.

La « coordination avec la coordination » du III proposée par le C du IV du présent article, dans sa version adoptée par l'Assemblée nationale

(en euros sauf ligne F ou indication contraire)

		Base juridique/formule	Droit actuel		Droit proposé	
			Droit commun	Petits investissements*	Droit commun	Petits investissements*
Les conséquences arithmétiques de la modification de coordination apportée par le III du présent article						
A	Plafond de la part de la niche dont bénéficie le contribuable	I de l'article 199 undecies D tel que modifié par les I et II du présent article (réduction de 10 % du plafond)	40 000	40 000	36 000	36 000
B	Proportion de la niche prise en compte pour l'application du plafonnement	Article 199 undecies B du code général des impôts tel que modifié par le III du présent article	40,00	50,00	37,50	47,37
C	Proportion de la niche non prise en compte pour l'application du plafonnement	Ecart entre 100 % et la ligne B	60,00	50,00	62,50	52,63
D	Plafond de la part de la niche dont ne bénéficie pas le contribuable	Ligne A/ligneB×ligne C	60 000	40 000	60 000	39 997
E	Plafond total de la niche	Ligne A + ligne D	100 000	80 000	96 000	75 997
La « coordination avec la coordination » du III proposée par le C du IV du présent article						
F	Coefficient multiplicateur de la ligne A utilisé pour calculer le plafond de la part de la niche restituée à l'entreprise et donc imputée	C du IV du présent article	1,50	1,00	5/3	10/9

		Base juridique/formule	Droit actuel		Droit proposé	
			Droit commun	Petits investissements*	Droit commun	Petits investissements*
	sur le revenu du contribuable					
G	Plafond de la part de la niche restituée à l'entreprise et donc imputée sur le revenu du contribuable	Ligne A×ligne F	60 000	40 000	60 000	40 000

* Montant par programme et par exercice inférieur à 300 000 euros par exploitant.

On observe que ligne D = ligne G, ce qui correspond à l'objectif recherché.

Source : commission des finances

c) La « coordination avec la coordination » du III proposée par le V : l'adaptation du plafonnement global des niches (article 200-0 A du code général des impôts)

Le V du présent article propose une dernière disposition de coordination relative aux niches outre-mer, là encore purement arithmétique et relative au dispositif de **plafonnement global des niches**.

Actuellement, le 3 de l'article 200-0 A du code général des impôts, relatif au plafonnement global des niches, prévoit que les niches outre-mer sont prises en compte dans le cadre de ce plafonnement pour leur seule part non restituée à l'entreprise. Les taux correspondants, égaux à ceux prévus par les articles 199 *undecies* B (investissements productifs) et 199 *undecies* C (logement social), sont explicitement indiqués.

Dès lors que le III du présent article modifie les taux prévus par l'article 199 *undecies* (pour maintenir constant le montant de la niche restituée à l'entreprise malgré le rabot de 10 % sur l'ensemble de la niche), il convient de porter également ces modifications à l'article 200-0 A. C'est ce que fait le V du présent article (qui a bien entendu été modifié par l'Assemblée nationale, par coordination avec les modifications ci-avant).

d) Un problème rédactionnel dans le cas du texte adopté par l'Assemblée nationale

D'un point de vue technique, le II *bis* inséré par l'Assemblée nationale semble présenter un problème rédactionnel.

En effet, le II *bis* prévoit que lorsque l'avantage fiscal est acquis dans le cadre d'une mise en location du bien à une entreprise, le rabot « *porte sur la seule fraction non rétrocédée* ». Or, le droit actuel ne distingue pas deux taux

pour la niche – un relatif à la part dont bénéficie le contribuable, l'autre relatif à celle rétrocédée à l'entreprise –, mais bien un taux unique.

Par ailleurs, les IV et V du présent article définissent le montant de la rétrocession par rapport au montant global de la niche. Il faudrait donc faire clairement apparaître dans le II *bis* que la niche n'est rabotée que de 4 % ou 5 %.

3. La neutralisation du bouclier fiscal

Le VI du présent article a pour objet de neutraliser le bouclier fiscal, afin que le rabot s'applique effectivement à ceux qui bénéficient de celui-ci.

L'encadré ci-après indique les modifications proposées.

Les modifications à l'article 1649-0 A du code général des impôts (bouclier fiscal) proposées par le VI du présent article

« 1. Le droit à restitution de la fraction des impositions qui excède le seuil mentionné à l'article 1^{er} est acquis par le contribuable au 1^{er} janvier de la deuxième année suivant celle de la réalisation des revenus mentionnés au 4.

« Le contribuable s'entend du foyer fiscal défini à l'article 6, fiscalement domicilié en France au sens de l'article 4 B, au 1^{er} janvier de l'année suivant celle de la réalisation des revenus mentionnés au 4.

« 2. Sous réserve qu'elles aient été payées en France et, d'une part, pour les impositions autres que celles mentionnées aux e et f, qu'elles ne soient pas déductibles d'un revenu catégoriel de l'impôt sur le revenu, d'autre part, pour les impositions mentionnées aux a, b et e, qu'elles aient été régulièrement déclarées, les impositions à prendre en compte pour la détermination du droit à restitution sont :

« a) l'impôt sur le revenu dû au titre des revenus mentionnés au 4 ;

« L'impôt sur le revenu défini à l'alinéa précédent est retenu pour un montant calculé sans appliquer la diminution de 10 % de certains avantages fiscaux prévus au I de l'article 58 de la loi n° du de finances pour 2011

« (...)

« 3. Les impositions mentionnées au 2 sont diminuées des restitutions de l'impôt sur le revenu perçues ou des dégrèvements obtenus au cours de l'année suivant celle de la réalisation des revenus mentionnés au 4.

« Les restitutions et les dégrèvements d'impôt sont retenus pour des montants calculés sans appliquer la diminution de 10 % de certains avantages fiscaux prévus au I de l'article 58 de la loi n° du de finances pour 2011

« (...) »

4. Une entrée en vigueur à partir des revenus de 2011

Le VII du présent article prévoit que le rabot entre en vigueur à compter des revenus de 2011.

Selon son 1, ses I à V (c'est-à-dire l'ensemble du dispositif, hors neutralisation du bouclier fiscal) « *sont applicables à compter de l'imposition des revenus de l'année 2011 pour les dépenses payées à compter du 1^{er} janvier 2011, à l'exception de celles pour lesquelles le contribuable justifie qu'il a pris, avant le 31 décembre 2010, l'engagement de réaliser un investissement immobilier* ». A l'initiative de sa commission des finances, le Gouvernement s'en étant remis à sa sagesse, **l'Assemblée nationale** a assoupli cette disposition en la complétant par une phrase prévoyant qu' « *à titre transitoire, l'engagement de réaliser un investissement immobilier peut prendre la forme d'une réservation, à condition qu'elle soit enregistrée chez un notaire ou au service des impôts avant le 31 décembre 2010, et que l'acte authentique soit passé avant le 31 mars 2011* ».

L'exception relative aux investissements immobiliers concerne onze niches, pour un montant de plus de 4 milliards d'euros, correspondant en quasi-totalité au crédit d'impôt pour dépenses d'équipements de l'habitation principale en faveur des économies d'énergie et du développement durable et à celui au titre des intérêts d'emprunt supportés à raison de l'acquisition ou de la construction de l'habitation principale¹.

Les niches soumises au rabot relatives à des investissements immobiliers

(en millions d'euros)

	Dépense fiscale	Article	2011
110222	Crédit d'impôt pour dépenses d'équipements de l'habitation principale en faveur des économies d'énergie et du développement durable	200 <i>quater</i> , 18 <i>bis</i> de l'annexe IV	1 950
110247	Crédit d'impôt sur le revenu au titre des intérêts d'emprunt supportés à raison de l'acquisition ou de la construction de l'habitation principale	200 <i>quaterdecies</i>	1 900
110210	Réduction d'impôt au titre des investissements locatifs et de la réhabilitation de logements situés dans les départements d'outre-mer, à Saint-Pierre-et-Miquelon, à Mayotte, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française, dans les îles Wallis et Futuna et les Terres australes et antarctiques françaises	199 <i>undecies</i> A et 199 <i>undecies</i> D	370
110251	Réduction d'impôt sur le revenu en faveur de l'investissement locatif du 1er janvier 2009 au 31 décembre 2012 dans les zones présentant un déséquilibre	199 <i>septvicies</i>	200

¹ Dans ce dernier cas l'article 56 du présent projet de loi de finances, qui remplace cette niche par un « prêt à taux zéro renforcé », prévoit qu'elle bénéficie « aux opérations pour lesquelles chacun des prêts concourant à leur financement a fait l'objet d'une offre de prêt émise avant le 1er janvier 2011, sous réserve que l'acquisition du logement achevé ou en l'état futur d'achèvement intervienne au plus tard le 30 septembre 2011 ou, s'agissant d'opérations de construction de logements, que la déclaration d'ouverture de chantier intervienne au plus tard à la même date ».

	Dépense fiscale	Article	2011
	entre l'offre et la demande de logements (sous conditions de loyer) : Dispositif SCELLIER		
110252	Réduction d'impôt sur le revenu majorée en faveur de l'investissement locatif du 1er janvier 2009 au 31 décembre 2012 dans le secteur intermédiaire dans les zones présentant un déséquilibre entre l'offre et la demande de logements accompagnée d'une déduct	199 <i>septvicies</i>	100
110221	Réduction d'impôt au titre des investissements dans le secteur du tourisme	199 <i>decies</i> E, 199 <i>decies</i> EA, 199 <i>decies</i> F, 199 <i>decies</i> G	50
110250	Réduction d'impôt sur le revenu au titre des investissements locatifs réalisés dans le secteur de la location meublée non professionnelle	199 <i>sexvicies</i>	20
110249	Réduction d'impôt sur le revenu au titre des dépenses de restauration d'immeubles bâtis situés dans les secteurs sauvegardés, les quartiers anciens dégradés ou les zones de protection du patrimoine architectural, urbain et paysager (ZPPAUP) : Nouveau dispositif Malraux	199 <i>tervicies</i>	5
110258	Réduction d'impôt sur le revenu en faveur des investissements locatifs réalisés outre-mer jusqu'au 31 décembre 2013 : dispositif SCELLIER OUTRE-MER	XI de l'article 199 <i>septvicies</i>	5
110259	Réduction d'impôt sur le revenu en faveur des investissements locatifs réalisés outre-mer dans le secteur intermédiaire jusqu'au 31 décembre 2017 : dispositif SCELLIER INTERMEDIAIRE OUTRE-MER	XI de l'article 199 <i>septvicies</i>	3
110243	Réduction d'impôt sur le revenu au titre des investissements dans les résidences hôtelières à vocation sociale	199 <i>decies</i> I	ε
Total			4 603

Source : commission des finances, d'après la version au format Excel du tome II du fascicule « Voies et moyens » transmise par le Gouvernement et le présent article

Le 2 du VII du présent article prévoit quant à lui que son VI (relatif à la neutralisation du bouclier fiscal) s'applique, comme cela est logique, pour la détermination du plafonnement des impositions afférentes aux revenus réalisés à compter du 1^{er} janvier 2011.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A l'initiative de sa commission des finances, l'Assemblée nationale a adopté **trois amendements** au présent article, qui **ont été présentés ci-avant**.

Il s'agit tout d'abord d'un amendement, adopté avec un avis **défavorable** du Gouvernement, prévoyant que, dans le cas de la niche relative aux **investissements productifs outre-mer**, le rabot de 10 % s'applique non à l'ensemble de la niche, mais à sa seule part non restituée à l'entreprise par le contribuable. Cela a pour conséquence d'éviter un rabot de 20 ou 25 % pour la part non restituée par le contribuable, mais aussi de ramener la réduction

globale de la niche, initialement de 10 %, à 4 % ou 5 % selon le cas. Compte tenu du coût de cette niche (700 millions d'euros), le rendement du présent article s'en trouve réduit d'un montant de **plusieurs dizaines de millions d'euros**. Par ailleurs, comme on l'a indiqué ci-avant, le II *bis* résultant de cet amendement semble présenter un **problème rédactionnel**.

Un deuxième amendement adopté par l'Assemblée nationale, avec un avis de **sagesse** du Gouvernement, a lui aussi pour objet de prévoir **une application aussi uniforme que possible** du rabot, cette fois dans le cas du dispositif **Scellier** (article 199 *septvicies* du code général des impôts), dans le cas particulier du « **Scellier intermédiaire** ». Il s'agit, comme on l'a indiqué ci-avant, de neutraliser partiellement un **problème d'arrondi** qui aurait pour objet de réduire la niche de **50 %**.

L'Assemblée nationale a également adopté, avec un avis de **sagesse** du Gouvernement, un amendement précisant que la règle selon laquelle ne sont pas rabotées les niches relatives à des investissements immobiliers si le contribuable justifie qu'il a pris, avant le 31 décembre 2010, l'engagement de réaliser un investissement immobilier, **s'applique notamment en cas de réservation**, à condition qu'elle soit enregistrée chez un notaire ou au service des impôts avant le 31 décembre 2010, et que l'acte authentique soit passé avant le 31 mars 2011.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. DES INTERROGATIONS AU SUJET DU RECOURS À UN DÉCRET EN CONSEIL D'ÉTAT

On rappelle que le II du présent article prévoit que « *la traduction mathématique des taux et des montants qui résultent de l'application des 1 à 4 du I est introduite dans le code général des impôts par décret en Conseil d'État* ».

1. Un dispositif à préciser pour améliorer sa constitutionnalité

a) Une procédure innovante

Selon l'article 34 de la Constitution, « *la loi fixe les règles concernant (...) l'assiette, le taux et les modalités de recouvrement des impositions de toutes natures (...)* ». Certes, les réductions et crédits d'impôts ne concernent *stricto sensu* ni l'assiette, ni le taux, ni les modalités de recouvrement. Cependant, considérer que ces dispositifs n'entrent pas dans le champ de l'article 34 reviendrait à vider celui-ci de l'essentiel de sa portée.

Pour prendre des mesures dans le domaine législatif, le Gouvernement doit normalement recourir à des **ordonnances**, prévues par l'article 38 de la Constitution, qui dispose :

« Le Gouvernement peut, pour l'exécution de son programme, demander au Parlement l'autorisation de prendre par ordonnances, pendant un délai limité, des mesures qui sont normalement du domaine de la loi.

« Les ordonnances sont prises en Conseil des Ministres après avis du Conseil d'État. Elles entrent en vigueur dès leur publication mais deviennent caduques si le projet de loi de ratification n'est pas déposé devant le Parlement avant la date fixée par la loi d'habilitation. Elles ne peuvent être ratifiées que de manière expresse.

« A l'expiration du délai mentionné au premier alinéa du présent article, les ordonnances ne peuvent plus être modifiées que par la loi dans les matières qui sont du domaine législatif. »

b) Une procédure constitutionnelle, selon le Gouvernement et le Conseil d'Etat, dès lors que le décret concernerait la seule « traduction mathématique » du présent article

Le Gouvernement et le Conseil d'Etat considèrent que la procédure retenue est constitutionnelle, du fait de la précision que le décret concernerait la seule « **traduction mathématique des taux et des montants** ».

En effet, le Gouvernement pratique d'ores et déjà à la codification par décret de dispositions législatives, en particulier fiscales. On peut par exemple mentionner le décret n° 2001-435 du 21 mai 2001 portant incorporation au code général des impôts de divers textes modifiant et complétant certaines dispositions de ce code, qui s'appuie juridiquement sur l'article 11 de la loi n° 51-247 du 1^{er} mars 1951¹.

Par ailleurs, alors que le Gouvernement envisageait au départ un décret simple, la section des finances du Conseil d'Etat a souhaité recourir au décret en Conseil d'Etat, afin de s'assurer que celui-ci effectue bien une simple « *traduction mathématique* ».

Le Conseil constitutionnel ne s'est toutefois jamais prononcé au sujet de telles procédures. Le fait que le Conseil d'Etat les estime conformes à la Constitution ne prouve pas que tel sera également le cas de celui-ci.

c) La nécessité d'apporter des précisions pour que le décret puisse se limiter à cette « traduction mathématique »

Le Conseil constitutionnel pourrait en particulier se demander si le décret pourra se limiter à une « traduction mathématique » du présent article. Sa rédaction – encore à venir – constituera en effet un exercice ardu.

¹ Selon l'article 11 précité, « il sera procédé, par voie de décrets contresignés par le ministre des finances et des affaires économiques et par le ministre du budget ayant force exécutoire, à l'incorporation dans le code général des impôts et dans ses annexes I et II des textes législatifs ou réglementaires modifiant certaines dispositions de ce code et annexes sans s'y référer expressément ».

Deux **précisions** paraissent nécessaires de ce point de vue.

(1) Préciser que les majorations de niches sont soumises au rabot

Tout d'abord, il faut préciser que les **majorations de niches** sont soumises au rabot.

Dans le cas de celles exprimées en **pourcentage** du taux de droit commun, on peut supposer que le décret aura le bon sens de ne rien changer¹. Cependant, faut-il comprendre qu'une majoration de taux exprimée en **points**² (**unité non prévue par le présent article**) est assimilable aux « **taux des réductions et crédits d'impôt** » visés par le présent article, et doit donc être réduite de 10 %, pour que le montant global de la niche soit réduit de 10 % ?

(2) Préciser que le plafonnement global des niches n'entre pas dans le champ du présent article

Il existe également une ambiguïté quant au fait de savoir si le présent article s'applique au **plafonnement global des niches** prévu par l'article 200-0 A du code général des impôts.

Selon le Gouvernement, **tel n'est pas le cas**. C'est d'ailleurs pour cette raison que l'Assemblée nationale a inséré, à l'initiative de sa commission des finances, l'article 58 *bis*, qui ramène ce plafond de 20 000 euros et 8 % du revenu du contribuable à respectivement 18 000 euros et 6 % du revenu, ce qui correspond à une diminution de respectivement 10 % et 25 %.

Le texte proposé n'est cependant pas clair à cet égard. Le 3° du I du présent article prévoit en effet que « *lorsque plusieurs avantages fiscaux sont soumis à un plafond commun* », celui-ci est soumis au rabot. Il faut donc **préciser que cette règle ne s'applique pas au plafonnement global des niches**.

¹ L'article 199 unvicies du code général des impôts (réduction d'impôt au titre des souscriptions en numéraire, réalisées entre le 1er janvier 2006 et le 31 décembre 2011, au capital de sociétés anonymes agréées ayant pour seule activité le financement d'œuvres cinématographiques ou audiovisuelles) dispose : « la réduction d'impôt est égale à 40 % des sommes retenues au 2. [Ce taux] est majoré de 20 % [et donc porté à 48 %] lorsque la société s'engage », etc. Pour que le rabot soit de 10 %, il ne faut raboter que le premier taux.

² L'article 199 undecies A (logement outre-mer) prévoit que, dans certains cas, les taux de la réduction d'impôt sont « majorés de dix points lorsque le logement est situé dans une zone urbaine sensible », ou « majorés de quatre points » « lorsque des dépenses d'équipement de production d'énergie utilisant une source d'énergie renouvelable ». De même, selon l'article 199 undecies B (investissements productifs outre-mer), les taux « sont majorés de dix points pour les investissements réalisés dans le secteur de la production d'énergie renouvelable ». Selon l'article 199 ter vicies (nouveau dispositif Malraux), le taux de droit commun est « majoré de dix points lorsque les dépenses sont effectuées pour des immeubles situés dans un secteur sauvegardé » ou pour certains immeubles. Selon l'article 199 sept vicies (dispositif Scellier), dans certains cas (par exemple pour les immeubles à forte performance énergétique), « le taux de la réduction d'impôt est majoré de dix points pour les logements acquis ou construits en 2011 et 2012 ».

2. Préciser que le décret en Conseil d'Etat doit être pris tôt en 2011

a) Le caractère tardif de la codification prévue fait perdre au décret l'essentiel de son intérêt

Si, comme cela semble découler de la rédaction actuelle, le Gouvernement **attendait la fin de l'année 2011 ou le début de l'année 2012** pour appliquer le rabot de 10 % au droit alors en vigueur pour l'imposition des revenus de 2011, **le recours au décret perdrait l'essentiel de son intérêt.**

Tout d'abord, on ne voit pas en quoi la solution retenue serait **plus lisible** qu'une disposition d'ordre général, en particulier si elle était incluse dans le code général des impôts, prévoyant que tous les avantages fiscaux entrant dans le champ du rabot sont réduits de 10 %. Certes, selon cette lecture stricte du texte, après une année de « flottement », le code général des impôts serait « physiquement » modifié fin 2011 ou début 2012. Cependant, il est vraisemblable que le rabot sera élargi ou renforcé d'ici là. Le mécanisme juridique proposé risque donc d'avoir pour effet d'entraîner, au cours des prochaines années, un décalage permanent d'une année entre le droit en vigueur et le contenu « physique » du code général des impôts.

Ensuite, on peut supposer que la décision du Gouvernement de retenir la solution du recours au décret plutôt que celle, pourtant plus sûre juridiquement, de recourir à une ordonnance, s'explique par **le souhait d'éviter un nouveau passage devant le Parlement.** Or, même si d'un point de vue juridique le décret ne changera rien par rapport au présent article, il sera vraisemblablement perçu différemment d'un point de vue politique. Il est à craindre en effet que, s'il faut attendre la fin de l'année 2011 ou le début de l'année 2012 pour que le décret soit pris, le présent article soit considéré par l'opinion comme **une simple disposition programmatique.** Dans ces conditions, il faudrait s'attendre à ce que les lois de finances examinées en 2011 soient l'occasion de débats récurrents sur le champ à retenir pour l'application du rabot, et l'opportunité d'en exclure telle ou telle niche.

b) Prévoir que le décret est pris tôt en 2011

Dès lors, il paraît préférable de recourir à **l'une des quatre solutions suivantes :**

a) soit préciser que la codification par **décret** est effectuée **tôt en 2011**, ce qui permettra à la procédure juridique retenue de présenter effectivement l'avantage de la lisibilité mis en avant par le Gouvernement, tout en affichant clairement que le présent article n'a pas une nature purement programmatique ;

b) soit, pour ne pas courir un risque constitutionnel inutile, mais en renonçant à l'avantage en termes de lisibilité, d'adopter une **disposition d'ordre général**, intégrée au **code général des impôts**, prévoyant que tous les avantages fiscaux entrant dans le champ du rabot sont réduits de 10 % ;

c) soit, si l'on veut combiner les avantages de la lisibilité du code général des impôts et de la sécurité juridique :

- modifier le présent article par un amendement relativement long et complexe, mais purement technique, portant **directement** les modifications dans le code général des impôts ;

- ou prévoir que le rabet est appliqué par une ordonnance adoptée dans les premières semaines de l'année 2011, la ratification devant être effectuée au cours de l'année 2011 (par exemple par une loi de finances). Un nouveau passage devant le Parlement serait certes nécessaire, mais le contenu du code général des impôts aurait alors déjà été modifié « physiquement », contrairement à ce qui serait le cas avec le recours tardif au décret. Ce ne serait d'ailleurs pas la première fois qu'une loi de finances habiliterait le Gouvernement à recourir à une ordonnance¹.

Les deux dernières solutions semblent **excessivement lourdes**, en particulier quand on considère la modestie des sommes en jeu. Ainsi, si la règle de rabet n'était pas précisée, la deuxième solution devrait vraisemblablement être retenue.

Votre rapporteur général considère cependant que les modifications de précision qu'il propose permettront au décret en Conseil d'Etat de se borner effectivement à une « traduction mathématique » de la règle. Par ailleurs, si, comme la commission des finances le juge nécessaire, la loi prévoit que le décret devra être publié tôt en 2011, le recours au décret correspondra à la solution la plus lisible.

La première solution paraît donc la meilleure.

c) Spécifier le droit pris comme référence pour l'application du rabet

Une question connexe est celle du **droit pris comme référence** pour l'application du rabet.

En effet, le 1 du I du présent article prévoit seulement que la réduction de 10 % s'applique aux niches et plafonds « *tels qu'ils sont prévus dans le code général des impôts pour l'imposition des revenus de l'année 2011* ».

Comme on l'a indiqué ci-avant, cette rédaction paraît impliquer que le droit pris comme référence sera celui effectivement applicable pour le calcul, en 2012, de l'imposition des revenus de 2011.

Cependant, dès lors que l'on fixe une date pour la publication du décret, il convient de spécifier **à quel état du droit** celui-ci applique le rabet.

¹ On peut rappeler à cet égard le précédent récent de l'article 30 de la loi n° 2009-1674 du 30 décembre 2009 de finances rectificative pour 2009, prévoyant une telle habilitation pour la réforme du statut des conservateurs des hypothèques

B. LA NÉCESSITÉ DE RABOTER LA NICHE RELATIVE AUX INVESTISSEMENTS PRODUCTIFS OUTRE-MER COMME LES AUTRES NICHES

Votre commission des finances juge en outre nécessaire de revenir sur la réduction par l'Assemblée nationale du rabot appliqué à la niche relative aux investissements productifs outre-mer.

Le texte initial prévoyait que le rabot de 10 % était appliqué à la totalité de la niche, mais en faisait supporter l'effort sur le seul contribuable, qui devait alors restituer à l'entreprise les deux tiers du montant de la niche (contre 60 % actuellement), pour que pour celle-ci la niche ne soit pas rabotée. Il en résultait que pour le contribuable, la niche était rabotée non de 10 %, mais de 25 %.

L'Assemblée nationale, considérant ce taux de rabot de 25 % pour le contribuable excessif, l'a ramené à 10 %, tout en préservant la neutralisation du rabot pour l'entreprise. Ainsi, dans le texte adopté par l'Assemblée nationale, le montant global de la niche n'est plus raboté que de 4 %.

Il paraît nécessaire de rétablir le rabot global de 10 % de la niche, tout en maintenant inchangée par rapport au droit actuel la répartition du montant de la niche entre le contribuable et l'entreprise.

Un rabot de 10 % se justifie tout d'abord par des raisons **budgétaires**. Un rabot de seulement 4 % coûterait en effet plusieurs dizaines de millions d'euros par an.

Un rabot de 10 % se justifie également par des considérations **d'équité**. Dans le cas des autres niches également, d'un point de vue économique (sinon juridique) la niche ne bénéficie pas au seul contribuable. Par exemple, un contribuable réalisant des travaux d'équipement sur sa résidence principale en faveur des économies d'énergie est juridiquement le seul bénéficiaire de la niche, mais en pratique l'entreprise en bénéficie elle aussi, la niche lui permettant d'augmenter ses prix. On peut même supposer que dans certains cas, le principal bénéficiaire d'une niche n'est pas le contribuable concerné. Pourtant, les autres niches sont bien rabotées de 10 % dans leur totalité, sans que soit mise en place une « usine à gaz » censée garantir que le rabot repose sur le seul contribuable.

Enfin, la **modification** éventuelle dans le code général des impôts de **la part du montant de la niche devant être rétrocédée à l'entreprise** aurait en réalité **peu de conséquences pratiques**. En effet, il s'agit d'un exercice largement formel, les entreprises mettant en concurrence les cabinets de défiscalisation pour obtenir des taux de rétrocession plus élevés. Un rabot de 10 % pour les entreprises comme pour les contribuables n'est donc vraisemblablement pas moins favorable aux entreprises que le texte initial, qui faisait formellement reposer l'effort sur les seuls contribuables.

C. LA PROBABLE NÉCESSITÉ D'ÉTENDRE PROCHAINEMENT LE RABOT À D'AUTRES NICHES

Le produit attendu du présent article (**430 millions d'euros** selon le Gouvernement dans le texte initial) est **modeste**.

On peut à cet égard regretter que l'ambition initiale du Premier ministre, consistant à demander à chaque bénéficiaire d'un avantage d'en sacrifier 10 % au nom du nécessaire effort collectif de redressement des comptes publics, ait été perdu de vue, au profit d'une approche de réduction « ciblée » de certaines niches, certes utile, mais qui atteindra plus vite ses limites, les niches « facilement » attaquables n'étant pas les plus nombreuses.

Le tableau ci-après rappelle les différents « étages » de niches présentés au début du présent commentaire, en indiquant les principales d'entre elles, ainsi que le produit susceptible de résulter d'un rabot « large ».

Un scénario de rabet « large » d'impôt sur le revenu

(en millions d'euros)

	La situation actuelle				Scénario de rabet « large »	
	2009	2010	2011	Nombre de niches (2010)	Champ du rabet dans un scénario « maximaliste »	Produit correspondant pour un rabet de 10 %
1. Réductions d'assiette catégorielles	15 949	15 000	14 748	135	8 060*	806
Traitements, salaires, pensions et rentes viagères	9 586	10 000	9 797	52	7 060	706
<i>Abattement de 10 % sur le montant des pensions (y compris les pensions alimentaires) et des retraites</i>	2 490	2 640	2 700		2 700	270
<i>Exonération des prestations familiales, de l'allocation aux adultes handicapés ou des pensions d'orphelin, de l'aide à la famille pour l'emploi d'une assistante maternelle agréée, de l'allocation de garde d'enfant à domicile, etc.</i>	1 500	1 600	1 600		1 600	160
<i>Exonération des sommes versées au titre de la participation, de l'intéressement et de l'abondement aux plans d'épargne salariale</i>	1 400	1 400	1 400		1 400	140
<i>Exonération d'impôt sur le revenu des heures (et jours) supplémentaires et des heures complémentaires de travail</i>	1 290	1 360	1 360		1 360	136
Revenus fonciers	1 550	1 526	1 532	15		0
Revenus de capitaux mobiliers	3 170	2 659	2 612	21	1 000	100
<i>Exonération ou imposition réduite des produits attachés aux bons ou contrats de capitalisation et d'assurance-vie</i>	1 000	1 000	1 000		1 000	100
Plus-values des particuliers	1 017	627	627	19		0
Bénéfices non commerciaux	43	43	43	11		0
Bénéfices agricoles	384	9	1	5		0
Bénéfices industriels et commerciaux	24	6	6	10		0
Dispositions communes aux bénéfices industriels et commerciaux, bénéfices agricoles et bénéfices non commerciaux	175	130	130	2		0
2. Déductions et abattements pratiqués sur le revenu global	251	320	320	6		0
3. Demi-parts	2 870	2 695	2 575	6	2 575	258
<i>Demi-part supplémentaire pour les contribuables vivant effectivement seuls ayant eu un ou plusieurs enfants à charge et, à compter de l'imposition des revenus de 2009, pour les seuls contribuables ayant supporté à titre exclusif ou principal, en vivant seuls, la charge de ces enfants pendant au moins cinq ans</i>	1 700	1 560	1 440		1 440	144

	La situation actuelle				Scénario de rabet « large »	
	2009	2010	2011	Nombre de niches (2010)	Champ du rabet dans un scénario « maximaliste »	Produit correspondant pour un rabet de 10 %
4. Réductions et crédits d'impôt	16 996	16 133	14 911	46	14 911	1 491
<i>Prime pour l'emploi en faveur des contribuables modestes déclarant des revenus d'activité</i>	3 936	3 560	2 980		2 980	298
<i>Crédit d'impôt pour dépenses d'équipements de l'habitation principale en faveur des économies d'énergie et du développement durable</i>	2 763	2 600	1 950		1 950	195
<i>Crédit d'impôt au titre de l'emploi d'un salarié à domicile pour les contribuables exerçant une activité professionnelle ou demandeurs d'emploi depuis au moins trois mois</i>	1 682	1 750	1 750		1 750	175
<i>Crédit d'impôt sur le revenu au titre des intérêts d'emprunt supportés à raison de l'acquisition ou de la construction de l'habitation principale</i>	1 089	1 500	1 900		1 900	190
<i>Réduction d'impôt au titre de l'emploi, par les particuliers, d'un salarié à domicile pour les contribuables n'exerçant pas une activité professionnelle ou demandeurs d'emploi depuis moins de trois mois</i>	1 248	1 300	1 300		1 300	130
<i>Réduction d'impôt au titre des dons</i>	989	1 000	1 000		1 000	100
Total	36 066	34 148	32 554	193	25 546	2 555

NB : Les totaux ont été calculés en faisant la somme des évaluations des différentes niches figurant dans la version au format Excel du tome II du fascicule « Voies et moyens » transmise par le Gouvernement. Les totaux généraux peuvent légèrement différer de ceux figurant en page 12 du tome II dudit fascicule.

Le tableau indique toutes les niches dont le coût est supérieur au milliard d'euros en 2010.

* Dans le cas des « niches d'assiette », nombreuses et généralement mal connues de l'administration fiscale, on suppose que seules sont rabotées les niches dont le montant est supérieur au milliard d'euros (pour ne pas alourdir le coût des procédures de recouvrement et les obligations déclaratives du contribuable de manière manifestement disproportionnée par rapport au produit attendu).

Source : commission des finances, d'après la version au format Excel du tome II du fascicule « Voies et moyens » transmise par le Gouvernement et l'article 200-0A du code général des impôts

1. Un produit potentiel de l'ordre de 2,5 milliards d'euros

On pourrait *a priori* penser que, les niches d'impôt sur le revenu étant de 33 milliards d'euros en 2011, un rabot « large » de 10 % correspondrait à un produit de plus de 3 milliards d'euros.

D'un point de vue purement technique, tel ne peut être tout à fait le cas, à cause de l'impossibilité pratique d'appliquer le rabot à certaines niches pour un coût raisonnable.

En effet, les mesures d'assiette (réductions d'assiette, déductions, abattements) sont d'une manière générale difficiles à raboter, en raison de leur nombre (141, dont 135 pour les revenus catégoriels) et du fait que souvent (sauf pour les abattements) l'administration fiscale ne dispose pas des informations correspondantes. Par exemple l'administration fiscale ne connaît pas aujourd'hui le montant des prestations sociales exonérées perçues par les différents contribuables. Ainsi, il serait vraisemblablement nécessaire de **se limiter à quelques grandes niches** (correspondant à environ 8 milliards d'euros sur 15 milliards d'euros, si l'on se limite aux cinq niches de plus d'un milliard d'euros). Le champ du rabot serait alors réduit de 7 milliards d'euros, ce qui réduirait son produit potentiel de 0,7 milliard d'euros, et le ramènerait à **2,6 milliards d'euros** (contre moins de 430 millions d'euros pour le présent article).

Les demi-parts correspondant à des niches (ce qui exclut par conséquent le quotient familial) sont en revanche techniquement relativement faciles à raboter (au besoin en recourant à une « double liquidation », consistant à calculer l'impôt avec et sans les niches concernées, et à réduire l'écart de 10 %). Les réductions et crédits d'impôt, venant en déduction du montant de l'impôt, sont quant à eux par définition connus de l'administration fiscale, et sont les niches les plus aisées techniquement à raboter, ce qui contribue à expliquer que le présent article limite à elles le champ du rabot.

2. L'intérêt d'un rabot « large »

Du point de vue de votre rapporteur général, il serait souhaitable de recourir à un tel rabot « large ». En effet, une norme quasi-universelle consistant à réduire les niches dans une proportion donnée est plus facile à faire admettre politiquement que le fait de s'attaquer ponctuellement à telle ou telle niche.

Cela impliquerait toutefois de rompre avec l'idée que certaines niches socialement ou politiquement « sensibles » devraient non seulement ne pas être réduites dans le cadre du « bouquet », mais aussi ne pas être soumises au rabot. La logique du présent article, qui consiste non seulement à se limiter aux réductions et crédits d'impôt plafonnés (qui excluaient déjà certaines niches « sensibles », comme la prime pour l'emploi et la réduction

d'impôt au titre des dons), mais aussi à exclusion de nouvelles niches du champ du rabot (frais de garde d'enfants, emploi d'un salarié à domicile, logement social outre-mer), est de toute évidence incompatible avec un rendement élevé.

Il faut cependant admettre qu'un rabot « large » ne serait pas indolore. En particulier, raboter une part importante des mesures d'assiette aurait pour effet de faire entrer dans le champ de l'impôt sur le revenu de nombreux contribuables et de les obliger à déclarer des revenus qui aujourd'hui ne le sont pas. Par ailleurs, raboter les demi-parts supplémentaires impliquerait vraisemblablement de recourir à une « double liquidation », et donc de faire apparaître sur la feuille d'imposition une ligne « reprise d'impôt sur demi-parts supplémentaires ».

Le rabot n'en semble pas moins devoir être un instrument privilégié de réduction des niches. L'idée que les réductions ciblées de niches le priveraient de l'essentiel de son utilité n'est guère convaincante. En effet, il paraît difficile de s'attaquer à certaines niches « sensibles » autrement que grâce au rabot. On peut rappeler à cet égard le précédent de la réduction mouvementée de la niche relative à la demi-part supplémentaire par l'article 92 de la loi de finances initiale pour 2009¹.

3. Un instrument privilégié de réduction du déficit dans les années qui viennent ?

Certes, le présent projet de loi de finances devrait contribuer à ramener le déficit public à 6 points de PIB en 2011, avec une croissance de 2 %. Cependant, le projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014 implique d'aller au-delà :

- son article 9 prévoit des mesures nouvelles sur les prélèvements obligatoires de 3 milliards d'euros par an de 2012 à 2014, ce qui exigera de poursuivre la réduction des niches fiscales ;

- l'Assemblée nationale a en outre modifié cet article afin de prévoir, notamment, un gel des niches fiscales en valeur (sans toutefois préciser si cette mesure s'entend chaque année ou globalement sur la période de programmation) ;

- surtout, l'effort discrétionnaire de réduction du déficit public découlant du projet de loi précité est de toute évidence insuffisant pour ramener le déficit public à 3 points de PIB en 2013, comme cela a été souligné

¹ A compter de l'imposition des revenus de 2009, cette niche concerne les seuls contribuables ayant supporté à titre exclusif ou principal, en vivant seuls, la charge de ces enfants pendant au moins cinq ans (ce qui en a réduit le produit d'un montant estimé à 912 millions d'euros en 2013). Cette mesure résulte d'un amendement de nos collègues députés Gilles Carrez, rapporteur général du budget, Charles de Courson, Nicolas Perruchot et Philippe Vigier, dont le Gouvernement avait demandé le retrait. A l'initiative de sa commission des finances, le Sénat a adopté un amendement tendant à supprimer progressivement la totalité de cette demi-part, mais cette disposition a été supprimée par la commission mixte paritaire.

par la commission des finances. En effet, cet effort structurel a été « calibré » en fonction d'une hypothèse de croissance du PIB de 2 % en 2011 et 2,5 % de 2012 à 2014, manifestement optimiste, comme la commission des finances a eu l'occasion de le souligner. Selon les calculs de celle-ci, si la croissance du PIB était de « seulement » 2 % par an sur l'ensemble de la période, sans effort supplémentaire le déficit public serait encore de 3,8 points de PIB en 2013. Aussi, le Sénat a-t-il adopté un amendement présenté en séance publique par le Gouvernement à l'initiative de la commission des finances, précisant que si la croissance était inférieure de 0,5 point aux prévisions, cela impliquerait un effort supplémentaire de 4 à 6 milliards d'euros par an au moins, qui reposerait sur « *des mesures d'économies supplémentaires sur les dépenses et les niches fiscales ou sociales* »¹.

Malgré le rendement relativement décevant du présent article, **le rabot devrait donc être un instrument privilégié de réduction du déficit dans les années qui viennent.**

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

¹ *Selon cet amendement (modifiant le rapport annexé) : « Dans un scénario alternatif où la croissance de l'activité n'atteindrait que 2 % par an sur 2012-2014, les recettes publiques connaîtraient une croissance spontanée moins dynamique et cela affecterait la trajectoire de déficit public sur la période. Bien que l'impact de la croissance sur le solde public ne soit pas automatique, il est possible d'évaluer l'ordre de grandeur de l'effort supplémentaire nécessaire pour conserver la même trajectoire de déficit en points de PIB. Toutes choses égales par ailleurs, cet effort serait compris entre 4 milliards d'euros et 6 milliards d'euros chaque année. Il pourrait toutefois être accru par une évolution moins favorable du taux de chômage, ou une élasticité des prélèvements obligatoires au PIB moins élevée. Le Gouvernement y ferait face par des mesures d'économies supplémentaires sur les dépenses et les niches fiscales ou sociales pour assurer le respect de la trajectoire de déficit fixée dans la présente loi de programmation. »*

ARTICLE 58 bis (nouveau)
(Art. 199 sexdecies, 200 sexies du code général des impôts)

Renforcement du plafonnement global de certains avantages fiscaux à l'impôt sur le revenu

Commentaire : le présent article, inséré à l'initiative de l'Assemblée nationale, tend à abaisser de 20 000 à 18 000 euros la part fixe du plafonnement global de l'effet de certains avantages fiscaux en matière d'impôt sur le revenu et à fixer à 6 % du revenu imposable, au lieu de 8 %, la part variable du plafond.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LE PRINCIPE DU PLAFONNEMENT GLOBAL DE CERTAINS AVANTAGES FISCAUX

A l'initiative de l'Assemblée nationale, l'article 91 du projet de loi de finances pour 2009 a institué un plafonnement global de l'effet de certains avantages fiscaux dont les contribuables peuvent cumuler le bénéfice en déduction de l'impôt sur le revenu (art. 200-0 A du CGI).

A l'origine, l'avantage global procuré par les dispositifs entrant dans le champ de ce plafond était fixé à un **montant forfaitaire de 25 000 euros majoré de 10 % du revenu imposable** du foyer fiscal.

Ce dispositif, applicable sur les revenus de l'année 2009, ne devait procurer, selon le fascicule « Evaluation des voies et moyens » annexé au projet de loi de finances pour 2010, qu'une recette supplémentaire d'impôt sur le revenu de **22 millions d'euros**.

B. UN PREMIER ABAISSEMENT DU PLAFONNEMENT GLOBAL SUR LES REVENUS DE 2010

A l'initiative de votre rapporteur général, l'article 81 de la loi de finances pour 2010 a renforcé le dispositif de plafonnement global de certains avantages fiscaux sur l'impôt sur le revenu.

Ainsi, pour l'imposition des revenus de 2010, les limites du plafonnement global sont ramenées de 25 000 à 20 000 euros, plus 8 % (au lieu de 10 %) du revenu imposable du foyer fiscal.

Exemple

Un contribuable disposant d'un revenu imposable de 50 000 euros se verra fixer un plafond global de 24 000 euros (20 000 euros + 8 % de 50 000 euros) quelle que soit sa situation familiale. Sous le régime antérieur, ce contribuable aurait été soumis à un plafond de 30 000 euros.

L'établissement de la part fixe à 20 000 euros correspond « à peu de chose près » à la moitié des plafonds applicables aux investissements RI-DOM, « Scellier », « Malraux » et résidences de tourisme « Demessine » ainsi que l'expose le tableau ci-après.

Plafonds spécifiques de certaines niches applicables aux investissements dans les DOM et dans l'immobilier

Dispositif fiscal dérogatoire	Plafond spécifique de la réduction d'impôt (hors cas particuliers)
Investissement productifs réalisés outre-mer dans le cadre d'une entreprise relevant de l'IR	En principe, une réduction d'impôt égale à 50 % de l'investissement, hors taxes et frais de toute nature, diminué de la fraction du prix de revient financé par une subvention publique, dans la limite de 40 000 euros imputables annuellement sur l'IR.
Dispositif « Scellier »	La réduction d'impôt, dégressive et fixée à 25% pour les investissements réalisés entre 1 ^{er} janvier 2009 et 31 décembre 2010, puis 15 % et 10 % les deux années suivantes, est calculée sur le prix de revient du bien immobilier avec un maximum de 300 000 euros, dont les parts non déduites sont reportables pendant 6 ans, soit près de 43 000 déductibles annuellement .
Dispositif « Malraux »	Les travaux de restaurations réalisés donnent droit à une réduction d'impôt de 30% (zone ZPPAUP) ou 40% (secteur sauvegardé) avec un plafond annuel pris en compte de 100 000 euros, soit 30 000 ou 40 000 euros de réduction d'impôt par an .
Dispositif « Demessine »	L'acquisition d'un logement neuf ouvre droit à une réduction d'impôt de 25 % et les travaux de 20 à 40 % plafonnés à un investissement de 50 000 euros pour une personne seule ou 100 000 euros pour un couple, soit une réduction d'impôt qui varie de 20 000 à 40 000 euros .

Pour ces niches à « haut rendement », le bénéfice de la réduction d'impôt nécessite donc des niveaux de revenus élevés sur lesquels est calculée la part variable du plafond.

Sur la base du dispositif introduit par le Sénat (20 000 euros + 8 %) et en fonction de l'abaissement du plafond global, les contribuables commenceront à être impactés au titre des revenus de l'année 2010 à partir des seuils de revenus imposables suivants :

- pour une personne seule (une part), à partir de 116 000 euros de revenus imposables pour un impôt sur le revenu et un plafond global d'environ 34 500 euros ;

- et, pour un couple marié avec un enfant (2,5 parts), à partir de 160 000 euros de revenus imposables et environ 40 000 euros d'impôt sur le revenu et de plafond global.

Cette évolution devrait présenter, en 2011, un **gain supplémentaire de 15 millions d'euros**¹, soit un accroissement de plus de 50 % par rapport aux recettes issues du dispositif applicable aux revenus de 2009 (22 millions d'euros).

II. LE DISPOSITIF INTRODUIT PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale, à l'initiative de sa commission des finances et avec l'avis favorable du Gouvernement, a souhaité appliquer le « rabot » de 10 % au plafonnement global des niches.

En effet, partant de l'observation que si le rabot réduit l'avantage fiscal de 10 %, il n'interdit pas au contribuable de parvenir au même montant de réduction d'impôt en cumulant davantage de niches, le **I du présent article** modifie l'article 200-0 A du code général des impôts **en ramenant les limites du plafonnement global de 20 000 à 18 000 euros (- 10 %), plus 6 % (au lieu de 8 %, soit une baisse de 25 %) du revenu imposable du foyer fiscal**, à compter de l'imposition des revenus de 2011.

Le **II du présent article**, inséré par un sous-amendement de notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général, a pour objet de **préciser le calendrier d'application de cette nouvelle réduction du plafond global**. Ainsi, ne seraient concernés par ce « rabot du plafonnement » que les avantages fiscaux accordés au titre des dépenses payées, des investissements réalisés ou des aides accordées à compter du 1^{er} janvier 2011.

En revanche, comme dans le dispositif adopté l'année dernière, **n'entreraient pas dans le champ d'application du renforcement du plafond les avantages fiscaux résultant de décisions d'investissement prises avant le 1^{er} janvier 2011** afin de ne pas pénaliser les décisions

¹ Source : *Evaluation des voies et moyens annexée au projet de loi de finances pour 2011.*

d'investissement engagées avant l'adoption de cette mesure par les contribuables concernés par ce durcissement. Des dispositions d'entrée en vigueur spécifiques sont donc prévues pour :

- la réduction d'impôt au titre des investissements locatifs et de réhabilitation de logements situés dans les départements d'outre-mer, à Saint-Pierre et Miquelon, à Mayotte, en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française, dans les îles Wallis et Futuna et les terres australes et antarctiques françaises (article 199 *undecies* A du code précité) ;

- la réduction d'impôt sur le revenu à raison des investissements productifs réalisés dans les départements, territoires et collectivités territoriales d'outre-mer (article 199 *undecies* B du code précité) ;

- la réduction d'impôt au titre des investissements effectués dans le secteur du logement social dans les départements et collectivités d'outre-mer (article 199 *undecies* C du code précité) ;

- la réduction d'impôts sur le revenu au titre des investissements locatifs réalisés dans le secteur de la location meublée non professionnelle (article 199 *sexvicies* du code précité) ;

- et, enfin, le dispositif Scellier en faveur de l'investissement locatif du 1^{er} janvier 2009 au 31 décembre 2012 dans les zones présentant un déséquilibre entre l'offre et la demande de logements (article 199 *septvicies* du code précité).

Selon un premier ordre de grandeur évalué par la direction de la législation fiscale, ce renforcement du plafonnement global présenterait tout au plus un **gain de quelque quatre à cinq millions d'euros**, en 2012.

Les raisons ayant conduit à exclure certains dispositifs de la réduction du plafonnement global n'ont pas été explicitées lors du débat à l'Assemblée nationale.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. UNE ARTICULATION COHÉRENTE DU PLAFONNEMENT GLOBAL ET DU RABOT DE 10 %

Devant le rendement estimatif très « modeste » de ce dispositif, votre rapporteur général rappelle que le dispositif du plafonnement global relève davantage d'une logique d'équité fiscale – éviter que des contribuables n'annulent leur impôt du seul fait de l'accumulation de niches fiscales – que de rendement.

Aussi, il ne peut que souscrire à l'initiative de nos collègues députés, en l'absence de laquelle il avait en tout état de cause annoncé son intention de procéder de la sorte et dans les mêmes proportions.

B. UNE PISTE SUPPLÉMENTAIRE D'ÉVOLUTION : UNE RÉFLEXION À MENER SUR LA LISTE DES AVANTAGES FISCAUX SOUMIS AU PLAFOND

L'abaissement du plafond ne pourra constituer pour l'avenir la seule évolution possible du dispositif.

Car en deçà d'un certain montant, le plafond global pourrait alors devenir inférieur au montant de certains avantages spécifiques, remettant ainsi en cause **le principe initial du plafonnement global qui consistait à écrêter le cumul d'avantages** et notamment les suivants :

- les sommes versées pour l'emploi d'un salarié à domicile (50 % des sommes versées dans la limite de 12 000 euros majorés de 1 500 euros par enfant à charge dans la limite globale de 15 000 euros) ;
- les dépenses pour l'habitation principale (de 15 à 50 % pour les dépenses de développement durable et d'économies d'énergie dans la limite annuelle de 8 000 euros pour une personne seule et 15 000 euros pour un couple) ;
- Souscription de parts de fonds commun de placement dans l'innovation ou de fonds d'investissements de proximité (25 % du montant des versements dans la limite annuelle de 12 000 euros pour les personnes seules et 24 000 euros pour les couples) ;
- Souscription au capital de PME (25 % du montant des versements dans la limite annuelle de 20 000 à 40 000 euros).

Certes, la réduction à 18 000 euros de la part fixe du plafond global demeure dans l'épure initiale de la mesure. Mais il faut conserver à l'esprit que de nouvelles réductions du seuil du plafonnement global impliqueraient pour l'avenir une « remise à plat » de l'ensemble des plafonds spécifiques.

C'est pourquoi, **votre rapporteur spécial estime que les pistes alternatives d'évolution du plafonnement global devront dorénavant comporter une réflexion sur le périmètre des avantages fiscaux soumis au plafond.**

En effet, en principe, les avantages fiscaux susceptibles d'être plafonnés sont ceux à caractère économique, afférents à un investissement ou résultant de la contrepartie d'une prestation dont bénéficie le contribuable.

En application de ce principe, le 2 de l'article 200-0 A du code général des impôts, énumère les avantages fiscaux retenus pour l'application du plafond :

- l'amortissement prévu dans le régime « Robien » au titre d'un investissement direct ou de la souscription de parts de SCPI, ainsi que l'amortissement légal complémentaire du régime « Borloo » ;
- l'avantage en impôt résultant de l'imputation des charges et de la fraction supérieure à 10 700 euros des déficits afférents à des monuments classés monuments historiques qui ne sont pas ouverts au public (A l'initiative

du Sénat, ont été exclues du plafonnement les dépenses engagées par les propriétaires des monuments historiques ouverts au public) ;

- les créations de réductions d'impôt qui se substituent au régime « Malraux », au régime des loueurs en meublés non professionnels, des souscriptions au capital des Sofipêche et à la déductibilité des versements aux comptes Epargne-codéveloppement;

- l'imputation de la créance au titre des investissements productifs neufs outre-mer donnant lieu à rétrocession dans le cadre d'une entreprise exerçant une activité agricole ou une activité industrielle, commerciale ou artisanale ;

- la réduction d'impôt acquise au titre des investissements productifs outre-mer mis à la disposition d'une entreprise dans le cadre d'un contrat de location ainsi que les créances pouvant en résulter sont retenues pour l'application du plafonnement global pour 40 % de leur montant ;

- tous les réductions et les crédits d'impôt sur le revenu, à l'exception de ceux figurant dans une liste limitative figurant au c du I de l'article 200-0 A.

En principe, ne relèvent pas du plafonnement global les « situations subies ». L'encadré ci-dessous énumère la liste des réductions et crédits d'impôt qui n'entrent pas dans l'application du plafonnement global.

Liste des réductions et crédits d'impôt qui n'entrent pas dans l'application du plafonnement global

- les crédits d'impôt neutralisant la double imposition au titre des impôts retenus à la source à l'étranger (art. 199 *ter* et crédits d'impôt prévus par des conventions internationales) ;

- les crédits d'impôt communs à l'impôt sur le revenu et à l'impôt sur les sociétés, comme le crédit d'impôt pour dépenses de recherche (articles 199 *ter* B à 199 *quater* A figurant au 1° du II de la section V du chapitre I du titre premier de la première partie du livre premier du code général des impôts) ;

- la réduction d'impôt accordée aux adhérents de centres de gestion ou d'associations agréés (art. 199 *quater* B) ;

- la réduction d'impôt au titre des cotisations versées aux organisations syndicales (art. 199 *quater* C) ;

- la réduction d'impôt au titre des frais de scolarité d'enfants poursuivant des études secondaires ou supérieures (art. 199 *quater* F) ;

- la réduction d'impôt accordée au titre de certaines primes d'assurance (art. 199 *septies*) ;

- la réduction d'impôt au titre d'emprunts souscrits pour la reprise d'une entreprise (art. 199 *terdecies-0* B) ;

- la réduction d'impôt au titre des dépenses afférentes à la dépendance (art. 199 *quindecies*) ;
- la réduction d'impôt au titre des prestations compensatoires réglées en capital (art. 199 *octodecies*) ;
- la réduction d'impôt au titre des intérêts du différé de paiement accordé lors de la transmission d'une exploitation agricole (art. 199 *vicies A*) ;
- la réduction d'impôt au titre des dons (art. 200 et 200 *bis*) ;
- le crédit d'impôt pour l'acquisition de certains équipements de l'habitation principale (art. 200 *quater A*) ;
- la prime pour l'emploi (art. 200 *sexies*) ;
- la réduction d'impôt au titre de l'aide apportée à certains créateurs d'entreprise (art. 200 *octies*) ;
- la réduction d'impôt au titre des cotisations versées aux associations syndicales chargées du défrichement forestier (art. 200 *decies A*) ;
- le crédit d'impôt au titre des dépenses de remplacement pour congé de certains exploitants agricoles (art. 200 *undecies*) ;
- les réductions d'impôt pour le mécénat des entreprises (art. 238) et pour l'acquisition de certains biens culturels (art. 238 *bis-0 AB*) ;
- les réductions d'impôt liées à l'application du quotient familial (2 de l'article 197), à la réfaction d'impôt dans les DOM (3 de l'article 197) et à la décote (4 de l'article 197).

Même s'il convient de conserver à l'esprit l'idée selon laquelle le plafonnement global poursuit davantage un objectif d'équité fiscale que de rendement, le champ du plafonnement global pourrait évoluer à l'avenir.

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

*ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 58 bis
(Art. 199 quinquies du code général des impôts, art. L. 221-3 et L. 221-4
du code monétaire et financier)*

**Abrogation du compte épargne co-développement et du
livret d'épargne pour le co-développement**

Commentaire : le présent article, proposé par votre commission des finances, vise à abroger le compte épargne co-développement et le livret d'épargne pour le co-développement.

I. LA SITUATION ACTUELLE

A. DEUX PRODUITS D'ÉPARGNE RÉGLEMENTÉS EN FAVEUR DU CO-DÉVELOPPEMENT

Les transferts de fonds effectués par les étrangers résidant en France sont estimés représenter environ huit milliards d'euros, soit plus de 3 % du montant global de transferts des migrants dans le monde, évalué à environ 240 milliards d'euros¹. Eu égard à l'importance de ces transferts, le législateur a institué **deux produits d'épargne réglementés visant à orienter l'épargne des étrangers vers le financement d'investissements dans les pays en développement**, et concourant ainsi à l'essor économique de ces derniers.

Ces produits d'épargne sont **partie prenante de la politique de « co-développement »** française, laquelle tend à *« favoriser le développement en s'appuyant sur les migrations, dans le cadre de relations partenariales fondées sur la recherche de l'intérêt mutuel entre pays d'accueil et pays d'origine des migrations. [Cette recherche] concerne notamment les pays les moins avancés économiquement, principalement en Afrique subsaharienne, qui sont à l'origine de flux migratoires vers la France². »*

1. Le compte épargne co-développement

Le **« compte épargne co-développement »** (CEC) a été créé par la **loi du 24 juillet 2006 relative à l'immigration et à l'intégration** et se trouve codifié à l'article L. 221-33 du code monétaire et financier. Suivant cet article, le CEC est destiné à recevoir l'**épargne d'étrangers ayant la nationalité d'un pays en voie de développement** qui figure sur une liste de pays établie

¹ 328 milliards de dollars en 2008, 317 milliards en 2009 (estimation hors envois d'argent informels réalisée par la Banque mondiale), soit plus de deux fois et demie le montant total de l'aide publique au développement versée par les Etats membres du comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE (119,6 milliards de dollars en 2009).

² Présentation du programme 301 « Développement solidaire et migrations » figurant dans le PAP de la mission « Aide publique au développement » joint au présent PLF.

par arrêté conjoint des ministres chargés des affaires étrangères, de l'intérieur, de l'économie et du budget¹, et titulaires d'une carte de séjour permettant l'exercice d'une activité professionnelle, **afin de financer certains investissements dans leur pays d'origine.**

Les investissements autorisés à partir d'un tel compte sont, aux termes de la loi, « ceux qui concourent au développement économique des pays bénéficiaires, notamment :

« a) la création, la reprise ou la prise de participation dans les entreprises locales ;

« b) l'abondement de fonds destinés à des activités de microfinance ;

« c) l'acquisition d'immobilier d'entreprise, d'immobilier commercial ou de logements locatifs ;

« d) le rachat de fonds de commerce ;

« e) le versement à des fonds d'investissement dédiés au développement ou des sociétés financières spécialisées dans le financement à long terme, opérant dans les pays visés ».

Le CEC peut être proposé par tout établissement de crédit ou autorisé à recevoir des dépôts qui s'engage, par convention avec l'Etat, à respecter les règles précitées. Il est rémunéré par un taux librement fixé entre l'établissement et l'épargnant.

Le retrait de tout ou partie des sommes versées sur un CEC est tenu de servir effectivement à un investissement dans un pays en développement, défini comme susmentionné. **À défaut, un prélèvement libératoire de 40 % est appliqué**, conformément aux dispositions de l'article 199 *quinquies* du code général des impôts.

2. Le livret d'épargne pour le co-développement

Le « livret d'épargne pour le co-développement » (LEC) a été créé par la **loi du 20 novembre 2007 relative à la maîtrise de l'immigration, à l'intégration et à l'asile** et se trouve codifié à l'article L. 221-34 du code monétaire et financier. En vertu de ce texte, le LEC est destiné à recevoir l'**épargne d'étrangers majeurs ayant la nationalité d'un pays en voie de développement** qui figure sur la liste de pays, précitée, établie pour la mise en œuvre du CEC, titulaires d'un titre de séjour d'une durée supérieure ou égale à un an et fiscalement domiciliés en France, **pour financer des opérations d'investissement dans les pays signataires d'un accord avec la France** prévoyant la distribution de ce livret. En pratique, une clause peut être insérée

¹ Algérie, Bénin, Burkina-Faso, Burundi, Cap Vert, Cameroun, République centrafricaine, Comores, Congo, République démocratique du Congo, Côte d'Ivoire, Gabon, Guinée, Haïti, Ancienne République yougoslave de Macédoine, Madagascar, Mali, Maroc, Mauritanie, Monténégro, Niger, Nigeria, Rwanda, Sénégal, Serbie, Somalie, Surinam, Tchad, Togo, Tunisie, Vietnam.

à cet effet dans les « accords de gestion concertée des flux migratoires et de développement solidaire » que conclut notre pays¹.

Sur le modèle du régime prévu pour le CEC, le LEC peut être proposé par tout établissement de crédit ou autorisé à recevoir des dépôts qui s'engage, par convention avec l'Etat, à respecter les règles précitées. Le taux de sa rémunération est librement fixé entre l'établissement et l'épargnant.

À l'issue d'une phase d'épargne comprise entre trois et huit années consécutives, le titulaire du livret bénéficie d'une **prime d'épargne**, dont le montant est fonction de l'effort d'épargne, **à la condition de contracter un prêt aux fins d'investissement dans un pays signataire avec la France d'un accord** prévoyant la distribution du LEC. La nature des investissements concernés doit être définie par cet accord.

B. DEUX CATÉGORIES DE DÉPENSES FISCALES ASSOCIÉES À CES PRODUITS D'ÉPARGNE

1. La réduction d'impôt attachée au CEC

L'article 199 *quinquies* précité du code général des impôts dispose que **le compte épargne co-développement**, sous réserve que les conditions ci-dessus rappelées de son régime soient respectées, **ouvre droit à une réduction d'impôt sur le revenu à hauteur de 40 % des sommes versées dans l'année**, retenues dans la limite annuelle de 25 % du revenu net global du contribuable et de 20 000 euros². Cet avantage fiscal, toutefois, se trouve expressément limité aux sommes versées entre le 1^{er} janvier 2009 et le 31 décembre 2011.

La dépense fiscale correspondante est rattachée au programme 301 « Développement solidaire et migrations » de la mission « Aide publique au développement ».

2. Le prélèvement libératoire à taux réduit attaché au CEC et au LEC

Les produits d'un compte épargne co-développement ou d'un livret d'épargne pour le co-développement bénéficient du prélèvement libératoire au taux réduit de 5 % prévu pour l'ensemble des mécanismes d'épargne dits « solidaires », contre un taux normal de 18 %, par le 10^o du paragraphe III *bis* de l'article 125 A du code général des impôts.

¹ À ce jour, la France a signé un accord de gestion concertée des flux migratoires avec treize pays ; par ordre chronologique : le Sénégal, le Gabon, la République du Congo, le Bénin, la Tunisie, le Cap Vert, la République de Maurice, le Burkina-Faso, le Cameroun, l'Ancienne République yougoslave de Macédoine, le Monténégro, la Serbie et le Liban.

² Suivant le principe de réduction de 10 % que prévoit l'article 58 du présent PLF, le taux de la réduction d'impôt sur le revenu prévue pour le CEC serait abaissé à 36 %.

Cette catégorie de dépenses fiscales est associée au programme 110 « Aide économique et financière au développement » de la mission « Aide publique au développement ».

C. UNE MISE EN ŒUVRE DIFFICILE

1. Des résultats très médiocres

Comme indiqué ci-dessus, le compte épargne co-développement et le livret d'épargne pour le co-développement peuvent être commercialisés par les établissements de crédit ou autorisés à recevoir des dépôts qui ont conclu une convention *ad hoc* avec l'Etat. Or, à ce jour :

- **en ce qui concerne le CEC, seules deux conventions** ont été signées par l'Etat, l'une avec le groupe des Caisses d'épargne, en septembre 2007, l'autre avec l'Union tunisienne des banques, au mois de novembre de la même année. En outre, en pratique, **seule l'Union tunisienne des banques distribue ce produit**. De fait, **seulement 31 CEC étaient souscrits au 31 juillet 2010** – contre, il est vrai, seulement deux comptes ouverts fin juillet 2009. Le montant de l'encours correspondant était de 261 000 euros (contre 10 700 fin juillet 2009) ;

- **en ce qui concerne le LEC, aucune banque n'a conclu de convention avec l'Etat** à ce jour. Dans ces conditions, ce produit n'est toujours pas distribué.

C'est donc de manière logique que, dans le projet annuel de performances (PAP) de la mission « Aide publique au développement » annexé au présent PLF, **les dépenses fiscales attachées à ces produits d'épargne sont estimées quasiment nulles pour l'année prochaine, comme les années précédentes**. En effet, tant la réduction d'impôt sur le revenu au titre des sommes épargnées sur un CEC que le prélèvement libératoire à taux réduit sur les produits des CEC et LEC sont inscrits dans la catégorie « *dépense inférieure à 0,5 million d'euros* ». D'après les informations fournies à votre rapporteur général, **le « risque maximum », en la matière, est évalué à environ 100 000 euros**, montant qui représente 40 % de l'encours précité des CEC recensés à la fin du mois de juillet dernier.

2. Une situation liée au « public cible »

Cet insuccès des produits d'épargne réglementés mis en place en faveur du co-développement a déjà été souligné par le rapporteur spécial de la mission « Aide publique au développement », notre ancien collègue Michel Charasse hier¹, notre collègue Yvon Collin aujourd'hui². La situation tient, pour l'essentiel, à **l'absence d'épargne disponible du « public cible »** pour

¹ Cf. *en dernier lieu le rapport n° 101 (2008-2009), tome III, annexe 4.*

² Cf. *l'annexe 4 du présent tome III du rapport n° 111 (2010-2011).*

lequel le CEC et le LEC ont été conçus. En effet, la population concernée – les étrangers ayant la nationalité d'un pays en voie de développement – ne jouit, en général, que d'un revenu très limité.

Sur la demande du Comité interministériel pour la coopération internationale et le développement (CICID) qui s'est réuni le 5 juin 2009, une évaluation de ce dispositif a été menée au cours de l'année 2010 par un groupe de travail¹. Les premières conclusions de celui-ci ont notamment fait valoir les deux séries d'éléments complémentaires suivants :

- d'une part, le CEC et le LEC sont réservés aux résidents étrangers, à **l'exclusion des résidents binationaux et de ceux qui, originaires des pays bénéficiaires, ont acquis la nationalité française**. De la sorte, non seulement le champ d'application potentiel de ces produits est significativement réduit, mais c'est souvent au moment même où un migrant, ayant opté pour la nationalité française, se trouve en mesure d'épargner qu'il perd la faculté d'ouvrir le CEC ou le LEC qu'il aurait pu souhaiter en vue de contribuer au développement de son pays d'origine ;

- d'autre part, alors qu'environ la moitié des foyers fiscaux français se trouve en dessous du seuil d'imposition sur le revenu, cette proportion s'avère nettement supérieure en ce qui concerne les foyers d'immigrés. Dès lors, **l'avantage fiscal associé au CEC présente peu d'attrait pour ces derniers, car il prend la forme d'un crédit d'impôt, et non d'un versement du Trésor**.

II. LA MESURE PROPOSÉE PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES

À l'occasion du rapport sur le présent PLF du rapporteur spécial de la mission « Aide publique au développement », notre collègue Yvon Collin, votre commission des finances² s'est interrogée sur l'utilité de maintenir en vigueur le compte épargne co-développement, à peine distribué encore, comme on l'a vu ci-dessus, malgré quatre ans d'existence, et le livret d'épargne pour le co-développement, qui pour sa part n'a même pas reçu un début de commercialisation en trois ans.

Ces dispositifs paraissent manifestement inappropriés au but de « co-développement » poursuivi. **Votre rapporteur général propose donc d'y mettre un terme**, en abrogeant à cet effet les articles L. 221-3 et L. 221-4 précités du code monétaire et financier, ainsi que, par coordination, l'article 199 *quinquies* également précité du code général des impôts, qui prévoit la réduction d'impôt sur le revenu associée au CEC.

¹ Mission confiée par les ministres chargés des affaires étrangères, de l'économie et de l'immigration à MM. Pierre Duquesne, ambassadeur, et Dominique de Rambures, président honoraire de l'association « Euro Banking ».

² Réunion du mardi 16 novembre 2010.

Cette proposition donne acte à la réflexion encore en cours, le groupe de travail ci-dessus mentionné devant approfondir son analyse pour proposer au Gouvernement la **réforme nécessaire**. Il convient de souligner que, lors du sommet « Afrique-France » qui s'est tenu à Nice les 31 mai et 1^{er} juin derniers, **notre pays s'est engagé à mener cette réforme, en collaboration avec les établissements de crédit et les représentants des migrants**, afin de « *renforcer l'efficacité de la mobilisation de l'épargne des migrants pour le co-développement* ».

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

*ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 58 bis
(Article L. 125-0-A du code général des impôts)*

**Encouragement de l'épargne en actions et aménagement des règles
d'imposition des contrats d'assurance-vie**

Commentaire : le présent article vise à prévoir un taux réduit de 5,5 % de prélèvement libératoire en cas de souscription, à compter du 1^{er} janvier 2011, de bons, contrats de capitalisation non détenus anonymement ou contrats d'assurance sur la vie, en unités de comptes dont l'actif est constitué pour 15 % au moins d'actions pendant une durée de dix ans. En contrepartie, il relève le taux « ordinaire » de 7,5 % à 8,5 % pour les contrats ne répondant pas à cette double condition.

I. LES DANGERS INDUITS PAR LA FAIBLESSE DE L'ÉPARGNE DES FRANÇAIS EN ACTIONS

A. UNE SITUATION PRÉOCCUPANTE...

1. La détention du capital des entreprises nationales, un facteur-clé de souveraineté économique

Dans un contexte de concurrence économique global et exacerbé, il est essentiel, pour une Nation qui entend rester indépendante au sens plein de ce terme, de conserver la maîtrise de sa souveraineté économique.

C'est dans cet esprit qu'a travaillé pendant plusieurs mois une mission commune d'information du Sénat sur « la notion de centre de décision économique et les conséquences qui s'attachent, en ce domaine, à l'attractivité du territoire national », dont notre ancien collègue Christian Gaudin était le rapporteur.

Les nombreux travaux et auditions de cette mission, dont rend compte un rapport d'information intitulé « La bataille des centres de décision : promouvoir la souveraineté économique de la France à l'heure de la mondialisation »¹.

Votre rapporteur général ne saurait rendre compte en quelques lignes de l'ensemble des conclusions de ce rapport, auquel il convient de se référer pour analyser cette problématique.

Toutefois, parmi les recommandations de la mission commune figurait un bloc consacré à la nécessité de **mieux orienter l'épargne des**

¹ Rapport d'information Sénat n° 347 (2006-2007).

Français afin que celle-ci contribue davantage à stabiliser le capital de nos entreprises, cotées ou non cotées. La composante nationale du capital des entreprises est, en effet, l'un des facteurs de leur identité, ce qui peut influencer à la fois la localisation de leurs centres stratégiques et, indirectement, la localisation de leurs principales activités. Les analyses qu'ont développées sur cette question et sur les menaces qui pourraient peser, à l'avenir, sur les groupes français, MM. Jean-François Roverato, président-directeur général d'Eiffage et Patrick Artus, alors directeur de la recherche et des études économiques et financières d'IXIS-CIB, offrent un éclairage précieux, qui figure dans le tome II du rapport d'information précité.

Dans une telle optique, l'épargne longue, et tout particulièrement celle dont la composante en actions est forte, doit donc être favorisée.

2. La structure de l'épargne des Français apparaît peu adaptée de ce point de vue

Or, comme le relève le Conseil des prélèvements obligatoires (CPO) dans son enquête de mars 2009 sur le patrimoine des ménages, les deux faits marquants de l'évolution de la structure du patrimoine financier depuis vingt ans sont, d'une part, la **progression constante de l'assurance-vie**, et, d'autre part, la **régression parallèle des dépôts**. Le CPO note que l'évolution observée sur la décennie 1997-2007 s'inscrit très clairement dans la continuité de la décennie précédente.

Ainsi, selon le CPO, la structure du patrimoine financier des Français se caractérise, depuis 1997, par :

- la part très importante, quoiqu'en régression, des dépôts, des placements et de l'épargne contractuelle, entre 35 et 40 % du total entre 1997 et 2007 ;

- la proportion du même ordre et en forte progression investie en contrats d'assurance-vie, autour de 30 % en moyenne sur la période ;

- enfin, le **faible contenu de l'épargne en actions cotées détenues directement par les ménages**, compensé toutefois par une **part significative, de l'ordre de 12 %, investie auprès d'organismes de placements collectifs**.

Le CPO note enfin que si, depuis vingt ans, les ménages ont cherché à diversifier leurs placements financiers, la **diffusion de l'investissement en valeurs mobilières a nettement marqué le pas au cours des années 1990**. La détention d'épargne logement, en revanche, a progressé de manière quasi continue depuis 1986, reflétant l'attrait des ménages français pour la propriété occupante.

B. ... QUE RISQUE DE RENFORCER L'ENTRÉE EN VIGUEUR DE LA DIRECTIVE « SOLVABILITÉ II »

La directive dite « **Solvabilité II** »¹, qui doit entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2013, pourrait aggraver cette situation.

Née d'une volonté politique louable d'améliorer le cadre prudentiel des secteurs de l'assurance et de la réassurance, et de mettre en conformité les pratiques des sociétés de ces secteurs avec la réalité de leurs engagements contractuels, ce texte vise à prémunir les sociétés d'assurances contre les risques systémiques de marché, de souscription, de contrepartie et opérationnels. Le niveau de risque choisi est tel que les fonds propres doivent permettre aux sociétés d'opérer dans 99,5 % des scénarios à horizon d'un an.

Trois piliers d'exigences forment Solvabilité II : l'exigence de fonds propres suffisants, des exigences de procédures de gestion de ces fonds propres et l'exigence d'une discipline de communication et de publication d'informations. Le premier de ces piliers prévoit une **augmentation substantielle des taux de couverture en fonds propres, remettant en question le modèle économique actuel des sociétés d'assurances.**

Les sociétés d'assurances anticipent des réductions de leur exposition en actions pour satisfaire à ces exigences. Selon Paris Europlace, la prudence jugée excessive des modèles de la directive pourrait entraîner une diminution des rendements des produits d'assurance-vie ainsi qu'une augmentation du niveau des primes. Certaines sociétés ont évoqué **une réduction progressive de leur exposition en actions jusqu'en 2012**, et un risque de retrait total du marché du capital investissement.

II. LA NÉCESSAIRE MOBILISATION DE L'ASSURANCE-VIE

Votre rapporteur général, tout en soulignant que le pire n'est jamais sûr et que la déclinaison pratique de la directive « Solvabilité II » pourrait atténuer la diminution de l'exposition des assureurs en actions, estime néanmoins nécessaire **d'agir dès à présent pour mieux orienter la structure de l'épargne des Français.**

Au vu de la composition actuelle de cette épargne, l'assurance-vie apparaît clairement comme l'outil à partir duquel une action sera la plus efficace. **Les règles, notamment fiscales, de l'assurance-vie, dont nos compatriotes ont une perception claire, devraient donc être adaptées afin de privilégier les supports dont le sous-jacent en actions est significatif.**

¹ Directive 2009/138/CE du Parlement européen et du Conseil du 25 novembre 2009 sur l'accès aux activités de l'assurance et de la réassurance et leur exercice.

A. L'ASSURANCE-VIE EST L'OUTIL LE PLUS ADAPTÉ POUR FAIRE ÉVOLUER LA PART DES ACTIONS DANS L'ÉPARGNE NATIONALE

En effet, **parmi les trois pistes d'action théoriquement possibles** que sont l'épargne retraite, le plan d'épargne en actions (PEA), ou les produits d'assurance-vie, ces derniers présentent l'effet de levier le plus important en termes de réorientation de l'épargne vers des supports composés d'actions.

De fait, **les volumes concernés sont, de loin, les plus importants.** Selon la fédération française des sociétés d'assurance (FFSA), fin 2009, les contrats d'assurance-vie des Français totalisaient environ **1 253 milliards d'euros d'encours, dont approximativement 1 040 milliards d'euros sont investis sur les fonds en euros** et 213 milliards d'euros sur les supports unités de compte (dont la moitié est investie en actions et l'autre moitié en supports obligataires), soit 17 % de l'encours total. A titre de comparaison, l'encours des produits d'épargne retraite est de l'ordre de 117 milliards d'euros et celui des PEA de 100 milliards d'euros.

De surcroît, le régime du PEA très avantageux ne pourrait être amélioré qu'à raison d'un coût significatif. Quant aux produits d'épargne retraite, votre rapporteur général ne souhaite pas en complexifier les caractéristiques déjà trop nombreuses et peu lisibles.

Enfin, comme souligné précédemment, l'assurance-vie constitue un type de placement bien connu des Français et il est plus aisé de s'appuyer sur un existant bien identifié de tous que sur des produits plus neufs.

B. LE RÉGIME FISCAL ACTUEL DE L'ASSURANCE-VIE : UN ALLÈGEMENT FONDÉ SUR UN CRITÈRE UNIQUE DE DURÉE DE DÉTENTION

Les bons ou contrats de capitalisation constituent des produits d'épargne à long terme qui permettent de capitaliser une ou plusieurs sommes versées par un épargnant sur un contrat. Ce dernier peut être investi dans différents types de supports, en euros ou en unités de compte. Sont assimilés en tant que « *placement de même nature* » les contrats d'assurance sur la vie régis par l'article 131-1 du code des assurances.

Le souscripteur, qui souhaite percevoir une partie ou la totalité de son capital, est imposé à **l'impôt sur le revenu sur les produits du contrat.**

Néanmoins, aux termes du 1° du II de l'article 125-0-A du code général des impôts (CGI), **le contribuable, assuré sur la vie ou détenteur non anonyme d'un contrat de capitalisation, peut opter pour le prélèvement libératoire forfaitaire à hauteur de :**

- 35 % lorsque le retrait est effectué pendant les quatre premières années¹ ;

- 15 % lorsque le retrait est opéré entre la cinquième et la huitième année ;

- **7,5 %² à partir de huit ans.**

Conformément au quatrième alinéa du I de l'article précité, le souscripteur, détenteur d'un contrat de plus de huit ans, bénéficie d'un **abattement de 4 600 euros s'il est célibataire et de 9 200 euros s'il vit en couple**. En deçà de ces montants de produits obtenus par le rachat de tout ou partie du capital, la sortie du contrat s'opère sans fiscalité.

A cette imposition s'ajoutent les prélèvements sociaux à hauteur de 12,1 %, depuis le 1^{er} janvier 2009³ (taux qui devrait passer à 12,3 % d'après les dispositions de l'article 3 du présent projet de loi de finances).

C. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES : LA DIFFÉRENCIATION DU RÉGIME FISCAL EN FONCTION DE LA DURÉE ET DE L'ACTIF DE PLACEMENT

Afin de mieux orienter la masse financière considérable que représentent les contrats en assurance-vie vers des supports actions, le présent article propose de différencier le taux de prélèvement libératoire, en cas de rachat des bons, contrats de capitalisation non détenus anonymement ou des contrats d'assurance-vie, en fonction du support de placement.

A cette fin, le I prévoit de compléter l'article 125-0-A du CGI par un e tendant, pour les contrats souscrits à compter du 1^{er} janvier 2011, à distinguer :

- d'une part, les bons ou contrats en unités de compte, **dont l'actif est constitué au moins de 15 % d'actions cotées ou non de sociétés françaises ou européennes** (soit, d'après les informations dont dispose votre rapporteur général, une proportion de l'ordre du double de la proportion moyenne actuelle des contrats en unités de compte), **et détenus pendant au moins dix ans**. Les détenteurs de ces supports bénéficieraient alors d'un

¹ Il convient toutefois de relever que le taux s'établit pour les contrats souscrits avant le 1^{er} janvier 1990 à 45 %, lorsque la durée est inférieure à deux ans, et à 25 %, lorsque celle-ci est comprise entre deux et quatre ans.

² S'agissant des contrats souscrits entre le 1^{er} janvier 1983 et le 31 décembre 1989, le taux de 7,5 % s'applique lorsque la durée est supérieure à six ans.

³ Les produits d'assurance-vie sont soumis à cinq contributions sociales :

- la contribution sociale généralisée (CSG) de 8,2 % ;

- la contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS) de 0,5 % ;

- le prélèvement social de 2 % ;

- la contribution additionnelle à la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) de 0,3 % ;

- et la contribution de 1,1 % destinée à financer le revenu de solidarité active (RSA).

taux d'imposition préférentiel de 5,5 %, soit deux points de moins que la fiscalité actuelle de l'assurance-vie détenue au-delà de huit ans ;

- d'autre part, les autres bons ou contrats, dont le **taux de prélèvement libératoire serait relevé d'un point, à 8,5 %**, à la fois pour financer la baisse d'imposition des contrats « actions » et pour accentuer légèrement la différence entre ces deux supports et donc le biais en faveur de l'épargne en actions.

La mesure proposée, qui se veut neutre pour les finances publiques, ne présente donc aucun caractère « punitif » mais relève d'une logique économique. Il s'agit bien de **contribuer à développer en France le poids des acteurs aux « mains longues », capables d'investir en actions sur le long terme et, par là-même, de renforcer la souveraineté économique nationale.**

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

*ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 58 bis
(Art. 157 du code général des impôts)*

**Imposition des intérêts tirés des sommes excédant les plafonds
des livrets d'épargne réglementés**

Commentaire : le présent article vise à ce que les intérêts tirés des sommes excédant les plafonds des livrets d'épargne réglementés soient soumis à l'impôt.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LA POPULARITÉ DES LIVRETS D'ÉPARGNE RÉGLEMENTÉE

Le paysage français de l'épargne est profondément structuré par l'existence de plusieurs **produits d'épargne générale à régime fiscal spécifique**, dont le régime est codifié au chapitre premier du titre II du livre II du code monétaire et financier.

Il convient de rappeler brièvement que ce mode d'épargne a une origine ancienne. En particulier, **le livret A** vient de la Restauration, en 1818, avec la fondation de la première caisse d'épargne à Paris et l'ouverture d'un livret permettant aux ménages de disposer d'une épargne de précaution disponible à tout moment. Dès l'origine, un dispositif de centralisation des fonds à la Caisse des dépôts et consignations (CDC), elle-même sous le contrôle du Parlement, en assurait la protection. Comme le rappelle l'Observatoire de l'épargne réglementée (OER) dans son dernier rapport, **cet instrument est rapidement devenu le produit d'épargne préféré des Français** en raison notamment de sa simplicité d'utilisation et de son caractère totalement sécurisé, avec un capital garanti par l'État et une rémunération défiscalisée.

A la fin du XX^{ème} siècle, les livrets d'épargne réglementée se sont diversifiés. Sont ainsi apparus :

- **le livret bleu**, créé en 1976, distribué par le Crédit mutuel, qui présente les mêmes caractéristiques que le livret A ;

- **le livret d'épargne populaire (LEP)**, créé en 1982 et destiné à aider les personnes disposant des revenus les plus modestes à placer leurs économies à des conditions qui en maintiennent le pouvoir d'achat.

- le compte pour le développement industriel (Codevi) a été mis en place avec pour objectif de drainer une partie de l'épargne des ménages vers le financement des petites et moyennes entreprises (PME). Depuis 2007, le Codevi a été rebaptisé **livret de développement durable (LDD)** et les emplois

possibles des fonds collectés ont été élargis aux travaux d'économie d'énergie des particuliers dans les bâtiments anciens ;

- et **le livret jeune**, créé en 1996 afin de permettre aux jeunes de 12 à 25 ans de disposer d'un compte d'épargne personnel.

S'y ajoutent des instruments spécifiques et ciblés sur le financement de l'acquisition d'un logement, à savoir le plan d'épargne logement (PEL) et le compte d'épargne logement (CEL), qui ne relèvent donc pas tout à fait de la même logique que les instruments précédents, véritablement « généralistes ».

Les statistiques attestent de cette popularité, le taux de détention du livret A apparaissant particulièrement impressionnant, ce dont rend compte le tableau ci-dessous.

Livrets détenus par les personnes physiques à fin 2009

(en millions de livrets, encours en milliards d'euros)

	Nombre de comptes	Encours
Livret A et livret bleu	59,3	175,5
Livret d'épargne populaire	11,8	58,3
Livret de développement durable	25,2	69,1

Source : OER

Le livret jeune, plus ciblé et dont le plafond est inférieur à ceux des autres livrets (*cf.* ci-après), récolte des encours sensiblement inférieurs, de l'ordre de 7 milliards d'euros.

B. LA FISCALITÉ ET LES PLAFONDS

Les intérêts des cinq livrets généralistes sont totalement défiscalisés et même exonérés de prélèvements sociaux.

Le rendement garanti est donc particulièrement lisible pour les particuliers, ce qui contribue sans doute (avec la disponibilité des fonds) à la grande popularité de ces instruments.

Selon le tome II de l'annexe « Voies et moyens » au présent projet de loi de finances, le coût pour l'Etat de ces différentes exonérations s'élèvera, en 2011, à :

- 190 millions d'euros pour le livret A ;
- 25 millions d'euros pour les livrets bleus ;

- 80 millions d'euros pour les LDD ;
- 50 millions d'euros pour les LEP ;
- 10 millions d'euros pour les livrets jeune.

Le total s'établit donc à **355 millions d'euros**.

En contrepartie de ces avantages et afin de ne pas drainer une proportion excessive de l'épargne des ménages vers ces instruments, **le montant des sommes inscrites sur ces livrets est plafonnée**. Pour un individu, le montant des plafonds s'établit actuellement à 15 300 euros pour le livret A et le livret bleu, 6 000 euros pour le LDD, 7 700 euros pour le LEP et 1 600 euros pour le livret jeune.

Toutefois, si, au-delà de ces sommes, les dépôts ne sont plus possibles, **la capitalisation des intérêts peut porter leur solde au-delà des plafonds**.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Il n'entre évidemment pas dans l'intention de votre rapporteur général, attaché au principe selon lequel les Français doivent pouvoir bénéficier d'une épargne de précaution sécurisée et disponible, de remettre en cause cette architecture.

Toutefois, **dans un contexte prévisible d'attrition de l'épargne en actions** décrit précédemment dans le cadre du commentaire de l'article additionnel relatif à l'évolution de l'imposition de l'assurance-vie, **les régimes pouvant contribuer au développement d'une épargne « dormante » détenue par certains de nos compatriotes relativement favorisés doivent être revus**.

De ce point de vue, certaines données figurant dans le dernier rapport de l'OER sont éclairantes. Ainsi, souligne l'Observatoire, bien que le livret A soit très répandu au sein de la population, la répartition des sommes placées est très concentrée puisque, à fin 2009, **42 % des encours étaient déposés sur 4,3 millions de livrets A, soit environ 7 % du nombre total des livrets**. A l'inverse, la majorité des livrets A existants au 31 décembre 2009 étaient crédités de sommes très faibles, plus de la moitié des livrets A (30,3 millions en décembre 2009) avaient un solde inférieur ou égal à 150 euros¹.

Les livrets se partagent donc entre un grand nombre de comptes relativement peu alimentés, et dont certains se servent presque comme d'un compte à vue, et **un certain nombre de livrets très bien fournis, dont**

¹ Etant entendu, souligne à juste titre l'OER, qu'une fraction non négligeable est constituée de livrets inertes ou perdus de vue par leurs détenteurs.

l'encours moyen (plus de 17 700 euros pour les 7 % de livrets évoqués ci-dessus) **dépasse assez nettement le plafond du livret A.**

Dans ce contexte, votre rapporteur général estime qu'il serait utile **que les intérêts tirés des sommes excédant les plafonds des livrets d'épargne réglementés soient soumis à l'impôt et aux prélèvements sociaux.** Cela permettrait à la fois de respecter pleinement la raison d'être profonde de ces dispositifs plafonnés et d'envoyer un message cohérent des pouvoirs publics en direction de ceux de nos compatriotes dont les capacités d'épargne devraient leur permettre de s'orienter davantage vers des produits en actions.

Malgré ses demandes répétées, votre rapporteur général n'a pu obtenir du Gouvernement le gain qu'une telle mesure procurerait à l'Etat et aux organismes de Sécurité sociale. Ce flou ne devrait pas empêcher le législateur d'adopter dès à présent une mesure de principe, à finalité davantage économique que budgétaire.

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

ARTICLE 59

(Art. 39, 39 quinquies D, 44 sexies, 44 octies A, 44 octies, 217 sexdecies, 239 sexies D, 722 bis, 1379, 1379-0 bis, 1383 B, 1383 C, 1384 B, 1394 B, 1411, 1414 A, 1447, 1459, 1460, 1464, 1464 C, 1466 A, 1466 F, 1467, 1467 A, 1473, 1476, 1478, 1519 quater A bis, 1519 A, 1519 D, 1519 E, 1519 G, 1519 H, 1519 I, 1520, 1586, 1586 ter, 1586 quater, 1586 quinquies, 1586 sexies, 1586 octies, 1586 nonies, 1600, 1609 nonies C, 1635 sexies, 1636 B sexies, 1636 B octies, 1638 bis, 1638 quater, 1639 A bis, 1640 B, 1640 C, 1641, 1647, 1647 B sexies, 1647 C septies, 1647 C quinquies B, 1647 D, 1648 A, 1649 A quater [nouveau], 1649 quater B quater, 1679 quinquies, 1679 septies, 1731, 1736, 1770 decies du code général des impôts, art. 11 de la loi n° 80-10 du 10 janvier 1980 portant aménagement de la fiscalité locale, art. L. 2332-2, L. 3332-1-1, L. 3413-1, L. 4331-2-1, L. 4414-2, L. 5215-32, L. 5334-3, L. 5334-4, L. 5334-6, L. 5334-7, L. 5334-9, L. 5334-11, L. 5334-11, , L. 5334-12, L. 5334-13, L. 5334-14 et L. 5334-16 du code général des collectivités territoriales, art. 42 de la loi n° 2000-1352 du 30 décembre 2000 de finances pour 2001, art. 53 de la loi n° 2003-1311 du 20 décembre 2003 de finances pour 2004 et art. 2, 77 et 78 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010)

Ajustements consécutifs à la réforme de la suppression de la taxe professionnelle

Commentaire : le présent article a pour objet d'apporter divers correctifs à la réforme de la taxe professionnelle adoptée dans le cadre de la loi de finances pour 2010.

I. LES MODIFICATIONS RELATIVES À LA COTISATION FONCIÈRE DES ENTREPRISES

A. LES SUITES DE LA DÉCISION DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL

1. Une perte de recettes de près de 830 millions d'euros

Dans le régime antérieur à la loi de finances pour 2010, les contribuables imposés d'après leurs bénéfices non commerciaux (BNC) et employant moins de cinq salariés étaient soumis à une **assiette particulière** de taxe professionnelle (TP).

Ainsi, l'article 1467 du code général des impôts (CGI) disposait que la TP avait pour base :

1° la valeur locative [...] des immobilisations corporelles dont le redevable a disposé pour les besoins de son activité ;

2° dans le cas des titulaires de BNC¹ [...] employant moins de cinq salariés, **6 % de leurs recettes et la valeur locative des seules immobilisations** passibles des taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties et dont le contribuable a disposé pour les besoins de son activité professionnelle.

Les bases visées au 1° comprenaient à la fois les biens immobiliers et les équipements et biens mobiliers (EBM). **Or ces derniers ne constituent pas une assiette pertinente pour les BNC ou, en tout cas, pour les plus petits d'entre eux** (ce critère de taille étant apprécié à l'aune du nombre de leurs salariés). En effet, il s'agit le plus souvent de professions libérales (médecins, avocats, experts-comptables, etc.) dont la valeur ajoutée est avant tout « intellectuelle ». Ils étaient donc imposés sur une part de leurs recettes et sur les biens immobiliers nécessaires à l'exercice de leur activité.

Cette différence de traitement avait été introduite par l'article 13 de la loi n° 80-10 du 10 janvier 1980 portant aménagement de la fiscalité directe locale. Le Conseil constitutionnel avait jugé cette loi conforme à la constitution (décision n° 79-112 DC du 9 janvier 1980).

Dans le texte de loi de finances pour 2010 tel que résultant des délibérations du Parlement, la différence était maintenue, les bases de la CFE devenaient alors :

1° la valeur locative des biens passibles d'une taxe foncière ;

2° dans le cas des titulaires de BNC [...] employant moins de cinq salariés, **5,5 % de leurs recettes et la valeur locative** des biens passibles d'une taxe foncière.

Le projet de loi (deuxième alinéa du I de l'article 1586 *ter*) prévoyait également qu'ils **étaient exonérés de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE)**.

Toutefois, dès lors que l'assiette des EBM est totalement supprimée par la réforme, le Conseil constitutionnel a jugé que **la « discrimination » entre BNC employant moins de cinq salariés et ceux employant plus de cinq salariés ne trouvait plus de justification**.

Sur le motif de la rupture d'égalité devant l'impôt, il a censuré le 2° du nouvel article 1467 du CGI ainsi que le deuxième alinéa du I de l'article 1586 *ter*.

¹ *Étaient également concernés les agents d'affaires, les fiduciaires pour l'accomplissement de leur mission et les intermédiaires de commerce employant moins de cinq salariés.*

D'après les estimations transmises par le Gouvernement, **le manque à gagner résultant de cette décision s'élèverait à près de 830 millions d'euros nets** (cf. tableau ci-après).

La perte de recettes pour les collectivités territoriales **est compensée à due concurrence par le budget de l'Etat** au titre de la « dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle » (DCRTP).

(en millions d'euros)

Cotisation mise en recouvrement après application des dégrèvements sur rôles et crédits		Coût brut	Montant de la cotisation minimale		Montant du dégrèvement PVA		TP nette de PVA et de cotisation minimale		Gain entreprises	Gain Etat	Pertes CT
Avant	Après		Avant	Après	Avant	Après	Avant	Après			
1 166	251	- 915	20	37	51	2	1 135	286	849	- 18	- 831

Source : direction de la législation fiscale

2. Le Gouvernement a pris acte de la décision du Conseil constitutionnel

La censure du Conseil constitutionnel soulève un problème épineux : quelle fiscalité est-elle susceptible de s'adapter au modèle économique et aux facultés contributives des BNC sans introduire de nouvelle discrimination injustifiée ?

En tout état de cause, il n'apparaît pas possible d'établir une différence entre types de BNC. En revanche, le Conseil constitutionnel a admis (décision n° 98-405 DC du 29 décembre 1998 sur la loi de finances pour 1999) qu'il existe une différence de situation entre les contribuables assujettis au régime des bénéfices industriels et commerciaux (BIC) et celui des BNC.

Il peut être objectivement démontré que la faculté contributive moyenne des uns et des autres est différente. D'une part, à chiffre d'affaires équivalent, les BNC dégagent une valeur ajoutée plus importante (faibles charges). D'autre part, à valeur ajoutée équivalente, la part des bénéfices est plus élevée pour les BNC.

D'après le Gouvernement, **le ratio [VA/CA] évolue dans un rapport de 1 à 2,5 entre BIC et BNC et celui du ratio [bénéfice/VA] dans un rapport de 1 à 1,78.**

Compte tenu de ces éléments, le Gouvernement a étudié plusieurs options et, en particulier, celle d'une imposition différenciée à la CVAE, à partir d'un barème moins favorable pour les BNC. Il aurait donc fallu introduire un barème distinct de celui existant actuellement.

Or cette option ne rapporte, au maximum, qu'une centaine de millions d'euros en contrepartie d'une complexification du droit applicable et de la gestion de la contribution économique territoriale.

Pour cette raison, le Gouvernement a préféré prendre acte de la décision du Conseil constitutionnel.

3. La disparition de la transparence fiscale pour certaines sociétés au titre de la CFE

Une seule disposition prévoit une modification substantielle du droit existant pour les professionnels assujettis au régime des BNC. Aux termes de l'article 1476 du CGI, la CFE « *est établie au nom des personnes qui exercent l'activité imposable* ». Par dérogation, son deuxième alinéa précise que « *pour les sociétés civiles professionnelles, les sociétés civiles de moyens et les groupements réunissant des membres de professions libérales, l'imposition est établie au nom de chacun des membres* ». Ces sociétés sont donc **transparentes fiscalement** pour l'établissement de la CFE.

L'impôt dû par les titulaires de BNC a été considérablement diminué dès lors qu'il n'intègre plus la base « recettes ». Par conséquent, chaque associé d'une des sociétés mentionnées ci-dessus est potentiellement redevable de la cotisation minimum de la CFE.

Par ailleurs, ils sont désormais assujettis à la CVAE, ce qui n'emporte de conséquence que pour les seuls associés qui, individuellement, réalisent plus de 152 500 euros de chiffres d'affaires (montant de la déclaration de la CVAE) et seuls ceux qui réalisent plus de 500 000 euros la payent effectivement.

Le L du I (**alinéas 30 à 35**) met fin à la transparence fiscale, ce qui **entraîne deux effets en sens contraire pour les redevables**. La CFE et la CVAE seront alors dues par la société en tant que personne morale.

En ce qui concerne **la CFE, son rendement sera peut-être moindre**. En effet, le montant dû par la société ne sera pas nécessairement égal au produit du nombre des associés par le montant de la cotisation minimum. Le montant de cette dernière étant décidé par chaque commune, il est très délicat d'anticiper la variation de recettes fiscales attendue sur ce poste.

A l'inverse, **en ce qui concerne la CVAE, le gain de fiscalité devrait être sensible**. En effet, le chiffre d'affaires ne sera plus divisé par le nombre d'associés. Il sera traité comme un bloc, évitant ainsi une minoration de l'imposition par effet du « dégrèvement barémique ».

Par exemple, une société regroupe 1 000 avocats et réalise 50 millions d'euros de chiffre d'affaires, soit 50 000 euros par avocat. Chacun d'entre eux est redevable de la CVAE mais le montant de leur chiffre d'affaires étant inférieur à 152 500 euros, ils n'ont pas même d'obligations déclaratives. A l'inverse, si la CVAE s'apprécie au niveau de la société, celle-ci devra

acquitter 1,5 % de la valeur ajoutée qu'elle produit. **La recette fiscale devient positive alors qu'elle est nulle dans le premier cas.**

Le Gouvernement a indiqué à votre rapporteur général qu'il ne disposait pas d'éléments probants pour simuler les effets de cette mesure.

Les plus grandes sociétés devraient ainsi supporter une charge fiscale plus élevée mais qui, semble-t-il, ne sera pas suffisante pour compenser le gain total résultant de la décision du Conseil constitutionnel.

4. Des corrections nécessaires à l'assiette recettes

Le présent article apporte également plusieurs corrections à diverses dispositions du code général des impôts afin de le toiletter suite à la décision précitée.

Le I du I (**alinéas 19 à 25**) réorganise l'article 1467 du CGI et précise que les « *parties communes des immeubles dont dispose l'entreprise qui exerce une activité de location ou de sous-location d'immeubles* » ne sont pas comprises dans l'assiette de la CFE.

Les J du I (**alinéa 26**), K du I (**alinéas 27 à 29**), M du I (**alinéa 37**) et N du I (**alinéa 38 à 40**) sont rédactionnels, corrigent des scories ou mettent en cohérence des dispositions et n'appellent pas de commentaires particuliers.

5. Le relèvement du plafond de la cotisation minimum

Aux termes de l'article 1647 D du CGI, « *tous les redevables de la [CFE] sont assujettis à **une cotisation minimum** établie au lieu de leur principal établissement ; cette cotisation est établie à partir d'une base dont le montant est **fixé par le conseil municipal et doit être compris entre 200 euros et 2 000 euros*** ».

A l'initiative de notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général, l'Assemblée nationale a adopté un nouveau paragraphe O *bis* au I du présent article. Ainsi, le **plafond de la cotisation minimum demeure fixé à 2 000 euros pour les redevables dont le chiffre d'affaires ou les recettes hors taxes sont inférieurs à 100 000 euros. Dans le cas contraire, les conseils municipaux pourront établir un montant de cotisation minimum allant jusqu'à 6 000 euros.**

Le rapporteur général de l'Assemblée nationale a entendu, par la présente mesure, **compenser une partie du manque à gagner de la décision du Conseil constitutionnel** (*cf.* l'extrait des débats ci-dessous).

Extrait des débats à l'Assemblée nationale

M. Gilles Carrez, rapporteur général. Cet amendement est indirectement lié au régime des BNC moins de cinq salariés. Vous vous souvenez, bien sûr, madame la ministre, de la décision du Conseil constitutionnel. Vous nous aviez d'ailleurs indiqué, à l'époque, que vous prendriez des mesures correctrices, ce qui n'a pu être fait pour différentes raisons que je peux parfaitement comprendre. Il n'en demeure pas moins que se pose un sérieux problème à l'échelon communal, en particulier, puisque ce régime spécial des BNC moins de cinq salariés bénéficiait exclusivement aux communes et aux intercommunalités. L'annulation par le Conseil constitutionnel de ce régime spécifique représente pour elles un manque à gagner, en termes de fiscalité, de l'ordre de 600 à 700 millions d'euros. Ce manque à gagner est bien entendu compensé par des dotations, mais chacun sait ici qu'il est préférable de financer les réformes de fiscalité locale par de la fiscalité locale et non par des dotations d'État dont on ne sait jamais quel avenir les circonstances budgétaires leur réserveront. Aussi, afin de donner un peu de marge aux communes et aux intercommunalités, l'idée d'une cotisation minimum a été soumise au bureau de l'Association des maires de France et au Comité des finances locales, qui lui ont réservé un accueil favorable. La cotisation minimum est un dispositif permettant à une commune de voter, dans une fourchette de base de 200 à 2 000 euros, un minimum de taxe professionnelle, donc de contribution économique des entreprises. Nous proposons, par cet amendement, d'ajouter un deuxième étage à cette cotisation minimum et de fixer un plafond plus élevé de 6 000 euros pour des entreprises qui réaliseraient un chiffre d'affaires supérieur à 100 000 euros.

Le grand intérêt de cet élément de fiscalité est d'être tout à fait souple, parce que adaptable par chacune de nos 36 000 communes. Je suis bien entendu loin de penser que cela comblera le vide créé par la suppression du régime spécifique des BNC moins de cinq salariés. Mais nous avons beaucoup réfléchi et c'est la seule solution à laquelle notre imagination créatrice a pu aboutir. Si vous avez des idées pour pallier la décision du Conseil constitutionnel, madame la ministre, il en est encore temps et nous serons ravis de vous entendre. [...]

Mme Christine Lagarde, ministre. [...] M. Carrez a fait preuve d'un excellent sens de la créativité en suggérant un régime de substitution pour combler le manque à gagner résultant de la décision du Conseil constitutionnel sur l'assujettissement des BNC employant moins de cinq salariés.

Je me rallie en conséquence bien volontiers à l'amendement de M. le rapporteur général et m'en remets à la sagesse de l'Assemblée pour apprécier la pertinence de cette proposition.

B. LES AUTRES DISPOSITIONS SONT DE PORTÉE PLUS MINEURE

Le 1° du A du I (**alinéas 2 à 6**) du présent article effectuent quelques modifications relatives aux redevables. Il indique que les fiduciaires « *pour leur activité exercée en vertu d'un contrat de fiducie* » sont assujettis à la CFE. Le 1° du A du II (**alinéa 55**) effectue une coordination pour rendre les fiduciaires également redevables de la CVAE.

Le 2° du A du I (**alinéa 4**) précise que, pour les activités de location ou de sous-location d'immeubles nus, le seuil de 100 000 euros de recettes brutes, à partir duquel ces activités sont réputées exercées à titre professionnel, doit s'apprécier « hors taxes ». Le seuil de 100 000 euros est applicable à ces

mêmes activités lorsqu'elles génèrent non pas des recettes mais un chiffre d'affaires – tel qu'il est défini pour l'établissement de la CVAE.

Enfin, le 3° du A du I (**alinéas 5 et 6**) prévoit que « *lorsque la période de référence ne correspond pas à une période de douze mois, le montant des recettes et du chiffres d'affaires est ramené ou porté, selon le cas, à douze mois* ». La CFE est alors établie au prorata du temps de la période de référence.

Par coordination, le B du I (**alinéa 7**) établit que « *les contribuables qui deviendraient redevables [de la CFE] au titre de l'imposition 2011* » du fait des dispositions susmentionnées « *doivent déclarer les bases de [CFE] dans les deux mois qui suivent la publication au Journal officiel de la présente loi* ».

Le P du I (**alinéas 44 à 47**) modifie à la marge les règles applicables à **la cotisation minimum**. En particulier, il précise que « *les redevables situés à l'étranger qui réalisent une activité de location ou de vente portant sur un ou plusieurs immeubles situés en France sont redevables de la cotisation minimum au lieu de la situation de l'immeuble dont la valeur locative foncière est la plus élevée au premier janvier de l'année d'imposition* ».

Les **C (alinéa 8), D (alinéa 9), E (alinéa 10), F (alinéa 11) et H (alinéa 18) du I** sont rédactionnels, corrigent des scories ou mettent en cohérence des dispositions et n'appellent pas de commentaires particuliers.

Le **Q (alinéa 48) du I** prévoit la suppression du dernier alinéa de l'article 1679 *quinquies* qui dispose que « *les contribuables doivent, un mois au moins avant l'échéance, être informés par l'administration du montant de l'acompte qu'ils auront à verser* ». Il apparaît que la mention « un mois au moins » entraîne des coûts de gestion supplémentaires pour l'Etat du fait de la nécessité d'envoyer les acomptes avec un accusé de réception. Il est donc proposé de ne supprimer que cette partie de l'alinéa et de maintenir l'obligation d'information auprès des contribuables.

Le **O du I (alinéas 41 à 43)** permet d'imputer le crédit d'impôt en faveur des entreprises implantées dans des zones de restructuration de la défense tant sur la CFE (droit existant) que sur l'imposition forfaitaire des entreprises de réseau (IFER).

Hormis le nouvel O bis commenté ci-dessus, l'Assemblée nationale n'a adopté que quatre modifications rédactionnelles sur le présent I.

C. LA NÉCESSITÉ DE RÉINTRODUIRE UN DISPOSITIF ANTI-ABUS RELATIF AUX CESSIONS IMMOBILIÈRES ENTRE DES ENTREPRISES LIÉES

A l'initiative de votre commission des finances, le Parlement avait adopté l'article 72 de la loi de finances rectificative pour 2004 qui introduisait un 3° *quater* au sein de l'article 1469 du CGI. Il s'agissait alors **d'empêcher**

les montages réalisés par certains groupes consistant à transmettre entre des entreprises liées des immobilisations qui demeuraient, en pratique, rattachées au même établissement dans le seul but de réduire les bases de taxe professionnelle afférentes.

En effet, lorsqu'un bien est cédé par une entreprise à une autre, sa **valeur locative prise en compte dans les bases de l'entreprise acquéreuse était déterminée à partir du prix de revient dudit bien**. Lorsque ces cessions sont fondées et résultent d'une opération ayant un but économique, ces dispositions sont totalement légitimes. En revanche, il est tentant de minorer artificiellement le prix de revient en cédant le bien à une entreprise contrôlée par la même entité. Par exemple, une entreprise possédant plusieurs bâtiments pourraient les transférer à une de ses filiales – à un prix avantageux – pour ensuite devenir locataire de cette dernière.

Le 3^o *quater* de l'article 1469 disposait que « *le prix de revient d'un bien cédé n'est pas modifié lorsque ce bien est rattaché au même établissement avant et après la cession et lorsque, directement ou indirectement :*

« a. l'entreprise cessionnaire contrôle l'entreprise cédante ou est contrôlée par elle ;

« b. ou ces deux entreprises sont contrôlées par la même entreprise ».

Or ces dispositions ont été abrogées par l'article 2 de la loi de finances pour 2010 car l'article 1469 se rapportait quasi-exclusivement aux équipements et biens mobiliers. Or le 3^o *quater* **concernait également les biens immobiliers**, comme le confirme la doctrine administrative¹, qui constituent désormais l'assiette de la CFE.

La réforme de la taxe professionnelle ayant été effectuée à droit constant, **il importe de rétablir les dispositions de l'article 1469 3^o quater** – au sein d'un nouvel article 1467 ter du CGI – **avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 2010**. En effet, les montages observés sous l'empire de la taxe professionnelle pourraient tout à fait réapparaître, pour la CFE, en l'absence de ce garde-fou.

¹ *Bulletin officiel des impôts, 6-E-1-07, n° 3 du 10 janvier 2007.*

II. LES MODIFICATIONS RELATIVES À LA COTISATION SUR LA VALEUR AJOUTÉE DES ENTREPRISES

A. LA TERRITORIALISATION DE LA VALEUR AJOUTÉE

1. Sur quels critères territorialiser la valeur ajoutée ?

a) Plusieurs clefs de répartition ont été proposées

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2010, l'Assemblée nationale avait **affirmé le caractère d'impôt local de la CVAE**. Pour ce faire, elle avait adopté un **dispositif de territorialisation de la valeur ajoutée**. Dès lors que l'on considère que l'autonomie fiscale des collectivités territoriales doit être préservée, il est normal que la CVAE acquittée par une entreprise soit répartie au prorata de la valeur ajoutée produite sur chaque territoire où elle est implantée.

Ce principe ne soulève aucune difficulté pour les entreprises mono-établissement. En revanche, dès lors qu'elle possède au moins deux établissements installés dans deux communes distinctes, la répartition se heurte à un réel obstacle. En effet, il n'est **pas possible de connaître la valeur ajoutée produite par chacun des établissements**, puisque cet agrégat économique ne s'apprécie qu'au niveau de la comptabilité de l'entreprise.

A cela s'ajoute une seconde contrainte. La taxe professionnelle constituait un **impôt très favorable aux territoires accueillant des immobilisations industrielles**. Les **externalités négatives** (bruits, pollutions, odeurs, risques nucléaires, chimiques, etc.) créées par ce type d'implantation étaient **compensées par des ressources fiscales importantes**. Or la réforme avait justement pour objectif de diminuer les prélèvements frappant les secteurs les plus délocalisables de notre économie.

L'année dernière, l'Assemblée nationale et le Sénat sont donc convenus **qu'une partie non négligeable de la CVAE acquittée par les établissements industriels devait revenir aux territoires qui les hébergent** – quand bien même cela ne correspondrait pas au prorata de la valeur ajoutée qu'ils produisent au sein de l'entreprise.

Par conséquent, la clef de répartition de la CVAE doit permettre un juste retour pour chaque collectivité et le maintien du produit fiscal pour celles qui accueillent ou accueilleront des établissements industriels.

Le tableau ci-dessous montre que plusieurs dispositifs ont été avancés pour définir cette clef. En effet, **faute de chiffres tangibles** – et donc de simulations –, **le législateur doit avancer « à tâtons », ce qui rend l'exercice incertain et insatisfaisant.**

Les différentes clefs de territorialisation de la CVAE

Texte initial du projet de loi de finances pour 2010	Pas de territorialisation de la CVAE.
Texte adopté par l'Assemblée nationale	Territorialisation en fonction des effectifs de chaque établissement. Si le redevable dispose d'immobilisations industrielles : 1/3 au prorata de la valeur locative des immobilisations industrielles et 2/3 au prorata des effectifs.
Texte proposé par la commission des finances du Sénat	Au prorata des effectifs, pondérés par un coefficient 2 lorsqu'il s'agit d'effectifs d'un établissement industriel.
Texte adopté par le Sénat	50 % en fonction des effectifs, 50 % en fonction de la valeur locative des immobilisations imposables à la CFE ¹ . Si les valeurs locatives industrielles sont supérieures à 20 % de la valeur locative d'ensemble : 1/3 au prorata des effectifs, 1/3 au prorata des valeurs locatives des immobilisations industrielles et 1/3 au prorata des valeurs locatives des immobilisations.
Texte adopté par la CMP	Au prorata des effectifs, pondérés par un coefficient 2 lorsqu'ils se rapportent à un établissement pour lequel les valeurs locatives des immobilisations industrielles imposables à la CFE représentent plus de 20 % de la valeur locative des immobilisations.
Loi de finances pour 2010	Idem
Texte initial du projet de loi de finances pour 2011	50 % en fonction des effectifs (suppression de la pondération pour les effectifs industriels) et 50 % en fonction d'un indicateur de surface.
Texte adopté par l'Assemblée nationale	1/3 au prorata des valeurs locatives des immobilisations industrielles ; 2/3 au prorata des effectifs (avec le maintien de la pondération « double » pour les effectifs industriels).

A la suite de la présentation du rapport Durieux-Subremon², le comité des finances locales³ a rendu, le 1^{er} juin 2010, une délibération n° 2010-19 selon laquelle :

« 2) le lien entre l'entreprise et le territoire doit être renforcé dans les modifications législatives à venir, pour mieux tenir compte notamment des

¹ NB : les valeurs locatives des immobilisations industrielles sont calculées avant l'abattement de 30 % prévu à l'article 1467 du CGI (bulletin officiel des impôts 6-E-2-10 n° 59 du 3 juin 2010).

² Rapport conjoint de l'IGF et de l'IGA, Évaluation des effets de la réforme de la taxe professionnelle sur la fiscalité des collectivités locales et sur les entreprises, mai 2010.

³ Présidé par notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général de la commission des finances.

grosses installations industrielles qui seront implantées postérieurement à la réforme, et bénéficieront d'une fiscalité communale extrêmement amoindrie par rapport au régime de la taxe professionnelle ; [...]

« 4) la répartition de la [CVAE] devra, après une période transitoire en 2011, faire intervenir des critères additionnels à celui des effectifs salariés, tels que la valeur locative (pour les locaux industriels) ou la superficie (pour les locaux commerciaux) ».

Les dispositions du présent article s'inscrivent dans ce cadre même si elles ne peuvent s'appuyer sur des éléments nouveaux au regard de ceux disponibles lors de l'examen du PLF pour 2010.

Le III de l'article 1586 *octies* du code général des impôts (CGI) dispose que **« la valeur ajoutée est imposée dans la commune où le contribuable la produisant dispose de locaux ou emploi des salariés exerçant leur activité plus de trois mois »**. La répartition se fait au prorata des effectifs de chacun des établissements. Toutefois, **« l'effectif employé dans un établissement pour lequel les valeurs locatives des immobilisations industrielles [...] représentent plus de 20 % de la valeur locative des immobilisations imposables à la [CFE] est pondéré par un coefficient 2 »**.

Le rapport des parlementaires en mission¹ estime que le critère du doublement des effectifs **« paraît trop global pour assurer une prise en compte suffisante des charges supportées par les collectivités locales concernées. Aussi la prise en compte d'éléments supplémentaires doit-elle être privilégiée. Elle doit répondre à une double contrainte : d'une part, les éléments à déclarer doivent être facilement identifiables par l'administration et les redevables, d'autre part, leur détermination doit être objective »**.

Préconisations du rapport des parlementaires en mission

*« Dans ce contexte, plusieurs aménagements pourraient être retenus. Le premier serait **d'accroître la prise en compte des emplois** dans le sens déjà choisi par la loi de finances pour 2010, **en renforçant encore la pondération prévue au bénéfice des collectivités locales qui accueillent les installations les plus contraignantes pour l'environnement**. Le second tiendrait à **la prise en compte d'un élément complémentaire aux effectifs** : les valeurs locatives dans tous les cas où celles-ci sont déterminées à partir d'une base comptable.*

*« En premier lieu, s'agissant de la prise en compte des effectifs, l'effet de la pondération du « double » [...] pourrait être renforcé quand ces immobilisations sont afférentes à des établissements soumis à la réglementation des installations classées et, plus encore, quand ces derniers établissements sont du type « Seveso ». **A cet égard, le « double » pourrait être porté au « triple » pour les établissements soumis à la réglementation des installations classées et au quadruple pour établissements du type « Seveso »**.*

¹ François-Noël Buffet, Olivier Carré, Alain Chatillon, Michel Diefenbacher, Charles Guené, Marc Laffineur, Conséquences de la réforme de la taxe professionnelle pour les collectivités locales, et préconisations d'amélioration, notamment au plan de la péréquation, juin 2010.

« En second lieu, la valeur locative foncière déterminée par la valeur comptable présente l'avantage d'une objectivité forte. Le dernier rapport du Conseil des prélèvements obligatoires a rappelé son objectivité et sa part conséquente dans l'assiette de l'impôt. Ce critère est, de plus, facilement utilisable sans attendre les évolutions qui pourraient intervenir pour déterminer l'ensemble des valeurs locatives foncières. S'agissant de la valeur locative des immeubles industriels, sa déclaration spécifique est d'ailleurs prévue pour permettre l'application de la pondération du « double » prévue par la loi de finances pour 2010 au bénéfice des collectivités qui accueillent des installations industrielles. [...]

*« Compte tenu de l'aménagement proposé ci-dessus pour le critère effectif, il paraît justifié de privilégier ce premier critère en le retenant pour **les deux-tiers s'agissant de la répartition de la cotisation de CVAE, et de retenir la valeur locative foncière déterminée par la valeur comptable pour le troisième tiers.** »*

b) Le dispositif proposé par le Gouvernement

Le texte initial du projet de loi de finances pour 2011 (**alinéas 110 à 113**) prévoyait plusieurs aménagements. Il était proposé de répartir la CVAE **pour moitié au prorata des effectifs et pour moitié au prorata d'un indicateur de surface** à définir par décret. Le **doublement des effectifs** lorsqu'ils se rattachent à des établissements industriels **devait disparaître**.

L'indicateur de surface, déjà évoqué lors des débats du PLF pour 2010, diffère des valeurs locatives des immobilisations imposables à la CFE. En effet, **ce dernier critère emporte un effet-prix très favorable à la région Île-de-France**.

L'avantage de l'indicateur de surface serait de faire disparaître cet effet-prix et de garantir ainsi une stricte équivalence entre tous les territoires des éléments retenus dans la clef de répartition.

Au demeurant, les simulations transmises par le Gouvernement¹ (cf. tableau ci-dessous) montrent que, une fois éliminées les valeurs extrêmes, l'effet correctif du critère des surfaces au regard de celui des valeurs locatives imposables à la CFE reste globalement limité.

¹ Les simulations ne sont pas réalisées sur les bases des données de la première campagne déclarative de CVAE.

**Répartition de la CVAE en fonction des valeurs locatives imposables
à la CFE ou d'un indicateur de surface**

(en milliers d'euros)

	VLF – CFE	Surfaces	Variation
CA du Havre	16 767	17 466	+ 4,17 %
CA Troyes	7 828	7 859	+ 0,40 %
CC Pays du Grésivaudan	7 432	7 443	+ 0,15 %
Paris (ville)	413 858	411 842	- 0,49 %
Puteaux	42 519	42 280	- 0,56 %
Levallois-Perret	20 275	20 150	- 0,62 %
Vélizy-Villacoublay	16 469	16 352	- 0,71 %
Clichy	9 078	8 993	- 0,94 %
Courbevoie	32 624	32 278	- 1,06 %
Colombes	8 692	8 457	- 2,70 %
Saint Ouen	7 888	7 641	- 3,13 %
Tremblay-en-France	10 753	10 319	- 4,04 %

Source : direction de la législation fiscale

En revanche, **le droit proposé par le Gouvernement**, qui cumule le critère des effectifs et celui des surfaces, **a des effets très sensibles sur la répartition de la CVAE par rapport au droit existant**, comme le montre le tableau ci-dessous.

**Répartition de la CVAE au regard du droit proposé
dans le texte initial du PLF pour 2011**

(en milliers d'euros)

	Droit existant	Effectifs (sans pondération pour les effectifs industriels)	Surfaces	Droit proposé (50 % effectifs + 50 % surfaces)	Variation
Nanterre	25 393	25 199	18 433	21 816	- 14,09 %
Vélizy-Villacoublay	13 681	13 852	16 352	12 086	- 11,66 %
CU de Rennes	40 581	38 432	34 010	36 221	- 10,74 %
Puteaux	54 199	54 640	42 280	48 460	- 10,59 %
Courbevoie	40 952	42 891	32 278	37 585	- 8,22 %
Levallois-Perret	24 687	25 382	20 150	22 766	- 7,78 %
Neuilly-sur-Seine	20 483	20 521	17 907	19 214	- 6,20 %
CU de Marseille	55 026	55 913	48 612	52 263	- 5,02 %
CU de Bordeaux	58 528	58 704	52 578	55 731	- 4,78 %
CU de Lille	79 006	79 650	71 326	75 488	- 4,45 %
CU de Nantes	49 279	50 223	44 770	47 497	- 3,62 %
Paris (ville)	437 041	443 498	411 842	427 670	- 2,14 %
CU de Toulouse	61 469	62 170	59 359	60 765	- 1,15 %
CU de Strasbourg	45 251	45 019	45 507	45 263	0,03 %
CC Pays du Grésivaudan	7 086	6 941	7 443	7 192	1,50 %
CA Troyes	7 524	7 475	7 859	7 667	1,90 %
CC Caux – Vallée de Seine	4 345	4 205	4 660	4 433	2,01 %
CA du Havre	16 000	15 544	17 466	16 505	3,16 %
SAN Ouest Provence	6 513	6 263	7 788	7 026	7,87 %
CU de Lyon	123 200	124 983	143 798	134 391	9,08 %

Source : direction de la législation fiscale

Les simulations montrent cependant que les communes et les EPCI les moins industriels connaissent une baisse, parfois très marquée, de la CVAE qu'ils perçoivent alors que les territoires très industriels voient leur montant de CVAE croître que dans une proportion plus raisonnable (à l'exception du SAN Ouest Provence et de la CU de Lyon). **Il semblerait que le droit proposé défavorise les zones non industrielles sans pour autant favoriser les zones industrielles.**

c) Le dispositif adopté par l'Assemblée nationale

A l'initiative de notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général, l'Assemblée nationale a adopté un dispositif très différent, dont les effets ne peuvent pas être simulés mais **dont l'objectif principal est un**

retour important aux communes et aux EPCI accueillant des établissements industriels.

Tout d'abord, l'Assemblée nationale a **maintenu la pondération « double » pour les effectifs industriels.**

Elle a ensuite prévu que la valeur ajoutée serait répartie, **pour un tiers**, en fonction des **valeurs locatives des immobilisations industrielles imposables à la CFE** et, pour les **deux tiers restants**, en fonction des **effectifs.**

La clef ainsi proposée (deux tiers / un tiers) se rapproche de celle préconisée par le rapport des parlementaires en mission, à une importante différence près. En effet, dans le dispositif adopté par l'Assemblée nationale, un tiers de la CVAE est répartie en fonction des valeurs locatives **des seules immobilisations industrielles** alors que le rapport précité visait l'ensemble des valeurs locatives.

Or le choix retenu par nos collègues députés peut emporter **des effets pervers.** Par exemple, une entreprise possède deux établissements, dont l'un est un petit établissement industriel dont la part en termes d'effectifs, de surfaces et/ou de valeurs locatives est minime au regard de l'autre établissement. **Pourtant, du seul fait qu'il est industriel, son territoire d'implantation perçoit, au minimum, un tiers de la CVAE acquittée par l'entreprise.**

Pour cette raison, **la clef de répartition adoptée par les députés avait été écartée l'année dernière ne semble pas devoir être retenue cette année.**

Les débats de l'Assemblée nationale, reproduits ci-dessous, montrent d'ailleurs que, **faute de simulations, le débat reste entièrement ouvert.**

Débats à l'Assemblée nationale sur la répartition de la CVAE

M. Gilles Carrez, rapporteur général. [...] Nous avons demandé au Gouvernement s'il serait possible d'introduire les surfaces à côté des effectifs. Je tiens à le remercier puisqu'il nous avait expliqué il y a un an que c'était assez difficile parce que nous n'avions pas de fichier sur les superficies occupées par les entreprises et qu'une solution a finalement été trouvée. Il nous propose de répartir en tenant compte pour moitié des effectifs et pour moitié des surfaces, **mais nous craignons que, sans une pondération des effectifs dans les établissements industriels, les cotisations sur la valeur ajoutée ne soient pas suffisantes.**

Malheureusement, madame la ministre, nous n'avons pas de simulation. [...] Dans ces conditions, il nous semble peut-être plus raisonnable de retenir comme critères ceux qui ont été adoptés par le groupe de travail auquel appartenait M. Diefenbacher, **avec une répartition pour les deux tiers sur la base des effectifs, en continuant à les doubler dans les établissements industriels, et pour un tiers sur la base de la superficie des seuls immeubles industriels.**

[...] Je ne sais cependant pas non plus comment nous allons procéder, car nous rencontrons une véritable difficulté technique. Si les critères que nous adoptons à l'issue de cette loi de finances s'avèrent ne pas être satisfaisants, il sera très difficile de les corriger en 2012, car il faudra alors ajuster les fonds de garantie individuelle. Nous ne prétendons donc pas que notre amendement soit la panacée, la meilleure pondération, **mais il faut essayer de s'approcher le plus possible de l'objectif, qui est la substitution du nouvel impôt à la taxe professionnelle.** [...]

Mme Christine Lagarde, ministre. [...] En l'absence de simulations, nous ne pouvons que tâtonner, et c'est pourquoi je suis réservée, même si je comprends la volonté d'avantager les établissements à caractère industriel.

Si nous proposons un ratio de 50-50, qui diffère de la suggestion de Marc Laffineur, dans le rapport parlementaire, c'est que c'était néanmoins l'une des deux options envisagées par le comité des finances locales sur examen du rapport Durieux. Il nous a semblé que, dès lors que la question avait été expertisée par les équipes ayant travaillé autour de M. Durieux et revue par le comité des finances locales, c'était une bonne piste à retenir. Nous devons progresser encore dans la simulation pour savoir s'il convient de surpondérer le critère des effectifs dans le but de favoriser le secteur industriel. [...]

M. Gilles Carrez, rapporteur général. Déjà l'an dernier, alors que nous ne disposions d'aucune simulation, nous avons procédé par ajustements successifs à partir des effectifs, le Sénat ayant proposé, lui, de les compter pour deux dans les établissements industriels.

Je propose que nous suivions non pas les recommandations du Comité des finances locales, que je préside, et qui était plutôt pour une répartition moitié surface, moitié effectifs, mais l'option retenue par le groupe de travail composé de nos collègues Laffineur, Carré et Diefenbacher, ainsi que de Charles Guené et de deux autres sénateurs. À votre demande, madame la ministre, ils vous ont remis un rapport en juin dernier qui recommandait la répartition de la valeur ajoutée des établissements industriels pour le tiers sur la base des valeurs locatives et pour les deux tiers sur la base des effectifs.

Mais, je le répète, si des ajustements vous paraissent nécessaires, vous pourrez les proposer au Sénat, et puis nous trancherons en commission mixte paritaire. La proposition du groupe de travail va davantage dans le sens que l'on souhaite, à savoir **privilégier les communes industrielles parce que ce sont elles qui perdent le plus avec la réforme.** [...]

Mme Christine Lagarde, ministre. [...] **J'accueille favorablement la proposition de M. le rapporteur général.**

J'avais retenu une des options proposées par le rapport Durieux, avalisée par le comité des finances locales. Mais si votre proposition s'avère meilleure au vu de simulations qui permettent de se rapprocher le plus possible de la réalité en évitant l'approximation, je la suivrai bien entendu. [...]

(L'amendement n° 671 est adopté.)

Plusieurs options sont offertes au Sénat :

- le *statu quo*, comme le préconisait le comité des finances locales dans sa délibération du 1^{er} juin 2010 précitée, en attendant de nouvelles simulations fondées sur la campagne déclarative de juin dernier, sachant que, dans l'intervalle, les ressources financières des collectivités territoriales sont garanties ;

- retenir la proposition initiale du Gouvernement tout en maintenant la pondération double des effectifs industriels ;

- établir une nouvelle clef proche des préconisations des parlementaires en mission : deux tiers « effectifs » (avec pondération double) et un tiers « surfaces » (soit sur la base de l'indicateur de surface proposé par le Gouvernement, soit en lui préférant les valeurs locatives) ;

- revenir à la clef adoptée par le Sénat en première lecture lors de l'examen du PLF pour 2010.

En tout état de cause, nul n'est en mesure d'apprécier correctement les effets de ces différentes répartitions.

2. Un allègement du régime de la déclaration des effectifs

Le II de l'article 1586 *octies* dispose que « le montant et les éléments de calcul de la valeur ajoutée et la liquidation de la [CVAE] font l'objet d'une déclaration par les entreprises [...]. **Cette déclaration mentionne, par établissement le nombre de salariés employés au cours de la période pour laquelle la déclaration est établie. Les salariés qui exercent leur activité plus de trois mois sur un lieu situé hors de l'entreprise qui les emploie sont déclarés à ce lieu** »¹. Cet article a été complété par un décret du 9 juin 2010², qui impose une déclaration des **effectifs exprimés en équivalents temps plein travaillés (ETPT)**.

Le texte initial du projet de loi de finances (**alinéas 104 à 108 et 136**) prévoit de dissocier la déclaration des effectifs et celles des éléments relatifs au calcul de la CVAE. En cela, le Gouvernement entend distinguer « *plus clairement la déclaration des salariés (1330-CVAE), de celle permettant la liquidation de la CVAE due (imprimé 1329)* » et ainsi conformer le droit à la pratique administrative.

L'Assemblée nationale a maintenu ce dispositif. En revanche, à l'initiative de notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général, elle a aménagé, dans un souci d'allègement et de simplification des procédures, le régime de déclaration des effectifs salariés.

Comme le relevait le rapport Durieux-Subremon précité, « *la déclaration des effectifs salariés par commune pour les entreprises multi-établissements pourrait [...] se traduire par une augmentation des charges administratives de certaines activités. [...] Dans certains secteurs économiques (travaux publics, travail temporaire, surveillance privée, etc.), les entreprises peuvent avoir des difficultés pour déclarer la localisation*

¹ L'article 1770 *decies* du CGI prévoit que « tout manquement, erreur ou omission au titre des obligations prévues [au II de l'article 1586 *octies*] est sanctionné par une amende égale à 200 euros par salarié concerné, dans la limite d'un montant fixé à 100 000 euros ».

² Décret n° 2010-627 du 9 juin 2010 relatif aux modalités de déclaration du nombre de salariés employés par les contribuables assujettis à la [CVAE].

exacte de leurs effectifs. L'application du texte pourrait se traduire par un accroissement de la charge administrative, sans que la fiabilité des données utilisées pour répartir la CVAE ne soit assurée ».

Pour cette raison, le texte adopté par l'Assemblée nationale prévoit que « **les salariés exerçant leur activité dans plusieurs communes sont déclarés dans celle d'entre elles sur le territoire de laquelle leur durée d'activité est la plus élevée** » : les salariés sont déclarés là où ils passent le plus de temps.

Apparemment, cette solution n'est pas totalement satisfaisante en termes de répartition du produit de la CVAE. Par exemple, un agent de sécurité qui serait affecté pendant 55 % de son temps annuel dans une commune A puis le reste de l'année dans une commune B sera considéré comme n'ayant effectué son travail que dans la commune A.

Le rapport d'information de votre rapporteur général sur la mise en œuvre de la contribution économique territoriale¹ soulignait que **la contrainte déclarative qui pèse sur les entreprises est sans incidence sur leur charge fiscale**, qui ne dépend que de leur chiffre d'affaires et de leur valeur ajoutée.

Dès lors, malgré les sanctions applicables, les entreprises pourraient être tentées de remplir les déclarations avec laxisme, d'autant plus que les services fiscaux ne seront pas toujours à même de contrôler la véracité des déclarations à moins d'une enquête très approfondie.

Votre rapporteur général concluait en rappelant que « *de telles erreurs ou omissions pénalisent directement et durablement les collectivités territoriales puisqu'elles ne percevront pas la part de CVAE qui leur revient de droit* ».

Dans de telles conditions, **l'allègement du fardeau administratif proposé par l'Assemblée nationale constitue une opportunité autant pour les entreprises que pour les collectivités territoriales** : une déclaration plus simple étant une garantie d'un juste retour des recettes fiscales.

Par ailleurs, le 2° (**alinéa 103**), **l'alinéa 108**, le *d*), *e*) et *f*) du 4° (**alinéas 114 à 121**) du E du II apportent plusieurs précisions utiles quant aux modalités de déclaration de la CVAE, en particulier en cas de transmission universelle de patrimoine, de défaut de déclaration ou de locations ou de ventes d'immeubles par des redevables étrangers. Ils n'appellent pas de commentaires particuliers.

¹ Philippe Marini, rapport d'information n° 588 (2009-2010), Mise en œuvre de la contribution économique territoriale : la trajectoire de la réforme, 29 juin 2010.

B. LE CALCUL DE LA CVAE ET LA RÉPARTITION DE LA VALEUR AJOUTÉE DANS LES GROUPES FISCAUX

1. Les dispositions introduites par l'Assemblée nationale

A l'initiative de notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général, l'Assemblée nationale et sa commission des finances, à l'unanimité pour le premier dispositif, avaient adopté deux amendements importants et complémentaires.

Ayant exprimé un avis défavorable lors de l'examen en séance, le Gouvernement a **supprimé ces deux dispositifs en seconde délibération**.

a) La consolidation des chiffres d'affaires pour l'application du barème

Le premier prévoyait que **le chiffre d'affaires d'une société membre d'un groupe fiscal** (donc détenue à au moins 95 %), retenu pour la détermination du taux de CVAE applicable, **soit consolidé au niveau du groupe auquel elle appartient**. Il s'agissait notamment de limiter des facultés d'optimisation et de mettre en place un régime de valeur ajoutée qui soit cohérent avec le mode de détermination de l'impôt sur les sociétés (IS) dans les groupes.

Cette mesure avait déjà été présentée l'année dernière par la commission des finances de l'Assemblée nationale lors de l'examen de l'article 2 de la loi de finances pour 2010, mais c'est finalement **le dispositif anti-restructurations abusives proposé par le Gouvernement**, codifié à l'article 1586 *quater* du code général des impôts, **qui avait été adopté** (*cf. infra*).

Le Gouvernement s'y est opposé en invoquant les arguments suivants :

- outre son coût pour les entreprises, estimé à **135 millions d'euros** (net d'impôt sur les sociétés), ce dispositif introduirait une complexité supplémentaire pour celles-ci, puisqu'il faudrait notamment **neutraliser les refacturations internes** entre sociétés membres d'un groupe¹, à défaut de

¹ Lors des débats à l'Assemblée nationale sur le projet de loi de finances pour 2010, Christine Lagarde, ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, avait évoqué l'exemple suivant :

« Pourquoi, selon moi, la prise en compte d'un périmètre d'intégration pour les besoins de la contribution économique territoriale est-il pénalisant ?

« Prenons une société A avec un chiffre d'affaires de 5 millions d'euros. Imaginons que ce même chiffre d'affaires corresponde à trois sociétés qui se facturent entre elles, dans le cadre d'un processus d'élaboration d'une partie de l'activité, de la mise en œuvre, ou encore de l'amélioration de la finalité du produit, comme c'est le cas dans certains groupes textiles. Dans ces conditions, il faudra prendre le chiffre d'affaires intra groupe, c'est-à-dire les sommes que se facturent les sociétés les unes aux autres, et cela arrive plus souvent qu'on ne le croit ; à cela on ajoutera le chiffre d'affaires final de 5 millions d'euros. Pour un chiffre d'affaires réel de 5 millions d'euros, vous aurez pris en compte le million facturé entre la société A et la société B, les 3 millions facturés entre la société B et la société C plus les 5 millions qui seront facturés au final. **Cela s'apparente à un double comptage.** »

quoi le même chiffre d'affaires serait compté plusieurs fois pour déterminer le montant de CVAE ;

- la fiscalité se conçoit traditionnellement impôt par impôt, de sorte que le régime d'intégration pour l'IS n'a pas nécessairement vocation à s'appliquer à un impôt territorial ;

- le **risque d'optimisation** invoqué, c'est-à-dire de multiplication des filiales dans une optique de segmentation du chiffre d'affaires du groupe pour échapper à la CVAE ou en minorer la charge, **serait en pratique très réduit** puisque le seuil d'imposition n'est que de 500 000 euros et que le barème de CVAE est progressif, à la différence de l'ancienne TP ;

- il **pénaliserait plus particulièrement les groupes intégrés de taille moyenne ou petite**, alors qu'il serait sans effet pour les groupes de taille importante dont les filiales sont déjà toutes imposées au taux maximum de 1,5 % (pour autant que leur chiffre d'affaires soit supérieur à 50 millions d'euros) ;

- enfin il **défavoriserait les filiales de groupes français** par rapport aux filiales de groupes étrangers, puisqu'une filiale en France d'un groupe étranger ne serait pas concernée par cette consolidation, en l'absence de groupe intégré en France.

b) La consolidation des valeurs ajoutées avant territorialisation

Le second amendement proposait de répartir le produit de CVAE entre les collectivités territoriales et leurs EPCI non pas en l'appréciant au niveau de l'entité juridique, mais à celui du **groupe fiscal**, en se fondant sur la somme des valeurs ajoutées des sociétés membres du groupe. Gilles Carrez a en particulier invoqué l'héritage et l'expérience de la taxe professionnelle, qui ont pu réserver localement des « mauvaises surprises », notamment en raison du plafonnement de la valeur ajoutée.

Les restructurations, fusions intra-groupe et pratiques d'optimisation (notamment par sous-location ou affectation de matériel aux établissements et sociétés – telles des foncières – qui excédaient déjà le plafond de 3,5 % de la valeur ajoutée) ont en effet pu conduire à minorer le produit de TP sans pour autant que l'assiette des équipements et biens mobiliers ait été déplacée. **Il en résulte que la localisation de la valeur ajoutée de certaines sociétés fiscalement intégrées peut aujourd'hui se révéler assez différente de celle des installations et équipements**, en particulier dans le secteur automobile.

Ce second dispositif prévoyait donc que lorsque le contribuable est une société membre d'un groupe fiscal intégré, les clefs de territorialisation de la valeur ajoutée sont appliquées à la somme des valeurs ajoutées de l'ensemble des sociétés membres du groupe, comme si elles ne constituaient qu'une seule et même société, puis cette valeur ajoutée globale est répartie selon la somme des valeurs locatives et des effectifs de l'ensemble de ces sociétés.

Exemple

Soit une entreprise comportant **deux établissements** implantés dans deux communes A et B :

- l'établissement de la commune A est un **centre de décision** (direction, fonctions support et services commerciaux). Il emploie 100 salariés et ses immobilisations imposables occupent une surface de 50 unités ;

- l'établissement de la commune B est un **site de production**, qui emploie 450 salariés (soit 81,8 % du total) et occupe une surface de 150 unités (soit 75 % du total).

L'entreprise dégage globalement une valeur ajoutée (VA) de **500**, ainsi répartie :

- dans le **droit actuel** (au prorata des seuls effectifs, ceux de l'établissement industriel étant doublés), l'entreprise affecte dans la commune A une VA de $500 \times (100/1\ 000)$, soit **50** (10 % du total) et de $500 \times [(450 \times 2)/1\ 000]$, soit **450** (90 % du total) dans la commune B. La commune de l'établissement industriel est alors fortement avantagée au regard du poids que celui-ci représente dans les effectifs et la surface des deux établissements ;

- dans la nouvelle pondération proposée par le **Gouvernement** (50 % pour les effectifs et 50 % pour la surface, sans doublement des effectifs industriels), la VA affectée à la commune A est de $[0,5 \times (100/550) \times 500] + [0,5 \times (50/200) \times 500]$, soit **107,95** et celle affectée à la commune B est de $[0,5 \times (450/550) \times 500] + [0,5 \times (150/200) \times 500]$, soit **392,05** ;

- dans le schéma proposé par l'**Assemblée nationale** (deux tiers pour les effectifs, ceux des installations industrielles étant doublés, et un tiers pour la valeur locative¹ des seules immobilisations industrielles), la VA localisée dans la commune A est de $[66 \% \times (100/1\ 000) \times 500] + [33 \% \times 0 \times 500]$, soit **33,33** (6,7 % du total), et celle affectée à la commune B est de $[66 \% \times (900/1\ 000) \times 500] + [33 \% \times 500]$, soit **466,67** (93,3 % du total). Le retour est dès lors maximisé pour la commune de l'établissement industriel. En retenant l'ensemble de la valeur locative, les résultats seraient de **55,56** pour la commune A et **444,44** pour la commune B.

L'année suivante, l'**entreprise filialise l'usine dans le cadre d'un groupe fiscal**. L'établissement industriel devient une société distincte, intégralement détenue par la société mère exploitant un établissement unique (le siège) dans la commune A. La valeur ajoutée est alors calculée séparément et affectée individuellement à chaque commune, sans qu'il soit besoin de recourir à la clef de répartition puisque chaque entreprise est mono-établissement.

Si on suppose que les salariés du siège sont en moyenne trois fois mieux payés que ceux de l'usine et que la répartition de la VA est équivalente à celle de la masse salariale, la société du siège déclare une VA taxable de $(100 \times 3) / [(100 \times 3) + 450]$, soit **40** (200 en la rapportant à la VA globale de 500) relevant de la commune A, et la société industrielle une VA taxable de **60** (300 rapporté à la VA globale). **Le rapport devient plus favorable à la société du siège alors que les implantations physiques du groupe n'ont pas évolué.**

Le dispositif présenté à l'Assemblée nationale revient à appréhender la somme des VA au niveau du groupe, soit 500 dans cet exemple, puis à la répartir dans chaque société en fonction de ses effectifs et de l'indicateur de surface selon les modalités exposées *supra*.

¹ Pour davantage de simplicité, la valeur locative est ici assimilée à l'indicateur de surface proposé par le Gouvernement.

S'opposant au dispositif, **le Gouvernement a souligné** que :

- la répartition de la valeur ajoutée est avant tout une règle d'affectation des ressources aux collectivités territoriales. Or ce dispositif, associé à des critères de répartition de la valeur ajoutée distincts selon le caractère industriel ou non de l'établissement, aboutirait à **déplacer territorialement de la valeur ajoutée**, ce qui entre en contradiction avec l'objectif recherché de renforcer le lien entre les entreprises, entités juridiques, et les territoires dans lesquels elles sont implantées ;

- il n'est aujourd'hui pas possible d'apporter des éclairages sur ses conséquences concrètes auprès des collectivités territoriales, les nouvelles déclarations de CVAE n'ayant pas encore pu être exploitées ;

- de même, aucun élément ne permet d'infirmier ni de corroborer le fait que la répartition actuelle de la valeur ajoutée serait inadaptée en présence d'un groupe fiscal. La plupart des opérations intragroupe n'ont pas d'effet sur la détermination de la valeur ajoutée, ni donc sur sa répartition territoriale ;

- la mise en place de ce nouveau critère de répartition n'est **matériellement pas possible pour l'année à venir** en raison des délais contraints existants, notamment le délai lié à la répartition du produit de CVAE aux collectivités territoriales dès le mois de janvier 2011, et du nombre important d'entreprises redevables concernées.

2. La position de votre commission des finances

Les deux mesures relatives à la **consolidation du chiffre d'affaires et de la valeur ajoutée** dans les groupes fiscaux ont donné lieu à des débats d'autant plus âpres à l'Assemblée nationale qu'elles recueillaient un assez large consensus.

a) Le dispositif de consolidation du chiffre d'affaires

S'agissant de la consolidation du chiffre d'affaires pour l'application du barème, il importe de revenir sur les deux principaux arguments invoqués par nos collègues députés.

En premier lieu, votre rapporteur général rappelle qu'un **dispositif « anti-abus »**, inspiré de celui applicable à la valeur locative des immobilisations sous le régime de la TP, **a déjà été adopté dans la loi de finances pour 2010** et tend à prévenir les restructurations intra-groupe (apports, fusions, cessions et scissions), autrement dit les « saucissonnages », qui auraient notamment pour effet ou objectif de minorer sensiblement la cotisation de CVAE.

L'article 1586 *quater* du code général des impôts prévoit ainsi qu'en cas d'apport, de cession d'activité ou de scission réalisé entre deux entreprises

du même groupe¹, le chiffre d'affaires à prendre en compte pour la détermination du taux d'imposition de la valeur ajoutée est égal à la **somme des chiffres d'affaires de l'ensemble des redevables parties à l'opération**, et ce dans les mêmes proportions, tant que trois conditions sont remplies simultanément :

- l'écart entre les cotisations dues par l'ensemble des parties à l'opération est **inférieur de plus de 10 %** (seuil adopté à l'initiative du Sénat) à ce qu'il aurait été en l'absence d'opération ;

- l'activité continue d'être exercée par les parties à l'opération ou par une ou plusieurs de leurs filiales ;

- l'ensemble des sociétés en cause ont des « **activités similaires ou complémentaires** ». La qualification de « *similaire* » vise les cas dans lesquels une entreprise se restructurerait en plusieurs entités régionales exerçant les mêmes activités. L'adjectif « *complémentaire* » fait quant à lui référence à des restructurations sectorielles dans une même chaîne de valeur.

Ce dispositif peut être d'autant plus efficace qu'il se fonde sur une notion commerciale du groupe, **plus large que celle de groupe fiscal** à laquelle faisaient référence le régime « anti-abus » en vigueur sous le régime de la TP comme le dispositif présenté à l'Assemblée nationale. Il prévoit cependant des conditions cumulatives et, ainsi que cela avait été critiqué à l'Assemblée nationale, se contente d'encadrer les **flux** sans traiter le « stock » des groupes d'entreprises. Il repose donc sur le choix de ne pas revenir sur l'organisation actuelle des entreprises, quand bien même elle aurait été initialement conçue dans une logique d'optimisation fiscale, en particulier depuis l'introduction de la cotisation minimale de TP. La CVAE se différencie cependant de la TP par son assiette et sa progressivité, de sorte que **les schémas d'optimisation antérieurs ne sont pas nécessairement pérennes**.

En second lieu, la justification fondée sur l'application d'un principe de cohérence du droit fiscal, entre l'IS et la CVAE, peut être contestée. Certes, votre rapporteur général a toujours plaidé, au nom de la cohérence entre le droit et la réalité économique, pour une **meilleure reconnaissance d'un droit des groupes** traitant de manière unifiée les sociétés contrôlées et contrôlantes, tant en matière fiscale et comptable que de droit des sociétés. Le régime de groupe en matière d'IS traduit cette cohérence pour les sociétés véritablement intégrées, c'est-à-dire détenues à hauteur d'au moins 95 %. Or la valeur ajoutée participe à la formation du résultat.

En outre, l'article 21 du dernier projet de loi de finances rectificative pour 2010 propose de créer un **régime optionnel de consolidation du recouvrement de la TVA**, en se fondant sur une notion plus large du groupe,

¹ Au sens du droit des sociétés, c'est-à-dire lorsque l'entité à laquelle l'activité est transmise est détenue à plus de 50 % par l'entreprise cédante, apporteuse ou scindée ou par une entreprise qui détient cette dernière ou une de ses filiales.

semblable à celle du régime du bénéfice mondial consolidé¹ ou des filiales en droit commercial. Un assujetti à la TVA peut ainsi se désigner comme seul redevable pour acquitter, avec leur accord, la TVA et d'autres taxes et contributions dues par les membres du groupe. Ce régime de consolidation n'est cependant pas la stricte transposition du régime de groupe en matière d'IS.

Pour autant, l'intégration fiscale en matière d'IS permet de compenser des déficits et bénéfices dans une entité économique homogène, alors qu'au regard de la CVAE, chaque société membre produit distinctement de la valeur ajoutée selon la logique qui préside à l'organisation du groupe (sectorielle, fonctionnelle...), sauf cas de valeur ajoutée négative (centre de coûts), ce qui plaide en faveur d'une imposition nationale au niveau de l'entreprise plutôt que du groupe. **Cette différence de nature entre IS et CVAE existe également sur le plan comptable**, puisque les normes comptables françaises, telles qu'interprétées par l'Autorité des normes comptables en 2010, privilégient l'inscription de la CVAE en **charges d'exploitation**² plutôt qu'en impôt sur le résultat.

Au final, le dispositif examiné à l'Assemblée nationale paraît **disproportionné au regard de ses objectifs**, non exempt d'effets pervers, et tend d'une certaine façon à **s'éloigner du postulat de territorialisation** de l'imposition, auquel le Parlement a montré son attachement lors de l'examen de la réforme fin 2009.

Il n'en demeure pas moins nécessaire d'éviter que les groupes d'entreprises ne soient tentées, dans un objectif d'optimisation fiscale, **de créer autant de filiales que de sites de production**. Compte tenu du nouveau seuil de 500 000 euros et de la linéarité du barème progressif, ce risque apparaît certes assez réduit, mais il peut se présenter dans les groupes de taille moyenne, les stratégies d'intégration verticale, ou s'appliquer sur les différentes tranches du barème de la CVAE (jusqu'à 50 millions d'euros de chiffre d'affaires).

A la date d'examen par la commission du présent rapport, votre rapporteur général n'est pas en mesure d'apporter une solution satisfaisante au problème réel soulevé par nos collègues députés. Il le fera lors de la réunion de la commission des finances prévue le 4 décembre 2010.

¹ *Au regard de la TVA, le groupe est ainsi constitué de la société de tête, seule redevable, et des sociétés dont elle détient, directement ou indirectement, plus de la moitié du capital ou des droits de vote.*

² *Dans son communiqué du 21 juillet 2010, l'Autorité des normes comptables préconise de comptabiliser la CVAE, comme les autres impôts (hors IS), taxes et versements assimilés, en charges d'exploitation, tant dans les comptes individuels que dans les comptes consolidés. Les groupes cotés, et partant, soumis aux normes comptables internationales IFRS (en particulier la norme IAS 12), sont en revanche susceptibles de comptabiliser la CVAE en tant qu'impôt sur le résultat.*

b) La consolidation de la valeur ajoutée avant répartition

Le dispositif d'agrégation des valeurs ajoutées des sociétés membres d'un groupe fiscal ne constitue pas une réponse adaptée à la volatilité de la territorialisation de la valeur ajoutée et est susceptible de créer d'importantes distorsions.

La CVAE étant un impôt national réparti localement, cette volatilité, comme l'écart entre la réalité physique des implantations et la valeur ajoutée taxable qui leur est attribuée, **sont deux difficultés qui ne peuvent être totalement levées**, malgré le progrès indéniable que constitue le principe de clefs de territorialisation, introduit à l'initiative de l'Assemblée nationale fin 2009. L'exemple mentionné *supra*, malgré son caractère simplificateur, illustre que les scissions de sociétés en centres de profit mono-établissement et fiscalement intégrés peuvent conduire, du point de vue de la territorialisation, à des variations brutales de valeur ajoutée affectée aux collectivités concernées, notamment par le jeu de la masse salariale.

Cette difficulté n'est cependant pas propre aux groupes fiscaux et existe également au sein d'entreprises disposant de plusieurs établissements. En outre, **le dispositif examiné à l'Assemblée nationale peut induire des variations importantes en cas de croissance externe** du groupe. Si un groupe de services acquiert une société disposant d'une ou plusieurs implantations industrielles de faible ampleur à l'échelle du groupe, l'appréciation de la valeur ajoutée au niveau du groupe peut créer de fortes distorsions en surpondérant la valeur ajoutée affectée à ces implantations, au détriment de celle de tous les autres sites du groupe. Cet **effet de redistribution de la valeur ajoutée** est renforcé avec la clef de répartition proposée par l'Assemblée nationale, qui privilégie la valeur locative des immobilisations industrielles.

Au total, le risque lié au changement de périmètre d'un groupe paraît supérieur à celui des opérations intra-groupe. On ne peut enfin ignorer les problèmes pratiques que pose ce dispositif, compte tenu des délais réduits d'exploitation de milliers de déclarations.

Le traitement de la consolidation de la valeur ajoutée avant répartition est indissociable des réponses apportées aussi bien à la question de la consolidation du chiffre d'affaires pour le calcul de la CVAE qu'à celle des modalités de répartition de la valeur ajoutée entre les établissements. Par conséquent, votre rapporteur général vous proposera une réponse globale à ces questions lors de la réunion de la commission prévue le 4 décembre 2010.

C. LES AUTRES DISPOSITIONS DE PORTÉE PLUS MINEURE

1. Le renforcement du dispositif anti-abus

Le B du II (**alinéas 57 à 66**) procède à plusieurs précisions rédactionnelles.

Il modifie également le III de l'article 1586 *quater* du CGI afin de renforcer les dispositions anti-abus en cas d'apport, de cession d'activité, de scission d'entreprise ou de transmission universelle de patrimoine. Ce dispositif permet d'éviter que certaines entreprises se scindent en de multiples entités pour se situer en-dessous du seuil de 500 000 euros de chiffre d'affaires qui les rendrait redevables de la CVAE (ou en-dessous d'un autre seuil du barème afin de réduire leur imposition totale).

Le présent article élargit la définition des entreprises liées pour lesquelles le chiffre d'affaires à retenir pour l'établissement de la CVAE est **la somme des chiffres d'affaires des entreprises parties à l'opération lorsque celle-ci met en présence des entreprises liées**.

2. Quelques modifications techniques relatives au calcul du chiffre d'affaires et de la valeur ajoutée

Le D du II (**alinéas 71 à 99**) introduit des dispositions relatives au calcul du chiffre d'affaires et de la valeur ajoutée, dont la plupart ne sont que des précisions rédactionnelles bienvenues.

Le présent article définit **notamment le régime applicable aux créances irrécouvrables et aux rentrées sur créances amorties**. Les premières sont des charges car elles constituent, normalement, des pertes définitives. Il arrive que ces créances soient, malgré tout, recouvrées (rentrées sur créances amorties).

Il est prévu que les créances irrécouvrables minorent la valeur ajoutée taxable tandis que les rentrées sur créances amorties la majorent. Ces dispositions représentent, semble-t-il, **un enjeu important, mais non chiffré, pour les établissements de crédit**.

3. Des dispositions de toilettage ou de précisions

Le H du II (**alinéas 134 et 135**) étend le champ des redevables de la CVAE ayant l'obligation de télédéclarer la CVAE.

A l'initiative de notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général, avec avis de sagesse du Gouvernement, le I du II (**alinéa 136**) a été complété afin de modifier l'article 1679 *septies*. Il dispose en effet que les entreprises peuvent utiliser le ratio de leur assiette exonérée de CFE sur leur assiette totale de CFE pour estimer l'effet des exonérations et abattements

territorialisés sur la CVAE. Or cette estimation est offerte tant pour le calcul des acomptes que pour le solde. Cette règle avait été introduite par le Sénat pour éviter que les entreprises n'aient à faire des avances de trésorerie.

L'amendement adopté par l'Assemblée nationale a pour objet de limiter cette possibilité au seul calcul des acomptes. Il paraît logique que la CVAE définitivement liquidée (le solde) corresponde effectivement au montant dû et non à un calcul fait par référence avec la CFE acquittée.

Le J du II (**alinéas 137 et 138**) prévoit que la majoration de CVAE ne s'applique qu'à partir du moment où le contribuable a minoré de 10 % ses acomptes.

Le C (**alinéas 67 à 70**), le G (**alinéa 133**), le K (**alinéa 139**) du II sont rédactionnels, corrigent des scories ou mettent en cohérence des dispositions et n'appellent pas de commentaires particuliers.

L'Assemblée nationale a également adopté plusieurs amendements rédactionnels.

III. LES MODIFICATIONS RELATIVES À LA CONTRIBUTION ÉCONOMIQUE TERRITORIALE

Le A du III (**alinéas 141 et 142**) modifie l'article 1647 B *sexies* du CGI relatif au plafonnement de la CET afin de prendre en compte les transmissions universelles de patrimoine prévues par le code civil. Ainsi, le montant de la CFE dû par l'entreprise dissoute est ajusté en fonction du rapport entre la durée de la période de référence de l'imposition et l'année civile.

Le B du III (**alinéas 143 à 145**) précise les modalités d'application du dégrèvement transitoire de CET prévu à l'article 1647 C *quinquies* B du CGI. Son 1° prévoit que les coefficients forfaitaires de réévaluation des valeurs locatives sont pris en compte pour leur montant en 2010 et non en 2009. Son 2° effectue une correction rédactionnelle et inclut les crédits d'impôt dans le calcul du dégrèvement transitoire.

Le VI du présent article (**alinéas 159 et 160**) insère une modification rédactionnelle dans l'article 1635 *sexies* du code général des impôts, qui expose **le régime d'imposition de La Poste aux taxes foncières et à la CET** moyennant un abattement de 70 % (pour la CVAE) ou 85 % (pour la CFE et les taxes foncières) des bases. Il fait ainsi référence à l'intégralité de l'article 1467 du même code, relatif à la base d'imposition de la CFE, et non pas au seul 1° de cet article.

IV. LES MESURES RELATIVES AUX EXONÉRATIONS DANS LES ZONAGES D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Lors de l'examen de la réforme de la taxe professionnelle, l'Assemblée nationale avait opportunément considéré que le travail de regroupement des dispositifs d'exonérations zonées, en particulier les zonages dits d'« aménagement du territoire » ou relevant de la politique de la ville, n'avait pas été effectué à droit constant dans le projet initial du Gouvernement. Afin de sécuriser les avantages dont bénéficient les collectivités territoriales bénéficiaires de ces zonages, **nos collègues députés avaient préféré s'en tenir au droit existant**, en le modifiant à la marge.

Plusieurs mesures de coordination sont cependant nécessaires.

Tout d'abord, le G du I (**alinéas 12 à 17**) du présent article corrige le plafond des exonérations prévues à l'article 1466 A. En effet, l'exposé des motifs du présent article rappelle que « *les équipements et biens mobiliers [EBM] correspondaient à 80 % de la base* » **d'imposition**. Or ils en sont désormais supprimés. Par conséquent, le Gouvernement propose de **fixer, pour 2011, les plafonds d'exonération de CFE à hauteur de 20 % des plafonds précédemment applicables pour tenir compte de cette suppression**.

Les paragraphes *I bis*, *I ter*, *I quater* et *I quinquies* de l'article 1466 A du code général des impôts, relatifs aux exonérations de taxe professionnelle dont bénéficiaient les établissements et entreprises établis, créés ou étendus dans les zonages d'aménagement du territoire, soit les **zones de redynamisation urbaine** – ZRU – et les **zones franches urbaines** – ZFU, ont été **abrogés** à l'occasion de la réforme par l'article 2 de la loi de finances pour 2010. Le même article a prévu que les entreprises éligibles à cette exonération avant l'entrée en vigueur de la réforme bénéficient, pour la période d'exonération restant à courir, d'une exonération de CFE et de CVAE.

A ce titre, le R du I (**alinéas 49 à 52**) effectue les mêmes corrections que le G du I précité pour les plafonds de CFE applicables durant cette période transitoire.

Le F du II¹ (**alinéas 122 à 132**) transpose ces modifications pour les exonérations de CVAE et procède à quelques précisions rédactionnelles.

Le **IV** du présent article (**alinéas 147 à 150**) tient compte des abrogations au sein de l'article 1466 A précité en introduisant dans divers articles du code général des impôts des **mesures de coordination qui avaient été omises**. Il fait ainsi référence aux dispositions de la loi qui a créé ces zones, soit les A (pour les ZRU) et B (pour les ZFU) de l'article 42 de la loi n°95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire. Son concernés :

¹ L'Assemblée nationale a adopté un amendement rédactionnel dissociant un F et un F bis.

- le deuxième alinéa du 10 de l'article 39, relatif au régime de la déductibilité partielle des loyers des immeubles de bureaux récents loués en crédit-bail, qui ne s'applique pas aux immeubles situés dans les ZRU ;

- le premier alinéa de l'article 39 *quinquies* D, relatif au régime d'amortissement exceptionnel du prix de revient des immeubles à usage industriel et commercial construits dans les ZRU ;

- le 1° du I de l'article 44 *sexies*, relatif à l'exonération d'impôt sur le revenu ou d'impôt sur les sociétés dont bénéficient pendant deux ans les entreprises industrielles, commerciales ou artisanales créées dans certaines zones, dont les ZRU et les zones de revitalisation rurale (ZRR) ;

- le troisième alinéa du I de l'article 44 *octies*, qui prévoit l'absence d'exonération pour les activités créées dans les ZFU à la suite du transfert d'une activité précédemment exercée par un contribuable ayant déjà bénéficié des régimes des ZRU et ZRR ou de la prime d'aménagement du territoire. Une coordination est également prévue dans la seconde phrase du a du II de l'article 217 *sexdecies*, qui prévoit la non-déductibilité des souscriptions en numéraire au capital d'entreprises dont l'activité est exercée ou créée après le même type de transfert ;

- le huitième alinéa du I de l'article 44 *octies* A, relatif à la limitation de l'exonération des contribuables situés dans les ZFU en cas de transfert, de reprise, de concentration ou de restructuration d'activités préexistantes ;

- le deuxième alinéa de l'article 239 *sexies* D, relatif au régime dérogatoire des locataires d'immeubles en crédit-bail situés dans les zones d'aide à finalité régionale, les ZRR et les ZRU ;

- le premier alinéa de l'article 722 *bis*, qui prévoit une exonération (sous conditions) de droit de mutation à titre onéreux pour les acquisitions de fonds de commerce et de clientèles réalisées dans les ZRU, les ZFU et les ZRR.

Enfin le D du **IV (alinéa 150)** précise que les références à l'article 1466 A précité dans les premier et deuxième alinéas de l'article 1383 B et le premier alinéa de l'article 1383 C du même code, relatifs à l'exonération de taxe foncière sur les propriétés bâties dont bénéficient pour cinq ans les immeubles situés dans les ZFU et les ZRU, **s'entendent dans sa version en vigueur avant la réforme**, soit avant le 31 décembre 2009.

V. LES MODIFICATIONS RELATIVES À L'IMPOSITION FORFAITAIRE SUR LES ENTREPRISES DE RÉSEAUX

A. LE DROIT EXISTANT: L'IFER, UNE NOUVELLE IMPOSITION DIFFÉRENTIELLE

Dans le cadre de la réforme de la taxe professionnelle, introduite par l'article 2 de la loi de finances pour 2010¹, et de son remplacement par la contribution économique territoriale (CET), une nouvelle imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER) a été créée. Elle répondait à un objectif de **neutralisation de l'avantage fiscal**, estimé à environ 1,6 milliard d'euros, et de l'effet d'aubaine dont auraient bénéficié quelques « grands gagnants » de la réforme de la TP.

Huit catégories d'installations sont ainsi imposées à l'IFER, codifiée aux articles 1635-0 *quinquies*, 1519 D à 1519 H, et 1599 *quater* A à 1599 *quater* B du code général des impôts. Les grandes entreprises de réseaux concernées² sont celles des secteurs de l'énergie, des transports ferroviaires et des télécommunications, qui disposent d'importantes immobilisations bien réparties sur tout le territoire et ne présentent pas les mêmes risques de délocalisation que les autres entreprises industrielles. En garantissant une recette fiscale, l'IFER avait également pour objectif de **maintenir l'incitation des collectivités à accueillir sur leur territoire des installations a priori peu attractives**. L'IFER est ainsi perçue par les collectivités territoriales ou leurs groupements intercommunaux à compter de 2011³.

Compte tenu de sa nouveauté ainsi que de son caractère à la fois forfaitaire et de complément à la CET, à produit constant pour les collectivités territoriales, cette imposition n'a pas été sans soulever des débats et des difficultés. Les principaux enjeux ont ainsi été abordés lors d'un « **atelier de travail** » sur l'IFER, organisé par votre commission des finances le 28 avril 2010. Le rapport de la mission conduite par l'inspection générale des finances et l'inspection générale de l'administration, présidée par Bruno Durieux et Patrick Subremon, a également constaté qu'« *en raison de sa conception forfaitaire et de son assiette matérielle dans des secteurs régulés, l'IFER devrait produire des effets indirects qui n'ont pas tous été anticipés* ».

Pour l'essentiel, le **V (alinéas 151 à 158)** du présent article ne fait qu'apporter quelques aménagements aux régimes de recouvrement et des

¹ Loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010.

² En particulier EDF, France Telecom, la SNCF et Areva.

³ L'IFER est perçue par l'Etat en 2010. Les collectivités qui percevaient la TP sur des installations désormais soumises à l'IFER bénéficient cependant d'une « compensation-relais » à l'euro près en 2010, via la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) et les Fonds nationaux de garantie individuelle des ressources (FNGIR). La composante afférente aux matériels roulants utilisés pour le transport ferroviaire de voyageurs en Île-de-France, introduite par la loi relative au Grand Paris (n° 2010-597 du 3 juin 2010) et prévue à l'article 1599 *quater* A bis, sera quant à elle perçue au profit de la Société du Grand Paris.

obligations déclaratives afférents à certaines composantes. Il prévoit toutefois un relèvement du tarif de l'IFER sur les installations éoliennes et hydroliennes. En outre, l'article 60 du présent projet de loi de finances modifie la composante de l'IFER relative aux répartiteurs de la boucle locale cuivre (*cf.* commentaire correspondant).

B. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

1. Le relèvement à 5 euros du tarif de l'IFER sur les éoliennes

L'alinéa 152 modifie le III de l'article 1519 D du code général des impôts, relatif au tarif de l'IFER sur les installations éoliennes et « hydroliennes¹ », pour le **relever de 2,913 euros à 5 euros** par kilowatt de puissance électrique installée. Rappelons que les installations dont la puissance installée est inférieure à 100 kilowatts ne sont pas imposées.

Ainsi que l'a exposé votre rapporteur général dans son rapport d'information précité sur la mise en œuvre de la CET, le tarif des différentes composantes de l'IFER sur l'énergie² a été uniformément fixé à 2,913 euros par kilowatt de puissance installée dans un souci de neutralité entre les modes de production d'énergie électrique. Bien qu'il soit plus élevé que celui prévu dans le projet initial (2,2 euros), **ce tarif est apparu problématique** pour les énergies renouvelables, en particulier les éoliennes, et **de nature à réduire sensiblement l'incitation financière** des collectivités à la création de ces installations sur leur territoire. En effet, l'écart entre le rendement cumulé de la CET et de l'IFER et celui de TP auparavant perçue serait, pour les communes d'implantation, **de 4 à 5**.

Cette évolution n'était guère surprenante compte tenu de la fin du régime de compensation par l'Etat de l'effet du plafonnement à la valeur ajoutée, du niveau du tarif, de la nouvelle répartition des ressources et de la « prime » explicitement accordée à l'intercommunalité pour neutraliser les stratégies non coopératives, notamment celles des petites communes isolées. Le manque à gagner n'en apparaissait pas moins disproportionné pour les communes, indépendamment des appréciations sur les avantages et nuisances de ces installations. Votre rapporteur général avait dès lors estimé nécessaire de relever le tarif de l'IFER sur les éoliennes et les modules photovoltaïques.

Le relèvement ici proposé constitue une **voie médiane** entre le tarif initialement proposé dans le projet de loi de finances pour 2010, celui adopté par le Sénat en première lecture de ce texte, soit 8 euros, et celui proposé par la mission de Bruno Durieux (4 euros). **La répartition du produit** entre les

¹ Il s'agit des « installations de production d'électricité utilisant l'énergie mécanique hydraulique des courants situées dans les eaux intérieures ou dans la mer territoriale », qui sont encore à l'état de projet.

² Soit les installations éoliennes, hydroliennes, photovoltaïques et hydrauliques, et les centrales nucléaires et thermiques à flamme.

niveaux de collectivités territoriales, qui avait donné lieu à des divergences d'interprétation, **est également clarifiée** par le A du **IX (alinéa 176)** du présent article (*cf. infra*).

2. Les autres modifications

Le B du V du présent article (**alinéa 153**) **harmonise le régime de gestion**, au regard du contrôle, du recouvrement, du contentieux et des sûretés, **des composantes de l'IFER**. Il prévoit ainsi que les deux composantes dont le contrôle, le recouvrement, le contentieux et les garanties, sûretés et privilèges sont actuellement régis comme en matière de taxe foncière sur les propriétés bâties seront désormais régies **comme en matière de cotisation foncière des entreprises**, à l'instar des autres composantes. Les composantes concernées sont celles relatives aux transformateurs électriques (article 1519 G du code général des impôts) et au matériel roulant utilisé pour le transport ferroviaire de voyageurs en Île-de-France (« IFER Grand Paris », prévue à l'article 1599 *quater A bis*), la même harmonisation étant introduite par l'article 60 du présent projet de loi de finances pour l'IFER relative aux répartiteurs principaux de la boucle locale cuivre.

Le C (**alinéa 154**) procède à une **coordination** dans le e du A du I de l'article 1641 du même code, dans sa rédaction en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2011, afin d'intégrer la composante de l'IFER « Grand Paris » dans le régime de perception par l'Etat des frais de dégrèvement et de non-valeur (soit 2 % du produit) applicable à l'ensemble des composantes de l'IFER. Cette coordination avait en effet été omise lors de l'adoption de la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris.

Le D (**alinéas 155 et 156**) instaure, dans un nouvel article 1649 A *quater* du code général des impôts, une **nouvelle obligation déclarative** afférente à l'IFER sur les **transformateurs électriques** (mentionnée à l'article 1519 G du même code) lorsque ceux-ci font l'objet d'un contrat de concession. Cette déclaration annuelle, à la charge des **propriétaires** desdits transformateurs, et donc dans la plupart des cas des **collectivités territoriales concédantes**, doit comporter l'identité du concessionnaire, le nombre de transformateurs électriques par commune qui font l'objet d'un contrat de concession et pour chacun d'eux, la tension en amont (qui constitue la référence du barème tarifaire). Elle s'effectue dans des conditions et délais fixés par décret.

Tout défaut de déclaration fait l'objet d'une nouvelle **sanction**, créée par le E (**alinéa 157**) qui complète l'article 1736 du code général des impôts, relatif aux sanctions des infractions commises par les tiers déclarants. L'amende est ainsi fixée à **1 000 euros par transformateur non déclaré** mais ne peut excéder 10 000 euros.

C. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Adopté à l'initiative de notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général du budget, et avec l'avis favorable du Gouvernement, un amendement prévoit que la déclaration relative à l'IFER sur les transformateurs électriques est effectuée par le **concessionnaire**, et non pas par le propriétaire concédant. Cette mesure de **simplification** permet d'éviter que des milliers de communes et groupements intercommunaux concédants déclarent individuellement un ou plusieurs transformateurs, alors qu'un seul exploitant concessionnaire (en particulier EDF) peut faire une seule déclaration pour un grand nombre d'appareils.

Un amendement de notre collègue député Michel Bouvard, adopté avec l'avis favorable de la commission des finances et du Gouvernement, **exonère d'IFER les installations de production d'électricité d'origine nucléaire ou thermique à flamme** (mentionnées à l'article 1519 E du code général des impôts) qui sont **destinées, directement ou indirectement, à l'utilisation de l'électricité produite pour les besoins de l'entreprise** et non à la revente. Sont ainsi exonérées les installations « *exploitées pour son propre usage par un consommateur final d'électricité ou exploitées sur le site de consommation par un tiers auquel le consommateur final rachète l'électricité produite pour son propre usage* ». Cette disposition est analogue à celle prévue par le I de l'article 1519 F pour les installations de production d'électricité d'origine photovoltaïque ou hydraulique.

Enfin concernant l'IFER sur les **stations radioélectriques**, prévue par l'article 1519 H, notre collègue député Michel Bouvard a proposé, avec l'avis défavorable du Gouvernement, de n'imposer que les stations effectivement en service et d'introduire un abattement de 50 % au titre des trois premières années d'imposition, afin de tenir compte du nombre plus restreint d'abonnés desservis en période de conquête commerciale. Le dispositif finalement adopté, sous-amendé par notre collègue député Gilles Carrez, **ne retient que le principe de cet abattement** dans le III de l'article 1519 H, notamment aux motifs que l'exonération des stations qui ne sont pas en service serait complexe à gérer et représenterait un enjeu fiscal marginal¹.

D. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Concernant les différentes composantes de **l'IFER**, votre rapporteur général considère que le nouveau tarif de 5 euros applicable aux éoliennes et hydroliennes constitue une voie raisonnable et de nature à préserver l'incitation des collectivités à accueillir ce type d'installation.

¹ Christine Lagarde, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, a également rappelé que sous l'ancien régime de la taxe professionnelle, les stations radioélectriques relevaient des exceptions et étaient donc imposées même lorsqu'elles n'étaient pas en service, à la différence des centrales de production d'électricité.

Il approuve également les mesures d'harmonisation de la gestion de toutes les composantes, par alignement sur le régime de la cotisation foncière des entreprises, les nouvelles obligations déclaratives des concessionnaires de transformateurs électriques, opportunément modifiées par l'Assemblée nationale, et l'exonération des centrales électriques qui relèvent de l'autoconsommation du producteur. Il exprime en revanche **des réserves sur l'abattement de 50 %** dont bénéficieraient les nouvelles stations radioélectriques durant leurs trois premières années d'imposition, pour deux raisons :

- il conduit à une diminution des recettes perçues par les collectivités concernées, soit les blocs communaux pour deux tiers du produit et les départements pour un tiers ;

- la justification fondée sur le modèle économique de la téléphonie mobile, dont les rendements sont décroissants (ce qui n'est en soi pas exceptionnel), ne paraît pas suffisante et n'a en tout cas pas été retenue pour d'autres secteurs d'activité.

Certes, ce dispositif ne s'appliquerait qu'aux nouvelles stations, et concernerait donc en pratique avant tout l'opérateur de téléphonie mobile de troisième génération qui a récemment obtenu la **quatrième licence**¹, les trois autres opérateurs ayant déjà déployé un vaste réseau avant la réforme. Ce déploiement s'est cependant effectué sous le régime d'imposition à la TP. Votre rapporteur général vous propose donc la **suppression de l'abattement de 50 %**.

¹ *Décision définitivement validée par le Conseil d'Etat le 12 octobre 2010.*

VI. LES AMÉNAGEMENTS RELATIFS AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

A. LES PRÉCISIONS RELATIVES AUX COLLECTIVITÉS DÉCIDANT DES EXONÉRATIONS

Les **C, E et F du I** du présent article **corrigent des références erronées**, dans le code général des impôts (CGI), aux collectivités territoriales et à leurs groupements qui décident d'exonérations de fiscalité locale.

Seuls les communes et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre perçoivent la CFE. Les **C et E du I** proposent donc, respectivement aux articles 1459 et 1464 du CGI, de viser ces collectivités et ces EPCI pour les décisions relatives aux exonérations de CFE.

Le **F du I** vise pour sa part les exonérations de taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) et de CFE. Les départements continuant à percevoir la TFPB, il est proposé de faire référence aux « collectivités territoriales » et non aux seules « communes » pour les décisions relatives à ces exonérations. L'Assemblée nationale a adopté un amendement rédactionnel à cet alinéa.

B. LA NEUTRALISATION DES EFFETS DU TRANSFERT DE LA PART DÉPARTEMENTALE DE TAXE D'HABITATION

1. Le droit existant : des effets pervers résultant du transfert de la part départementale de la taxe d'habitation

La réforme de la taxe professionnelle adoptée en loi de finances pour 2010 avait notamment prévu le transfert au « bloc communal » de la part départementale de taxe d'habitation (TH), à compter du 1^{er} janvier 2011. Le bénéficiaire de ce transfert est l'EPCI à fiscalité propre, lorsqu'il existe, et la commune isolée, en l'absence d'EPCI.

Les modalités prévues pour ce transfert entraînaient deux effets pervers, d'une part, pour le contribuable et, d'autre part, pour les communes et les EPCI bénéficiaires.

a) L'effet des différences entre les politiques d'abattement départementale et communale

La loi de finances pour 2010 a prévu que c'est le seul taux de TH départemental qui « descend » vers l'échelon communal. L'assiette de TH à laquelle s'applique ce taux est, en revanche, l'assiette communale. Or, les départements, comme les communes, étaient libres de déterminer des politiques d'abattements de TH, dans le cadre fixé par la loi¹.

¹ Certains abattements sont obligatoires, d'autres facultatifs et les taux d'abattement ne peuvent être fixés librement mais doivent correspondre à des « paliers » (5 %, 10 %, etc.). Les divers

Il en résulte de ces dispositions que la « descente » du taux de TH départemental n'emporte pas « descente » de la politique d'abattements du département. En l'absence de toute délibération spécifique de la commune ou de l'EPCI qui se voit attribuer le taux de TH du département, **le transfert de la TH départementale entraîne donc une modification de la charge fiscale pesant sur les contribuables, d'autant plus importante que l'écart entre les politiques d'abattement du département et de la commune était important.**

Deux cas de figure se présentent alors.

Dans le cas d'un EPCI à fiscalité propre, l'EPCI peut reprendre à son compte la politique d'abattement du département. Il en résultera, outre la question des valeurs locatives moyennes détaillée ci-dessous, une charge fiscale identique pour les contribuables.

Dans le cas d'une commune isolée, la commune ne peut reprendre aussi simplement la politique d'abattements du département puisqu'elle avait, elle-même, sa propre politique d'abattements. Elle pourrait moduler sa politique d'abattement afin d'y intégrer l'effet des abattements départementaux antérieurement pratiqués. Toutefois, les taux d'abattements ne peuvent être fixés librement mais doivent correspondre à des paliers (5 %, 10 %, etc.) se qui empêche, en pratique, d'annuler totalement les effets des divergences des politiques d'abattement du département et de la commune par une modulation des taux d'abattements communaux.

b) L'effet des différences de valeurs locatives moyennes

S'ajoute à l'effet pervers décrit ci-dessus qui, on l'a vu, peut être neutralisé pour les EPCI, un second effet pervers qui concerne à la fois les communes et les EPCI.

Les départements étaient libres de mettre en place des politiques d'abattements spécifiques sur la TH. Pour cela, ils votaient des taux d'abattements. Afin de déterminer le montant de la réduction d'impôt pour le contribuable, ces taux d'abattement sont rapportés non à la valeur locative de chaque logement mais à la valeur locative moyenne (VLM) des logements du département. Ainsi, par exemple, pour une VLM de 600 et un taux d'abattement de 5 %, le contribuable bénéficie d'une réduction du montant de sa TH de 30.

Or, la loi de finances pour 2010 a prévu que c'est le seul taux de TH départemental qui « descend » vers l'échelon communal et que l'assiette à laquelle s'applique ce taux est en revanche l'assiette communale. La VLM prise en compte pour le calcul des abattements n'est donc plus la VLM départementale mais celle des communes. Or, au sein d'un département coexistent des communes où les VLM sont très différentes.

abattements sont l'abattement à la base, l'abattement pour personnes à charge, l'abattement pour personnes défavorisées et l'abattement en faveur des handicapés.

Par conséquent, **le maintien par la commune ou par l'EPCI de la politique d'abattements départementale peut, dans certains cas, ne pas être neutre pour le contribuable** puisque le taux d'abattement - dans l'exemple précédent 5 % - s'applique à une VLM qui peut être plus élevée ou plus faible que la VLM départementale et donc produire une réduction fiscale respectivement plus forte ou plus faible.

c) Des effets variables en fonction des collectivités territoriales

Il ressort des éléments analysés ci-dessus que les effets pervers du dispositif adopté en loi de finances pour 2010 se rencontrent surtout quand le département avait une politique d'abattement très différente de celle de la commune et donc principalement pour les départements ayant les politiques les plus « généreuses ».

D'après les informations recueillies par votre rapporteur général, 45 départements n'avaient pas de politique d'abattement ou une politique appliquant le minimum de droit commun et 55 départements sont plus particulièrement concernés.

Deux cas « types » se dégagent ainsi, même si les multiples variables des différentes politiques d'abattement créent des situations plus diverses :

- le cas des EPCI ou des communes dont **les contribuables gagneraient**, du fait de la diminution de leur charge fiscale, à la « descente » des taux départementaux sans reprise de la politique d'abattements du département. Ce sont principalement les cas où **le département avait une politique d'abattement moins favorable que la commune ou l'EPCI**. Dans ce cas, **la commune ou l'EPCI reste garanti, par le mécanisme de compensation à l'euro près, au niveau de ses ressources avant réforme**. Il peut donc faire le choix, par une délibération, de réduire sa politique d'abattements afin de conserver, au sein de son budget, une partie du bénéfice procuré par la réforme à ses contribuables ;

- le cas des EPCI ou des communes dont **les contribuables perdraient**, du fait de l'augmentation de leur charge fiscale, à la « descente » des taux départementaux sans reprise de la politique d'abattements du département. Ce sont principalement les cas où **le département avait une politique d'abattement plus favorable que la commune ou l'EPCI**. Dans ce cas, **la commune ou l'EPCI reste garanti au niveau de ses ressources avant réforme**. Toutefois, s'il souhaite, par une délibération majorant le montant des abattements, réduire l'impact négatif subi par ses contribuables du fait de la réforme, il doit prendre à sa charge le coût de cette délibération.

Enfin, **même si la commune ou l'EPCI reprend la politique d'abattement du département, le contribuable peut voir sa charge fiscale varier en raison des différences de VLM**. Ainsi :

- **la commune ou l'EPCI est gagnant dans les cas où sa VLM est supérieure à la VLM du département**, puisqu'un même taux d'abattement

produit un gain fiscal pour le contribuable. Il sera possible, par une délibération minorant le taux des abattements, de « répartir » le gain fiscal entre la collectivité et le contribuable ;

- **la commune ou l'EPCI est perdant dans les cas où sa VLM est inférieure à la VLM du département**, puisqu'un même taux d'abattement produit une perte fiscale pour le contribuable. Il sera possible, par une délibération majorant le taux des abattements, de « répartir » la perte fiscale entre la collectivité et le contribuable.

2. Le dispositif adopté à l'Assemblée nationale

a) La correction des effets pervers du dispositif

L'ampleur des effets pervers résultant du transfert de la TH départementale n'avait pas été anticipée lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2010. Rien n'avait donc été prévu pour y remédier. En effet, dans la très grande majorité des cas, les écarts d'imposition résultant de la réforme sont très faibles.

Les premières délibérations des EPCI et des communes sur les abattements de TH pour l'année 2011 ont toutefois montré que certaines collectivités se trouvaient dans une situation difficile du fait de la réforme. L'Assemblée nationale a donc adopté, avec l'avis favorable de sa commission des finances, un amendement proposé par le Gouvernement visant à neutraliser les effets décrits ci-dessus.

L'amendement introduit un VIII *bis* « Corrections des abattements de taxe d'habitation » au sein de l'article 59, dont le A modifie l'article 1411 du CGI, qui détermine les modalités de calcul des abattements de TH décidés par les conseils municipaux.

Le dispositif proposé, techniquement complexe, conduit à ce que, si la commune ou l'EPCI ne prend aucune délibération spécifique pour intégrer ou reprendre les abattements départementaux préexistants, les contribuables acquittent en 2011 le même montant de TH que celui qu'ils ont acquitté en 2010¹.

Ainsi, à taux constant, les contribuables ne verraient pas leur charge fiscale évoluer du fait de la réforme et toute décision relative aux abattements prise par la commune ou l'EPCI l'impactera comme si elle était prise hors du contexte spécifique de la réforme de la taxe professionnelle.

En pratique, le dispositif vise à calculer, pour chaque commune et chaque EPCI recevant le produit départemental de TH, ainsi que pour chaque type d'abattement de TH (abattement pour charges de famille, abattement spécial en faveur des personnes disposant de faibles revenus, etc.), le montant

¹ Sous réserve de la revalorisation habituelle des valeurs locatives.

dont devra être corrigé l'abattement pratiqué pour que, à réglementation constante, le contribuable acquitte le même montant de TH.

b) Illustration simplifiée du dispositif proposé

Soit un contribuable dont le logement est d'une valeur locative imposable égale à 10 000 euros.

En 2010, la commune pratiquait un taux de TH de 20 % et avait voté un abattement pour charges de famille de 15 %, qui s'appliquait sur une VLM communale de 8 000 euros. La même année, le département pratiquait un taux de TH de 5 % et avait voté un abattement pour charges de famille de 10 %, qui s'appliquait sur une VLM départementale de 6 000 euros.

Situation avant réforme		Situation résultant de la LFI 2010, sans délibération intégrant ou reprenant les abattements départementaux	
Abattement communal 2010	$15 \% \times 8\,000 = 1\,200$ euros	Abattement communal 2011	$15 \% \times 8\,000 = 1\,200$ euros
Valeur locative imposable	$10\,000 - 1\,200 = 8\,800$ euros	Valeur locative imposable	$10\,000 - 1\,200 = 8\,800$
TH communale	$8\,800 \times 20 \% =$ 1 760 euros	TH communale	$8\,800 \times 25 \% =$ 2 200 euros
Abattement départemental 2010	$10 \% \times 6\,000 = 600$ euros		
Valeur locative imposable	$10\,000 - 600 = 9\,400$ euros		
TH départementale	$9\,400 \times 5 \% =$ 470 euros		
Montant total de TH 2010	$1\,760 + 470 =$ 2 230 euros	Montant total de TH 2011	2 200 euros

Source : commission des finances.

Simulations réalisées sur la base d'une valeur locative imposable de 10 000 euros pour un bien occupé par un couple ayant une personne à charge.

Dans le cas d'espèce ci-dessus, le contribuable verrait donc le montant de sa TH diminuer de 30 euros, alors même que la commune n'a pas modifié sa politique d'abattements. Cet allègement fiscal résulte, d'une part, du fait que le taux d'abattement pratiqué par le département était moins élevé que celui appliqué par la commune et, d'autre part, d'une VLM communale plus élevée que la VLM départementale.

Le dispositif proposé prévoit de modifier le montant de l'abattement communal après réforme (en l'espèce, 1 200 euros) pour que le montant de TH dû soit égal au montant payé avant réforme. A cette fin, il est proposé de calculer la somme des abattements communaux et départementaux avant réforme, pondérés respectivement par l'importance relative des taux de TH communal et départemental. Cette somme est ensuite minorée par le montant de l'abattement communal en 2010, ce qui permet de parvenir au montant dont il faut corriger l'abattement pour parvenir au même montant d'impôt dû, comme l'illustre le tableau ci-dessous.

Situation résultant du PLF 2011, sans délibération intégrant ou reprenant les abattements départementaux	
Abattement communal 2010	$15 \% \times 8\,000 = 1\,200$ euros
Importance relative du taux de TH communal	$20 \% / 25 \% = 0,8$
Abattement communal pondéré (1)	$1\,200 \times 0,8 = 960$ euros
Abattement départemental 2010	$10 \% \times 6\,000 = 600$ euros
Importance relative du taux de TH départemental	$5 \% / 25 \% = 0,2$
Abattement départemental pondéré (2)	$600 \times 0,2 = 120$ euros
Somme des abattements 2010 pondérés (1+2)	$120 + 960 = 1\,080$ euros
Minoration par le montant de l'abattement communal 2010	$1\,080 - 1\,200 = - 120$ euros

Il faut donc corriger de - 120 euros le montant de l'abattement pratiqué en 2011 pour neutraliser les effets du transfert de la TH départementale si la commune ne prend aucune délibération pour modifier sa politique d'amendement, comme l'indique le tableau ci-dessous.

Situation résultant du PLF 2011, sans délibération intégrant ou reprenant les abattements départementaux	
Abattement communal 2011	$15 \% \times 8\,000 = 1\,200$ euros
Correction résultant du PLF 2011	- 120 euros
Abattement résultant de l'application de la correction	$1\,200 - 120 = 1\,080$ euros
Valeur locative imposable	$10\,000 - 1\,080 = 8\,920$ euros
Montant de TH 2011	$8\,920 \times 25 \% = \mathbf{2\,230}$ euros

Le **B du VIII bis** proposé par le présent article prévoit par ailleurs une mesure de coordination avec le dispositif de plafonnement de la TH en fonction du revenu du contribuable.

c) L'ajustement des délais de délibération

Le **II** de l'amendement adopté par l'Assemblée nationale modifie le présent article afin :

- d'une part (**A**), de prévoir un délai supplémentaire de délibération pour les communes et EPCI qui auraient délibéré sur les abattements de TH dans l'état du droit antérieur au présent projet de loi. En effet, ces collectivités et leurs groupements risqueraient dans certains cas de subir les effets de l'ajustement du dispositif. Il est logique, si l'on change l'état du droit, de donner aux collectivités territoriales la possibilité de délibérer à nouveau dans le nouveau cadre prévu. Ainsi, **la date limite de vote des délibérations relatives à la taxe d'habitation sera reportée au 1^{er} décembre 2010 lorsque la commune ou l'EPCI qui a délibéré sur les abattements de TH en 2010 souhaite modifier sa délibération.** Le A du X du présent article prévoit par ailleurs que **pour toutes les autres collectivités, le délai de délibération est repoussé au 1^{er} novembre 2010 ;**

- d'autre part (**B**), **la date d'adoption du budget pour l'exercice 2011**, déjà reportée par la loi de finances pour 2010 au 15 avril, est de nouveau reportée de 15 jours pour être **fixée au 30 avril.**

d) L'ajustement de la compensation à l'euro près des communes et des EPCI

Enfin, le **III** de l'amendement proposé par le Gouvernement et adopté à l'Assemblée nationale modifie le présent article afin de rectifier les modalités de compensation à l'euro près des pertes de recettes subies par les communes et leurs EPCI.

La compensation à l'euro près est opérée par la comparaison entre les ressources perçues par une collectivité avant la réforme, c'est-à-dire en 2010, et celles qu'elle aurait perçues en 2010 si la réforme avait été applicable.

Or, dans les ressources après réforme des communes et EPCI, la prise en compte de la TH souffre, dans le texte actuellement applicable, des mêmes effets pervers que ceux détaillés ci-dessus concernant les contribuables, puisqu'était prise en compte la « descente » du seul taux de TH départemental, appliqué aux bases communales.

Le dispositif adopté à l'Assemblée nationale apporte donc à l'article 78 de la loi de finances pour 2010 les modifications nécessaires pour que les ressources après réforme de chaque collectivité correspondent effectivement à celles qu'elles auraient perçues en 2010 si la réforme avait été applicable, y compris la neutralisation des effets pervers détaillés ci-dessus obtenues grâce à l'amendement adopté à l'Assemblée nationale.

e) Le coût pour l'Etat en 2011

La modification de la compensation à l'euro près entraîne un coût pour l'Etat. En effet, les communes ou EPCI se trouvent dans deux cas de figurent :

- si leurs contribuables connaissent, du fait des effets induits par le transfert de la TH départementale, une diminution de leur charge fiscale le dispositif proposé par le Gouvernement conduira à relever le niveau de leur imposition, donc à accroître le produit fiscal après réforme de la commune et donc à réduire parallèlement le montant de la DCRTP destinée à compenser les pertes résultant de la réforme ;

- à l'inverse, si les contribuables voyaient leur montant de TH augmenter, le réajustement proposé par l'article 59 conduira à une diminution du produit de TH après réforme perçu par la commune ou l'EPCI et, par conséquent, à un accroissement de la DCRTP versée par l'Etat.

D'après les informations données par Christine Lagarde, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, lors de l'examen de l'amendement du Gouvernement par l'Assemblée nationale, « *le solde net, c'est-à-dire le coût de cette disposition, sera, selon nos estimations, de 6,252 millions d'euros* », qui correspondent à un total de gains pour l'Etat d'environ 74 millions d'euros et à un total de pertes estimées à 80 millions d'euros.

3. La position de votre commission des finances

Concernant les modalités du transfert au « bloc communal » de la TH des départements, votre rapporteur général s'étonne de la solution proposée par le Gouvernement et adoptée par amendement à l'Assemblée nationale.

En effet, le problème soulevé depuis lors par les élus locaux n'avait pas fait l'objet d'un traitement spécifique dans le cadre de l'examen du projet

de loi de finances pour 2010. Il semble que le **Gouvernement avait estimé à l'époque que les modalités du transfert ne poseraient pas de problème et qu'il ne serait pas nécessaire de mettre en place un dispositif spécifique pour le traiter.**

Par conséquent, il n'y a **aucune raison de remettre en cause les délibérations prises par les collectivités territoriales sous l'empire du droit résultant de la loi de finances pour 2010.** Ces délibérations ont été adoptées légalement et tiraient les conséquences du nouvel état du droit.

Il paraît tout à fait justifié que le Gouvernement adapte la législation pour les communes et les EPCI qui n'ont pas encore délibéré ou qui souhaitent revenir sur leurs délibérations. Mais **il n'est pas souhaitable que les modifications résultant de l'amendement adopté à l'Assemblée nationale modifient, rétroactivement, les conséquences des délibérations prises par les collectivités territoriales et leurs groupements.** Une telle situation **fait en effet obstacle à la libre administration des collectivités territoriales, ce qui poserait sans doute un problème de constitutionnalité.**

C'est pourquoi **votre commission des finances vous propose un amendement pour que le droit actuellement existant soit maintenu pour les collectivités territoriales qui ont délibéré avant le 9 novembre sur les abattements de TH, date de dépôt de l'amendement du Gouvernement à l'Assemblée nationale.**

C. LES MODIFICATIONS DES RÈGLES D'AFFECTATION ENTRE COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

1. Modifications des modalités de répartition de l'IFER éoliennes

a) Une répartition actuellement ambiguë

Les modalités de répartition entre catégories de collectivités territoriales du produit de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER) portant sur les éoliennes et les hydroliennes ont été fixées lors de la commission mixte paritaire réunie pour examiner les dispositions du projet de loi de finances pour 2010 restant en discussion. Toutefois, le texte définitivement adopté restait ambigu sur cette question :

- selon « l'esprit de la loi », qui correspond aux intentions alors formulées par la commission des finances du Sénat, la répartition devait profiter pour 30 % à la commune d'implantation et, pour les 70 % restants, soit à l'EPCI, soit au département en l'absence d'EPCI ;

- toutefois, selon une interprétation littérale du texte, la répartition était de 15 % pour la commune d'implantation, 35 % pour l'EPCI et 50 % pour le département (ou 85 % en l'absence d'EPCI).

b) Le dispositif proposé

Le **A du IX** du présent article propose de clarifier cette rédaction et d'opter pour une répartition de l'**IFER éolien** en faveur :

- de la **commune d'implantation, pour 20 %** ;
- de l'**EPCI, pour 50 %** ;
- du **département, pour les 30 % restants** ou pour 80 % en cas d'absence d'EPCI.

En outre, la répartition serait différente pour l'IFER sur les hydroliennes, dont le produit bénéficierait davantage aux communes d'implantation. La répartition serait la suivante :

- la commune de raccordement pour 50 % ;
- le département pour les 50 % restants.

L'Assemblée nationale a adopté sur ce dispositif un amendement rédactionnel proposé par notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général.

c) La position de votre commission des finances

Par rapport à l'esprit du dispositif adopté lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2010, la principale conséquence du présent article est de renforcer le produit perçu par le département.

Répartition de l'IFER éolien

	« Esprit » de la loi	Interprétation littérale	PLF 2011
Commune	30 %	15 %	20 %
EPCI	70 %	35 %	50 %
Département	0 % (ou 70 % en l'absence d'EPCI)	50 % (ou 85 % en l'absence d'EPCI)	30 % (ou 80 % en l'absence d'EPCI)

Source : commission des finances

Votre commission des finances est **favorable à cette modification**, qui permet **d'éviter que le département ne perçoive, dans la majorité des cas, aucune ressource produite par l'IFER éolien**. Cette répartition garantit également **que les communes ne seront pas incitées à adopter des comportements individualistes** d'implantations de champs d'éoliennes afin d'en retirer l'essentiel du produit fiscal. Le dispositif proposé paraît donc équilibré.

2. Ajustement de la répartition de la taxe sur les conventions d'assurance (TSCA)

a) Le transfert de la TSCA aux départements par la réforme de la taxe professionnelle

La loi de finances pour 2010 prévoyait notamment, pour compenser la perte du produit de la TP, de **transférer aux départements le produit de la taxe spéciale sur les conventions d'assurance (TSCA)** qui ne leur était pas déjà affecté. Ont ainsi été transférées la TSCA sur les contrats d'assurance garantissant les pertes d'exploitation consécutives à l'incendie dans le cadre d'une activité industrielle, commerciale, artisanale ou agricole (2° de l'article 1001 du CGI), celle sur les contrats d'assurance maladie (2° du même article) et, enfin, celle portant sur « toutes autres assurances » (6° du même article).

L'article 77 de la loi de finances pour 2010 a prévu de répartir le produit de TSCA ainsi transféré entre les seuls départements pour lesquels, avant mise en œuvre du mécanisme de compensation à l'euro près, les ressources après réforme étaient inférieures de plus de 10 % aux ressources avant la réforme. Ainsi, ces départements particulièrement perdants à l'issue de la réforme se voient accorder une part de TSCA qui se substitue à des dotations de compensation versées par l'Etat. Cette substitution leur garantit, à l'avenir, un dynamisme plus important de leurs ressources fiscales.

L'article 77 précité affectait donc à chaque département un pourcentage de l'assiette de la TSCA ainsi transférée, proportionnel à sa perte de recettes fiscales du fait de la réforme. Ces pourcentages avaient été déterminés de manière prévisionnelle, en fonction des données disponibles relatives aux ressources avant et après la réforme de chaque département, c'est-à-dire, d'après les informations transmises par le Gouvernement, à partir de données de l'année 2008.

b) Le dispositif proposé par le B du IX du présent article

Le B du IX du présent article propose, d'une part, **que les fractions de TSCA transférées soient définitivement établies au 30 juin 2011**, une fois connus les montants des impositions établies, des dégrèvements ordonnancés et des produits perçus jusqu'à cette date.

D'autre part, il **ajuste les pourcentages de TSCA affectés à chaque département au vu des dernières données disponibles** concernant leurs ressources avant et après réforme. L'exposé des motifs de l'article indique que « *cette actualisation ne vise qu'à ajuster les versements de TSCA des premiers mois de l'année 2011, de manière à minimiser les corrections en fin d'année* ». En effet, **la répartition définitive de la TSCA ne sera établie qu'au 30 juin 2011 et appliquée de manière rétroactive pour l'année 2011 en loi de finances rectificative pour 2011.**

L'Assemblée nationale a adopté un amendement rédactionnel, proposé par notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général, sur ce dispositif.

c) La position de votre commission des finances

Votre commission des finances **prend acte de l'ajustement proposé par le présent article**. Il ressort des évaluations figurant dans l'annexe « Effort financier de l'Etat en faveur des collectivités territoriales », annexé au présent projet de loi de finances, que **le montant de TSCA ainsi transféré aux départements sera égal, en 2011, à 3,04 milliards d'euros**, qui constitueront autant de ressources fiscales dynamiques nouvelles pour ces collectivités et réduiront d'autant le montant de dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) qui devra leur être versé pour compenser leurs pertes de recettes à l'euro près. Le total de la TSCA ainsi perçue par les départements s'élèvera en 2011 à 6,17 milliards d'euros.

En outre, votre rapporteur général relève que **la grande majorité des départements sont éligibles au versement d'une part de TSCA, c'est-à-dire que leurs ressources fiscales après réforme sont inférieures de plus de 10 % à celles d'avant la réforme**. Seuls treize départements ne sont pas dans cette situation¹.

D. L'HARMONISATION DES DATES LIMITES DE DÉLIBÉRATION APPLICABLES À LA TAXE D'ENLÈVEMENT DES ORDURES MÉNAGÈRES

L'article 77 de la loi de finances pour 2010 avait prévu, en marge de la réforme de la taxe professionnelle, de réécrire, afin de les regrouper, les dispositions du code général des impôts (CGI) relatives aux impositions locales perçues par les EPCI à fiscalité propre.

Ainsi, le VI de l'article 1379-0 *bis* nouveau du CGI, qui entrera en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2011, prévoit les modalités de substitution des EPCI à leurs communes membres pour l'institution et la perception de la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM). Son 2 prévoit actuellement que les EPCI qui adhèrent à un syndicat mixte pour l'exercice de l'ensemble de la compétence « déchets » peuvent décider d'instituer la TEOM avant le 1^{er} octobre d'une année.

Or, le 1 du II de l'article 1639 A *bis* du CGI fixe comme date limite de droit commun pour l'institution de la TEOM le 15 octobre d'une année, afin de la percevoir à compter du 1^{er} janvier de l'année suivante.

Le **B du X** du présent article propose donc **d'harmoniser ces deux délais sur celui le plus favorable aux collectivités territoriales, c'est-à-dire sur la date limite du 15 octobre pour l'institution de la TEOM**.

¹ Calvados, Cote d'Or, Creuse, Eure-et-Loir, Loiret, Lozère, Maine-et-Loire, Marne, Orne, Paris, Hauts-de-Seine, Martinique, La Réunion.

E. LES PRÉCISIONS RELATIVES AUX MODALITÉS DE CALCUL DES TAUX DE FISCALITÉ LOCALE

Le XI du présent article apporte plusieurs modifications aux dispositions de la réforme de la taxe professionnelle relatives aux modalités de calcul des taux de fiscalité locale.

1. Précisions relatives aux taux de référence (A du XI)

La réforme de la taxe professionnelle a induit plusieurs transferts d'impositions entre catégories de collectivités territoriales. Elle a également été l'occasion d'intégrer aux taux de fiscalité locale une partie des frais d'assiette et de recouvrement perçus jusqu'en 2010 par l'Etat. Enfin, certains abattements portant sur les assiettes fiscales ont été intégrés aux taux de fiscalité locale - par exemple, l'abattement de 16 % sur les bases foncières servant au calcul de la taxe professionnelle a été intégré au taux de la CFE.

L'ensemble de ces modifications ont été mises en œuvre par la création de « taux de référence », intégrant ces ajustements à partir des taux votés par les collectivités territoriales, et servant à l'imposition des contribuables en 2010. Ainsi, par exemple, le taux de référence appliqué en 2010 pour les impositions à la CFE a été calculé en ajoutant au taux de taxe professionnelle voté par la commune ou l'EPCI les taux départemental et régional de taxe professionnelle antérieurement appliqués par le département et la région.

Les **1° et 2° du A du XI** du présent article proposent des corrections rédactionnelles.

Les **3°, 4°, 5° et 9° du A du XI** du présent article précisent le mode de calcul des taux de référence pour les EPCI situés sur le territoire de plusieurs départements ou de plusieurs régions, notamment s'ils se situent en partie sur le territoire de la région Île-de-France. Outre un amendement rédactionnel, l'Assemblée nationale a adopté un amendement de coordination créant un **4° bis**, proposé par notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général.

Le **6° du A du XI** du présent article précise que les taux de référence prévus par la loi de finances pour 2010 doivent également être pris en compte pour la fixation des taux d'imposition par les EPCI qui font application pour la première fois en 2011 du régime de la fiscalité professionnelle unique ou qui avaient voté en 2010 des taux de taxe d'habitation et de taxes foncières nuls.

Les **7° et 8° du A du XI** proposent des ajustements rédactionnels.

2. Éviter la double majoration des taux de taxe d'habitation

Le **B du XI** du présent article propose une adaptation au dispositif de détermination des taux de taxe d'habitation pour les communes qui adhèreraient, après 2011, à un EPCI à fiscalité professionnelle unique.

En 2011, le taux départemental de taxe d'habitation de l'année 2010 sera intégré à la fois dans le taux de taxe d'habitation des communes qui ne sont pas membres d'un EPCI et des EPCI à fiscalité professionnelle unique. Par conséquent, en cas d'intégration ultérieure de la commune à l'EPCI, le taux communal qui serait pris en compte pour calculer les modalités de l'intégration serait majoré du taux départemental, alors même que ce taux départemental a déjà été intégré au taux intercommunal.

Il est donc proposé **d'exclure le taux départemental au sein du taux communal pris en compte pour calculer le nouveau taux de taxe d'habitation résultant de l'intégration d'une commune à un EPCI à fiscalité professionnelle unique après l'année 2011**. L'Assemblée nationale a adopté sur ce point un amendement rédactionnel proposé par notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général.

3. Modalités de fixation du premier taux de TFPNB

Enfin, le **C du XI** prévoit les dispositions applicables pour la **fixation du taux de taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB) par les communes ou les EPCI lorsque ce taux était nul (ou que les bases étaient nulles) l'année précédente**.

Une disposition spécifique est nécessaire car l'application sans adaptation du régime de liaison des taux prévu par l'article 1636 B *sexies* du code général des impôts empêcherait toute délibération fixant un taux non nul, le taux pris pour référence étant le taux, en l'occurrence nul, de l'année précédente.

Le dispositif proposé est similaire à celui adopté en loi de finances pour 2010 concernant la fixation des premiers taux de cotisation foncière des entreprises. Il prévoit qu'en cas de première fixation du taux de TFPNB, le rapport entre le taux voté par la commune et le taux moyen constaté pour la TFPNB l'année précédente dans l'ensemble des communes ne doit pas excéder ce même rapport appliqué à la taxe d'habitation.

F. LES MODIFICATIONS RELATIVES AU CALCUL DE LA COMPENSATION-RELAIS

Les **1° et 2° du XIII** du présent article clarifient certaines dispositions relatives au calcul de la compensation-relais pour le « bloc communal ». Ils prévoient **d'exclure explicitement du mode de calcul de la compensation-relais des communes et EPCI à fiscalité propre les produits**

de taxe professionnelle servant auparavant à financer les syndicats à contributions fiscalisées.

En effet, en application de l'article 1636 B *octies* du CGI, ces syndicats continueront à être financés par un produit fiscal qui sera réparti, dans chacune de leurs communes membres, entre les taxes foncières, la taxe d'habitation et la cotisation foncière des entreprises. Il n'y a donc pas lieu de prévoir, en plus de la prorogation du système de financement actuel, une prise en compte dans la garantie des communes et EPCI des ressources fiscales qui bénéficiaient antérieurement aux syndicats à contribution fiscalisée.

D'autre part, le **3° du XIII** du présent article supprime la disposition qui prévoit que la compensation-relais versée en 2010 fait l'objet d'une actualisation correspondant aux redressements opérés par les services fiscaux au titre de la taxe professionnelle de 2010. D'après les informations recueillies par votre rapporteur général, le Gouvernement estime :

- d'une part, que cette disposition **fait doublon avec celle prévue au point 1.4. de l'article 78 de la loi de finances pour 2010**. Or, le point 1.4. ne vise que les dotations de compensation de la réforme de la TP (DCRTP) et les fonds nationaux de garantie individuels des ressources (FNGIR), effectifs à compter de 2011, mais pas la compensation-relais, versée quant à elle en 2010 ;

- d'autre part, qu'**il n'y aura pas de redressements opérés en 2010 sur la taxe professionnelle puisque l'impôt avait déjà disparu**. En effet, aucun rôle supplémentaire ne peut être émis puisqu'aucun rôle ne l'a été. Toutefois, la compensation-relais ayant été, pour un certain nombre de collectivités, établie en fonction des bases de taxe professionnelle de 2010, il serait souhaitable que l'administration opère des contrôles sur ces bases et prenne à sa charge la régularisation qui pourrait intervenir à la suite de ces contrôles.

C'est pourquoi **votre commission des finances vous proposera un amendement pour garantir que l'administration opérera bien des contrôles sur les bases de taxe professionnelle de l'année 2010 ayant servi au calcul de la compensation-relais**. Ainsi, lorsque des régularisations interviendraient, elles ne seraient pas prises en charges, comme c'est le cas normalement lorsqu'un impôt existe, par le contribuable, mais par l'Etat au titre de la compensation-relais.

G. LES PRÉCISIONS RELATIVES AUX MODALITÉS DE CALCUL DES PRÉLÈVEMENTS DES FDPTP

Le **XIV** du présent article propose des ajustements rédactionnels et de coordination relatifs aux modalités de calcul du prélèvement opéré en 2010 pour alimenter les fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP), dans le cas d'EPCI dont le périmètre est modifié entre les années 2009 et 2010.

H. LES PRÉCISIONS RELATIVES AUX MODALITÉS DE DÉTERMINATION DES DCRTP

1. Le dispositif proposé

Le **XV** du présent article propose une série de **modifications** portant sur les dispositions de l'article 78 de la loi de finances pour 2010 qui fixent les modalités de **calcul des trois dotations de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP)**. Chaque niveau de collectivités territoriales bénéficie du versement d'une DCRTP, chaque année à compter de 2011, pour compenser à l'euro près les pertes subies par elle du fait de la réforme de la taxe professionnelle.

Le **1° du A du XV** propose des **ajustements** au texte de la loi de finances pour 2010 pour préciser que, lorsque le produit de TP de l'année 2010 est visé par le texte, il faut en réalité prendre en compte le montant qui aurait résulté en 2010 de l'application des dispositions applicables en 2009, puisque la TP a disparu au 1^{er} janvier 2010.

Le **2° du A du XV** précise les **modalités de détermination de la DCRTP pour les communes et EPCI dont le périmètre est modifié à compter de l'année 2011**. Les modalités prévues par le présent article pour la DCRTP sont calquées sur celles déjà prévues par la loi pour les Fonds nationaux de garantie individuelle des ressources (FNGIR). Ainsi, pour les fusions de communes, le montant de la DCRTP de la commune en résultant sera égal à la somme des montants accordés à chacune des communes qui fusionnent. Pour les scissions de commune, la répartition de la DCRTP se fera au prorata de la population de chaque commune résultant de la scission. Enfin, pour les modifications de périmètre des EPCI, les montants de la DCRTP des EPCI nouveaux seront également déterminés en répartissant, si besoin est, le montant de la DCRTP de chaque EPCI au prorata de la population de chaque commune membre puis en additionnant les montants de DCRTP de chaque commune participant à l'opération.

Les **B, C et D du XV** apportent également des corrections purement matérielles au dispositif adopté en loi de finances pour 2010.

2. Les modifications apportées par l'Assemblée nationale

Outre deux amendements rédactionnels proposés par notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général, l'Assemblée nationale a adopté un **amendement du Gouvernement** visant à ce que le calcul de la DCRTP prenne en compte les reversements des fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle effectués **au titre de 2009 et non les reversements opérés en 2010**.

En effet, le montant de la DCRTP doit être fixé définitivement dès le mois de juillet 2011. Or, cette obligation implique un travail important de

recensement et certification des reversements. Le Gouvernement indique donc que la modification proposée par son amendement est nécessaire « *pour que ce calcul puisse être fait dans des délais compatibles avec cette date* ».

En effet, la modification adoptée par l'Assemblée nationale a pour avantage que les données de l'année 2009 sont déjà presque intégralement recensées et n'ont à faire l'objet que d'une certification alors que les reversements au titre de 2010 ne seront pas tous effectués avant la mi-2011. Par ailleurs, cette rectification est cohérente avec les modalités de calcul de la garantie de ressources du FDPTP en 2011, prévues par l'article 18 du présent projet de loi de finances.

I. LES PRÉCISIONS RELATIVES AUX DÉLIBÉRATIONS CONCERNANT LES ZONES DE RESTRUCTURATION DE LA DÉFENSE ET LES LIBRAIRIES INDÉPENDANTES DE RÉFÉRENCE

Le **paragraphe VII** du présent article prévoit que les **délibérations des collectivités prises en 2009** pour l'application des exonérations de taxe professionnelle applicables aux librairies indépendantes de référence et aux entreprises établies dans les zones de restructuration de la défense **s'appliquent aux impositions 2010 de CFE et de CVAE**.

Ce dispositif concerne les **délibérations des conseils municipaux et des organes délibérants des EPCI** (alinéa 169) ainsi que celles des **conseils généraux et régionaux** (alinéa 170), prises dans les conditions de l'article 1639 A *bis* du CGI qui précise que les délibérations relatives à la fiscalité directe locale, doivent être prises avant le 1^{er} octobre pour être applicables l'année suivante.

Il concerne **deux types d'exonérations** :

- celles instituées au profit des librairies indépendantes de référence et régies par l'article 1464 I du CGI ;

- celles instituées au profit des créations et extensions d'établissements situés dans le périmètre des zones de restructuration de la défense, prévues par le I *quinquies* B de l'article 1466 A.

Il précise, enfin, que les délibérations peuvent être rapportées pour les impositions établies au titre de 2011.

Ces dispositions ont été adoptées **sans modification par l'Assemblée nationale**.

J. LES DATES D'OPTION POUR LES DIFFÉRENTS RÉGIMES D'EPCI À FISCALITÉ PROPRE

Le C du **paragraphe X** transpose de plein droit le régime de fiscalité professionnelle en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2011 aux EPCI à fiscalité

propre ayant opté avant 2011 pour le régime fiscal équivalent (taxe professionnelle unique, de zone, éolienne).

Ces dispositions ont été adoptées **sans modification par l'Assemblée nationale.**

K. L'AMÉNAGEMENT DES RÈGLES DE RÉVISION DES ATTRIBUTIONS DE COMPENSATION

1. Le dispositif proposé

Le **paragraphe XII** précise les règles de calcul des attributions de compensation versées par un EPCI à ses communes membres suite à son passage au régime de la fiscalité professionnelle unique. Il ouvre également la possibilité aux syndicats d'agglomération nouvelle (SAN) de modifier les dotations de coopération versées à leurs communes membres, à l'instar de ce qui a été prévu dans la loi de finances pour 2010 pour les autres EPCI à fiscalité professionnelle unique.

Les modifications apportées à l'article 1609 *nonies* C du code général des impôts tendent à **fusionner les mécanismes de calcul des attributions de compensation** versées par les EPCI à fiscalité mixte à leurs communes membres, « *effaçant le distinguo historique entre les EPCI à TPU créés ex-nihilo et ceux bénéficiant antérieurement d'une fiscalité additionnelle* » comme le souligne le rapport de l'Assemblée nationale. En effet, depuis l'entrée en application de la loi de finances pour 2010, **tous les EPCI à TPU sont devenus des EPCI à fiscalité mixte** dans la mesure où ils perçoivent *a minima* l'ancienne part départementale de la taxe d'habitation.

Le texte proposé précise, par ailleurs, les **montants inclus dans le calcul de l'attribution de compensation** qui intègre la CFE, la CVAE, l'IFER, la taxe additionnelle à la taxe foncière sur les propriétés non bâties et la taxe sur les surfaces commerciales (TaSCom), revenant de droit à l'EPCI. Ces montants sont minorés des coûts des charges incombant au groupement, et majorés selon les modalités antérieurement ainsi que pour tenir compte de la part départementale de la taxe d'habitation perçue par les communes intégrant l'EPCI après 2011.

En ce qui concerne la **dotations de coopération versée par les SAN** à leurs communes membres, le texte proposé précise que les syndicats et les conseils municipaux de leurs communes membres peuvent choisir d'en réviser le montant dans les cinq ans.

2. Les modifications apportées par l'Assemblée nationale

S'agissant des **attributions de compensation**, l'Assemblée nationale a adopté plusieurs amendements rédactionnels et **quatre amendements de fond** :

- un **amendement du Gouvernement**, non examiné par la commission des finances mais adopté avec l'avis favorable du rapporteur général, **permet de minorer l'attribution de compensation, le cas échéant, du montant des reversements**, autorisés par l'article 11 de la loi n° 80-10 du 10 janvier 1980 portant aménagement de la fiscalité directe locale, **perçus au profit de l'EPCI** l'année précédant celle de la première application de ces dispositions ;

- un **deuxième amendement du Gouvernement**, de nature **technique**, apporte plusieurs corrections aux articles 11 et 29 de la loi du 10 janvier 1980 portant aménagement de la fiscalité directe locale, rendues nécessaires par la suppression de la taxe professionnelle et son remplacement par un panier de ressources fiscales économiques (cotisation foncière des entreprises, cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, impositions forfaitaires sur les entreprises de réseau, taxe sur les surfaces commerciales) ;

- un **troisième amendement** adopté à l'initiative commune du Président et du rapporteur général de la commission des finances, avec l'avis de **sagesse du Gouvernement, supprime une disposition** de l'article 1609 *nonies* C du code général des impôts, qui encadre, dans un délai de trois ans à compter du renouvellement général des conseils municipaux, la faculté pour le conseil communautaire de fixer librement le montant de l'attribution de compensation et les conditions de sa révision. Cette disposition fait, en effet, **double emploi** avec une disposition identique figurant au même article, mais non limitée dans le temps ;

- un dernier **amendement** adopté également à l'initiative commune du Président et du rapporteur général de la commission des finances, avec l'**avis favorable du Gouvernement, encadre les modalités de révision** des attributions de compensation versées par un groupement de communes à fiscalité propre, résultant de la loi de finances pour 2010 ;

Le dispositif distingue le cas où la révision des attributions de compensation est opérée dans les mêmes proportions entre toutes les communes de l'EPCI à fiscalité propre, de l'**hypothèse où la révision ne porte que sur l'attribution de compensations de certaines communes**. Il est, dans ce dernier cas, proposé que cette révision dérogeant à la majorité qualifiée ne puisse intervenir que dans un sens péréquateur tout en limitant les baisses de ressources des communes, d'une année sur l'autre. La révision ne pourrait ainsi **porter que sur l'attribution de compensation**, en excluant la dotation de solidarité et ne concernerait que les **communes dont le potentiel financier est supérieur de plus de 20 % au potentiel financier moyen** des communes du groupement sans pouvoir excéder 5 % du montant de leurs attributions de compensation.

3. La position de votre commission des finances

Votre rapporteur général estime que le nouveau **régime de révision des attributions de compensation**, tel qu'il résulte des votes de l'Assemblée nationale, aboutit à un **système équilibré**, à la fois suffisamment souple pour l'EPCI et porteur de garanties pour des communes qui risqueraient de subir une trop forte réduction de leur attributions de compensation.

L. LES DISPOSITIONS RELATIVES AUX TAXES SPÉCIALES D'ÉQUIPEMENT

Le **paragraphe XVI** apporte diverses améliorations rédactionnelles aux dispositions relatives aux taxes spéciales d'équipement et aux impositions perçues par les syndicats de communes figurant à l'article 1363 B *octies* du code général des impôts.

Ces dispositions ont été adoptées **par l'Assemblée nationale sous réserve d'un amendement rédactionnel**.

M. LA NÉCESSITÉ D'UN AMENDEMENT RÉPARANT DES ERREURS MATÉRIELLES

Votre commission des finances est **favorable à l'ensemble des ajustements techniques** proposés par le présent article, qui réparent des oublis et corrigent des scories du dispositif adopté en loi de finances pour 2010.

Elle vous proposera en outre l'adoption d'un **amendement réparant des erreurs matérielles de coordination** entre des dispositions figurant dans le présent projet de loi de finances, dans le projet de loi de réforme des collectivités territoriales ainsi que dans le projet de loi portant nouvelle organisation du marché de l'électricité.

VII. LES AMÉNAGEMENTS RELATIFS À LA TAXE POUR FRAIS DE CHAMBRES DE COMMERCE ET D'INDUSTRIE

A. UN RAPPEL DE LA RÉFORME DU FINANCEMENT DES CHAMBRES DE COMMERCE ET D'INDUSTRIE

1. Le mode de financement du réseau consulaire antérieur à la réforme de la taxe professionnelle

Jusqu'au 31 décembre 2009, il était pourvu aux dépenses ordinaires des chambres de commerce et d'industrie (CCI) ainsi qu'aux contributions allouées par ces dernières, selon des modalités fixées par décret, aux chambres régionales de commerce et d'industrie (CRCI) et à l'assemblée des chambres

françaises de commerce et d'industrie (ACFCI) au moyen d'une taxe additionnelle à la taxe professionnelle (TATP), répartie entre tous les redevables de cette taxe proportionnellement à leur base d'imposition dans les conditions prévues à l'article 1600 du CGI).

Le produit total de cette taxe perçue par les CCI devait s'élever à 1,26 milliard d'euros¹ en 2009.

La ventilation prévue en fonction des revenus prévisibles pour 2010, selon les mêmes bases de calcul, soit 1,275 milliard d'euros, était la suivante :

- 1,143 milliard d'euros pour les CCI ;
- 63 millions d'euros pour les CRCI ;
- 23 millions d'euros pour l'ACFCI ;
- et un retour de 45 millions d'euros au budget de l'Etat au titre de la TATP versée par France Télécom.

2. L'instauration d'un dispositif transitoire pour l'année 2010

L'article 3 de la loi de finances pour 2010 a tiré les **conséquences les de la suppression de la taxe professionnelle (TP)** en proposant un mode de financement transitoire des CCI pour l'année 2010 fondé sur une nouvelle ressource fiscale déterminée par référence au produit de la taxe additionnelle à la taxe professionnelle (TATP) acquitté en 2009, et en la limitant à 95 % de son montant. Cependant, cette réduction de 5 % en un an des moyens affectés au CCI, proposée par le Gouvernement en application de la révision générale des politiques publiques, n'a pas été retenue par le Sénat.

Les dispositifs de deux amendements, presque identiques, de nos collègues Éric Doligé, Bernard Saugey, Aymeri de Montesquiou et Michel Charasse, repris par votre rapporteur général, lui ont été préférés. Ils tendent à **moduler le taux de réfaction en fonction de la part de la taxe additionnelle dans les ressources globales des CCI**. La ressource fiscale affectée resterait de 95 % si cette part est inférieure à 20 % ; elle serait de 96 % si la part représente plus de 20 % et moins de 30 %, de 97 % si cette part représente plus de 30 % et moins de 40 %, de 98 % si la part est de plus de 40 % et de moins de 50 % ; elle atteindrait même 99 % lorsque ladite part représente plus de 50 %.

3. La taxe pour frais de chambres de commerce et d'industrie territoriales en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2011

Afin de pérenniser le financement du réseau des CCI, la loi n° 2010-853 du 23 juillet 2010 relative aux réseaux consulaires, au commerce, à l'artisanat et aux services a consacré le principe d'une ressource

¹ Annexe « Évaluation des voies et moyens » du projet de loi de finances pour 2010.

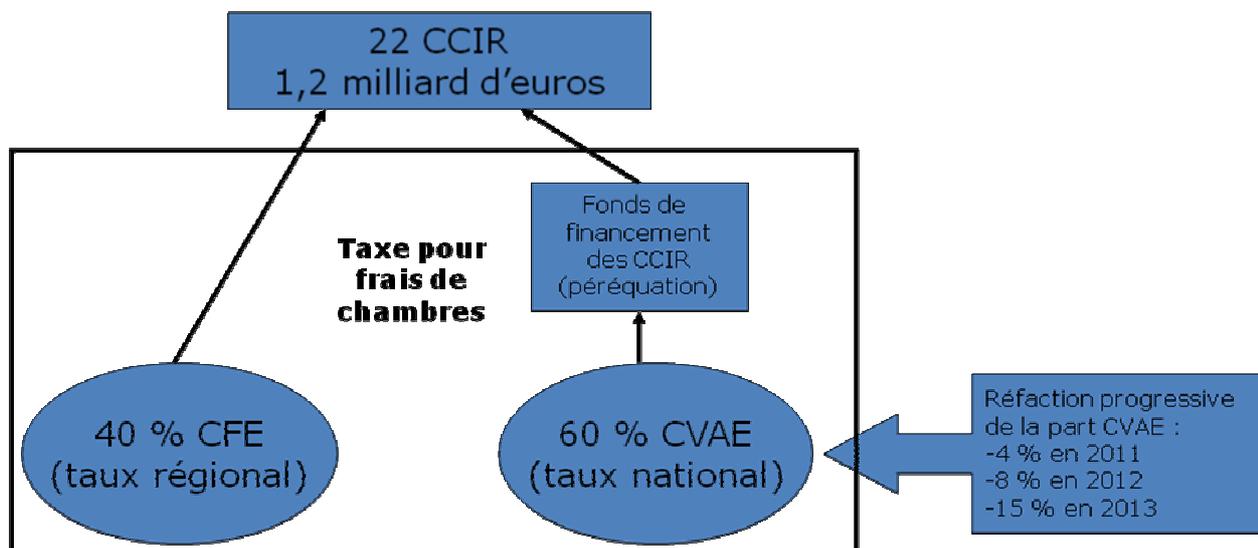
fiscale autonome. Les modalités de financement du réseau des chambres de commerce et d'industrie ont été redéfinies autour d'une **taxe pour frais de chambres** (article 1600 du code général des impôts), collectée par les chambres de commerce et d'industrie de région (CCIR), **composée de deux prélèvements** :

- le premier est une **taxe additionnelle à la cotisation foncière des entreprises** (CFE), fondée sur un taux régional voté annuellement par chaque CCIR. Cette taxe additionnelle étant territorialisée, chaque CCIR pourra profiter de la dynamique de ses bases d'imposition à la CFE : ce taux est calculé pour produire en 2011, l'année de la réforme, 40 % de la taxe additionnelle à la CFE perçue en 2010 par les CCIT rattachées à chaque CCIR, répartie sur les entreprises redevables de cette taxe dans la circonscription de la CCIR. En 2012, le taux voté par chaque CCIR ne pourra être supérieur au taux voté en 2011, mais il pourra lui être inférieur si cette même chambre le décide. **À compter de 2013, le taux voté par chaque CCIR est susceptible d'augmenter dans la limite de 1 % par rapport au taux de l'année précédente** ;

- la deuxième composante de la taxe pour frais de chambres est une **taxe additionnelle à la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises** (CVAE), fondée sur un taux national calculé selon le quotient suivant : 60 % de la taxe additionnelle à la CFE perçue en 2010 par l'ensemble des CCIR divisés par le produit de la CVAE perçue en 2010 après dégrèvement. Ce taux serait réduit de 4 % pour les impositions établies au titre de 2011, de 8 % pour les impositions établies au titre de 2012 et de 15 % pour les impositions établies à compter de 2013.

En raison des incertitudes pesant sur le rendement de la CVAE selon les régions, un **fonds de péréquation** a été créé pour répartir le produit entre les CCIR selon une clé de répartition destinée à assurer un niveau de ressources fiscales de référence pour chaque chambre de région. On estime, en effet, que les changements d'assiette opérés du fait de la création de la CVAE sont susceptibles de provoquer une forte variation des recettes allant de - 60 % à + 27 %, selon les régions, entre la prévision de recette pour 2011 et les résultats de l'année 2010.

Modalités de financement des chambres de commerce et d'industrie de région



Source : commission des finances d'après le projet de loi relatif à la réforme des réseaux consulaires, au commerce, à l'artisanat et aux services

B. LES MODIFICATIONS RELATIVES À LA TAXE POUR FRAIS DE CHAMBRES DE COMMERCE ET D'INDUSTRIE

Le **paragraphe VII** du présent article apporte des **modifications rédactionnelles** à l'article 1600 du code général des impôts dans la rédaction en vigueur le 1^{er} janvier 2011, dans les termes prévus par la loi du 23 juillet 2010 précitée, afin que la taxe pour frais de CCI, acquittée en 2011, soit effectivement calculée en fonction des produits perçus en 2010 de la taxe additionnelle à la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises et de la taxe additionnelle à la cotisation foncière des entreprises.

Ce dispositif n'a fait l'objet que d'un **amendement purement rédactionnel à l'Assemblée nationale**.

C. LES DISPOSITIONS RELATIVES AU CALCUL DU PRÉLÈVEMENT FRANCE TELECOM SUR LE PRODUIT DE LA TAXE POUR FRAIS DE CHAMBRE DE COMMERCE ET D'INDUSTRIE

Comme conséquence de sa privatisation, France Télécom a été assujettie, à compter des impositions dues au titre de 2003, dans les conditions de droit commun, aux impôts directs locaux et taxes additionnelles perçus au profit des collectivités territoriales, des établissements publics de coopération intercommunale ainsi que des autres établissements et organismes habilités à percevoir ces impôts et taxes.

Mais, corrélativement à l'assujettissement de France Télécom à la TP, l'article 29 de la loi de finances pour 2003 a institué un prélèvement au profit de l'Etat sur le produit de la TATP prévue par l'article 1600 du code général des impôts. Ce prélèvement est égal, pour chaque chambre de commerce et d'industrie, au produit obtenu en multipliant la base imposable de France Télécom dans le ressort de chaque chambre de commerce et d'industrie par le taux de cette taxe applicable, soit au total 45 millions d'euros.

Le principe de ce prélèvement n'a pas été remis en cause par la réforme du financement du réseau consulaire.

Aussi, le **paragraphe XVII** du présent article se borne-t-il à **préciser la teneur du 5.3.5 de l'article 2 de la loi de finances pour 2010**¹ afin que la base de calcul du prélèvement prenne bien en compte « *l'application au titre de l'année 2010 des dispositions relatives à cette taxe dans leur version en vigueur au 31 décembre 2009* », la dernière base de référence connue étant celle de l'année 2009 par référence au taux de la taxe professionnelle.

Ce paragraphe a été adopté sans modification par l'Assemblée nationale.

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

¹ *Extrait de l'article 2 de la loi de finances pour 2010 : « 5. 3. 5. Il est effectué en 2010 un prélèvement au profit de l'Etat sur le produit de la taxe prévue par l'article 1600 du code général des impôts. Ce prélèvement est égal, pour chaque chambre de commerce et d'industrie, au produit obtenu en multipliant la base imposable de France Télécom au titre de 2010 dans le ressort de chaque chambre de commerce et d'industrie par le taux applicable en 2002 de la taxe additionnelle à la taxe professionnelle prévue par l'article 1600 du code général des impôts dans sa rédaction en vigueur au 31 décembre 2009. A compter de 2011, le prélèvement mentionné au second alinéa du 5. 3. 4. est égal à celui opéré en 2010. ».*

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 59
(Art. L. 2334-6 du code général des collectivités territoriales)

Intégration de la redevance sur l'élimination des déchets assimilés aux déchets ménagers dans l'effort fiscal des communes

Commentaire : le présent article additionnel vise à intégrer la redevance sur l'élimination des déchets assimilés aux déchets ménagers, prévue à l'article L. 2333-78 du code général des collectivités territoriales, à la notion d'effort fiscal des communes.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LA NOTION D'EFFORT FISCAL

Actuellement, conformément aux articles L. 2334-5 et L. 2334-6 du code général des collectivités territoriales (CGCT), **l'effort fiscal de chaque commune est égal au produit de certains impôts rapporté au potentiel fiscal de la commune, hors sa part correspondant à la taxe professionnelle (TP)**. Les impôts pris en compte pour ce calcul sont :

- la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB),
- la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB),
- la taxe d'habitation (TH),
- la **taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM)** ou la **redevance pour enlèvement des ordures ménagères (REOM)**, selon le choix opéré par la commune ou l'établissement public de coopération intercommunale (EPCI).

La notion d'effort fiscal est essentiellement **utilisée pour majorer le montant de certaines dotations de péréquation** lorsqu'une commune a des marges de manœuvre fiscales réduites, c'est-à-dire lorsque son effort fiscal est supérieur à celui des autres communes.

B. L'EXCLUSION DE LA REDEVANCE SPÉCIALE SUR L'ÉLIMINATION DES DÉCHETS ASSIMILÉS AUX DÉCHETS MÉNAGERS

En application de l'article L. 2333-78 du CGCT, les communes et EPCI qui n'ont pas institué la REOM sont tenues de mettre en place une **redevance spéciale afin d'assurer l'élimination des déchets** « visés à l'article L. 2224-14 » du CGCT, c'est-à-dire des **déchets d'origine non**

domestique qui sont assimilables aux déchets des ménages et communément appelés déchets « assimilés ».

Cette redevance spéciale n'est donc **pas incluse dans la notion d'effort fiscal.**

Sollicitée par votre rapporteur général sur les raisons de cette exclusion, la direction générale des collectivités locales (DGCL) a indiqué que la notion d'effort fiscal vise à mesurer « *la pression fiscale exercée sur les ménages* », ce qui explique, en effet, que la taxe professionnelle n'ait pas été incluse dans le calcul de la notion. Elle estime donc que la redevance spéciale, qui porte sur les déchets non ménagers, c'est-à-dire sur les entreprises, ne doit pas, à l'instar de la taxe professionnelle, être prise en compte dans le calcul de l'effort fiscal.

En 2009, 67 % des communes ou EPCI avaient instauré la TEOM, pour un produit total de 5,4 milliards d'euros, tandis que 28 % avaient choisi la REOM, dont le produit s'est élevé globalement à 550 millions d'euros. Le montant global de la redevance spéciale ne fait pas l'objet d'une centralisation au sein des services du ministère de l'Intérieur et n'est donc pas connu.

C. REMÉDIER À UNE RUPTURE D'ÉGALITÉ ENTRE LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

L'argumentation débouchant sur l'exclusion de la redevance spéciale de la définition de l'effort fiscal n'est pas satisfaisante. En effet, **plusieurs impositions incluses dans la notion d'effort fiscal portent non seulement sur les ménages mais également sur les entreprises :**

- d'une part, **la TFPB et la TFPNB** ne portent pas exclusivement sur les ménages mais **aussi sur les entreprises ;**

- d'autre part, **la TEOM** est, en application de l'article 1521 du code général des impôts, assise sur la même base que la TFPB. Elle **concerne donc également les entreprises**, même si les usines sont exclues de son champ d'application ;

- enfin, **la REOM** porte à la fois sur l'élimination des déchets ménagers et sur celle des **déchets « assimilés »**, c'est-à-dire **sur des entreprises.**

En outre, il apparaît **injustifié, au regard de l'équité fiscale** entre les collectivités territoriales, d'exclure la redevance spéciale de la notion d'effort fiscal. Cela crée une **inégalité entre :**

- d'une part, **les communes ayant institué la REOM**, redevance qui porte notamment sur les déchets « assimilés », et pour lesquelles l'intégralité du produit de la REOM est inclus dans le calcul de l'effort fiscal ;

- d'autre part, **les communes ayant institué la TEOM**, qui sont dans l'obligation de mettre en place une redevance spéciale sans que le produit de celle-ci soit intégré dans le calcul de l'effort fiscal.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre commission des finances vous propose donc le présent article additionnel, visant à **intégrer dans le calcul de la notion d'effort fiscal la redevance spéciale pour l'enlèvement des déchets assimilés aux déchets ménagers**.

Le dispositif propose d'ajouter un *e* à la liste des impositions prises en compte pour le calcul de l'effort fiscal et figurant à l'article L. 2334-6 du CGCT, pour y intégrer la redevance spéciale prévue à l'article L. 2333-78 du CGCT.

Ainsi, à compter de l'année 2011, la notion d'effort fiscal prendrait en compte la redevance spéciale pour l'enlèvement des déchets « assimilés ». Cette modification n'a pas de conséquence sur l'équilibre budgétaire mais relève de la seconde partie de la loi de finances qui, en vertu du *c* du 7° du II de la loi organique relative aux lois de finances¹, « *peut définir les modalités de répartition des concours de l'Etat aux collectivités territoriales* ».

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

¹ Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

ARTICLE 60

(Art. 1599 quater B du code général des impôts)

Aménagements de la composante de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux relative aux répartiteurs de la boucle locale cuivre

Commentaire : afin de limiter les risques de refacturation, par l'opérateur historique de télécommunications à ses concurrents, d'une partie du surcoût lié à l'IFER sur les répartiteurs de la boucle locale cuivre, le présent article propose de diminuer de 80 % le tarif applicable à chaque ligne et de diversifier l'assiette de cette composante de l'IFER.

I. L'IFER SUR LES RÉPARTITEURS PRINCIPAUX

A. LES CARACTÉRISTIQUES DE L'IMPOSITION

Ainsi qu'il a été exposé dans le commentaire de l'article 59 du présent projet de loi de finances, une nouvelle imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER) a été créée dans le cadre de la réforme de la taxe professionnelle, introduite par l'article 2 de la loi de finances pour 2010¹, et de son remplacement par la contribution économique territoriale (CET). Cette nouvelle imposition répondait à un objectif de **neutralisation de l'avantage fiscal**, estimé à environ 1,6 milliard d'euros, et de l'effet d'aubaine dont auraient bénéficié quelques « grands gagnants » de la réforme de la TP. L'IFER est perçue par les collectivités territoriales ou leurs groupements intercommunaux à compter de 2011².

Parmi les huit composantes³ de l'IFER prévue à l'article 1635 0 *quinquies* du code général des impôts, l'article 1599 *quater* B du même code prévoit une imposition des **répartiteurs principaux de la « boucle locale cuivre »**. La boucle locale désigne la partie de la ligne téléphonique (paires de fils de cuivre) allant du répartiteur de l'opérateur jusqu'à la prise de l'abonné. Elle est ainsi définie par le 3^o *ter* de l'article L. 32 du code des postes et des communications électroniques comme « l'installation qui relie le point de terminaison du réseau dans les locaux de

¹ Loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010.

² Elle est perçue par l'Etat en 2010, année de transition durant laquelle s'applique la « compensation-relais ». La composante afférente aux matériels roulants utilisés pour le transport de voyageurs en Ile-de-France, introduite par la loi relative au Grand Paris (n° 2010-597 du 3 juin 2010), est perçue au profit de la Société du Grand Paris.

³ Soit l'imposition des installations éoliennes et hydrauliques, des installations photovoltaïques, des centrales nucléaires ou thermiques à flamme, des transformateurs électriques, des stations radioélectriques, des répartiteurs principaux, du matériel roulant de la SNCF et du matériel roulant de la RATP utilisé pour le transport de voyageurs en Ile-de-France.

l'abonné au répartiteur principal ou à toute autre installation équivalente d'un réseau de communications électroniques fixe ouvert au public ».

La boucle locale fut au cœur de l'ouverture à la concurrence du marché des communications fixes et électroniques à haut débit, puisque France Télécom, qui en est le propriétaire exclusif, a dû appliquer le principe communautaire de **dégroupage de la boucle locale** pour permettre à des opérateurs concurrents d'accéder directement à la sous-boucle locale, soit le tronçon qui relie l'abonné au sous-répartiteur. Les conditions techniques et financières y afférentes ont été fixées en 2000 par l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP).

Le II de l'article 1599 *quater* B prévoit ainsi que l'IFER est due chaque année **par le propriétaire du répartiteur principal, soit en pratique France Télécom**, au 1^{er} janvier de l'année d'imposition. L'assiette est définie par le III en fonction du nombre de lignes en service (soit celles qui font l'objet d'un contrat) que comporte chaque répartiteur principal au 1^{er} janvier de l'année d'imposition.

Le tarif est de **12 euros par ligne**, soit, pour les 33 millions de lignes en service fin 2009, un produit brut escompté de **408 millions d'euros** en 2010. Aux termes du 2^o du I de l'article 1599 *bis*, les bénéficiaires de ce produit à compter de 2011 sont les régions et la collectivité territoriale de Corse.

Les **obligations déclaratives** du propriétaire des répartiteurs principaux sont définies par le IV. France Télécom déclare ainsi, au plus tard le deuxième jour ouvré suivant le 1^{er} mai de l'année d'imposition, le nombre de répartiteurs principaux par région et de lignes en service que chacun comportait au 1^{er} janvier.

Le contrôle, le recouvrement, le contentieux, les garanties, sûretés et privilèges sont régis comme en matière de taxe foncière sur les propriétés bâties.

B. LES DIFFICULTÉS CONSTATÉES

Dès le début de l'année 2010, les opérateurs alternatifs de télécommunication qui bénéficient du dégroupage ont émis la crainte que cette composante de l'IFER crée des effets induits à leur détriment, dans la mesure où France Telecom est, selon eux, susceptible de leur **refacturer les coûts correspondants à l'utilisation de la boucle locale cuivre**. Cette imposition pourrait donc exercer un impact sur leur situation d'exploitation, en tant que coût afférent à l'activité du marché du dégroupage.

Cette question a été abordée lors de l'« atelier de travail » sur l'IFER organisé par votre commission le 28 avril 2010. M. Christophe Bresson, directeur fiscal de France Telecom, n'a cependant pas apporté de réponse très précise. **Il a considéré que la réforme de la TP**

n'était pas réalisée à droit constant pour France Télécom et engendrait un surcoût¹, compte tenu du dynamisme des bases d'IFER sur les antennes radioélectriques comme sur la boucle locale cuivre², alors que la TP enregistrait une baisse tendancielle de 20 à 30 millions d'euros par an. Il a cependant indiqué ne pas être en mesure de répondre à la question d'une éventuelle révision du barème de tarification des opérateurs concurrents qui utilisent la boucle locale.

Il n'en demeure pas moins que cette augmentation de la pression fiscale sur l'opérateur historique accentue le risque de répercussion du coût sur la facturation de l'utilisation de la boucle locale cuivre.

C. LES CHOIX AYANT PRÉSIDÉ À LA RÉFORME PROPOSÉE

Afin de limiter les risques d'effets induits sur les opérateurs alternatifs de télécommunication tout en garantissant le produit fiscal pour les collectivités territoriales, les axes suivants ont été identifiés :

- **abaisser fortement le tarif par ligne composant le répartiteur principal**, afin de limiter le coût de production qui en résulte pour France Telecom et partant, les refacturations éventuelles aux opérateurs tiers ;

- **élargir l'assiette** de l'IFER à d'autres équipements pour minorer les risques de refacturation des coûts de production ;

- afin de faciliter la gestion, le recouvrement et le contrôle de cette composante, prévoir que celle-ci soit régie **comme en matière de cotisation foncière des entreprises**. Cette harmonisation est également mise en place par l'article 59 du présent projet de loi de finances pour les autres composantes de l'IFER.

Concernant la nouvelle assiette de l'IFER, **plusieurs options** étaient envisageables : prévoir une taxation de l'immeuble abritant le répartiteur principal, imposer le répartiteur au prorata des lignes non dégroupées, ou prévoir que la composante de l'IFER sur les répartiteurs s'applique également aux équipements du marché de la commutation auquel les concurrents de France Telecom sont moins susceptibles de recourir, soit les unités de raccordement d'abonnés et les cartes d'abonnés.

Selon le document d'évaluation préalable du présent article, la première option présentait un **risque juridique** important, car si la ventilation de la taxe à refacturer aux opérateurs bénéficiaires du dégroupage est effectuée actuellement suivant la répartition de la surface du bâtiment abritant les répartiteurs principaux, il n'est pas certain que cette analyse puisse être validée en cas de contentieux. Il pourrait en effet être argumenté que la clef de

¹ Selon Christophe Bresson, France Telecom devait s'acquitter en 2010 d'une imposition globale de 680 à 690 millions d'euros, soit un montant nettement supérieur à celui escompté, de 625 millions d'euros.

² Dont les tarifs ont été calculés en 2009 d'après les bases constatées de 2008.

répartition de la taxe doit être plutôt en lien direct avec l'utilisation du répartiteur (c'est-à-dire le nombre de paires de cuivre de chaque opérateur), plutôt que la surface utilisée pour chaque opérateur.

La deuxième option présentait quant à elle un **inconvenient budgétaire**, l'assiette de l'imposition ayant en principe vocation à diminuer fortement si le rythme du dégroupage se maintient. Elle présentait également un **risque constitutionnel** au regard du principe d'égalité devant l'impôt, car elle pouvait être jugée discriminatoire à l'égard de l'opérateur exerçant une influence significative sur le marché des télécommunications, qui supporterait seul le coût de cette imposition.

La troisième option a donc été retenue car elle permet de limiter de manière significative les risques d'effets induits potentiels de l'IFER sur la situation des opérateurs de télécommunication tiers, **comme dans le cadre de l'ancien dispositif de TP**. En effet, cette dernière était considérée comme un coût rattaché aux différents marchés de gros et de détail au prorata de la valeur des équipements utilisés. L'IFER s'appliquant actuellement aux répartiteurs principaux est en revanche uniquement rattachée au marché d'accès de gros aux infrastructures physiques de réseaux, ce qui est de nature à modifier de manière substantielle les coûts de production de l'opérateur exerçant une influence significative sur les différents marchés. L'extension de l'IFER aux équipements du marché de la commutation permet de limiter les risques de refacturation des coûts de production par l'opérateur dominant.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le I du présent article réécrit l'article 1599 *quater* B du code général des impôts, précité, pour intégrer les orientations évoquées plus haut : diminution du tarif de l'IFER sur les répartiteurs principaux, élargissement de l'assiette à certains équipements de commutation et gestion de l'imposition comme en matière de cotisation foncière des entreprises.

Le I de l'article 1599 *quater* B précise la nouvelle assiette de l'IFER, qui se compose donc des répartiteurs principaux de la boucle locale cuivre, comme aujourd'hui, et des **unités de raccordement et cartes d'abonnés** du réseau téléphonique commuté. Ces équipements seront définis par un **décret**. Compte tenu de la diminution du tarif applicable aux répartiteurs principaux exposée *infra*, ces nouveaux éléments de l'assiette sont supposés représenter à l'avenir environ 80 % du produit global de cette composante de l'IFER.

Le II (**alinéa 5**) dispose que l'IFER est annuellement due, comme dans le droit actuel, par le **propriétaire** de chacun des trois éléments de l'assiette au 1^{er} janvier de l'année d'imposition.

Le III (**alinéas 6 à 9**) établit le nouveau tarif des matériels imposés. Le tarif applicable aux répartiteurs principaux, qui demeurent imposés en fonction du nombre de lignes en service qu'il comporte au 1^{er} janvier de

l'année d'imposition, **passé de 12 euros à 2,4 euros par ligne**, soit un produit d'environ 80 millions d'euros pour cette fraction de l'assiette. Les tarifs unitaires applicables aux nouveaux équipements sont **de 6 350 euros par unité de raccordement d'abonnés et de 70 euros par carte d'abonné**.

Le IV de l'article 1599 *quater* B (**alinéas 10 à 13**) adapte les modalités de déclaration et de gestion de la composante révisée de l'IFER. Le redevable déclare ainsi, au plus tard le deuxième jour ouvré suivant le 1^{er} mai de l'année d'imposition, et par région :

- le nombre de répartiteurs principaux et de lignes en service que chacun comportait au 1^{er} janvier, comme c'est le cas actuellement ;
- pour les nouveaux éléments de l'assiette, le nombre d'unités de raccordement d'abonnés et de cartes d'abonnés au 1^{er} janvier.

De façon cohérente avec l'alinéa 153 de l'article 59 du présent projet de loi de finances, qui harmonise les modalités de gestion de l'ensemble des composantes de l'IFER, **l'alinéa 13** du présent article prévoit que le contrôle, le recouvrement, le contentieux, les garanties, sûretés et privilèges de cette composante sont régis comme en matière de cotisation foncière des entreprises, et non plus de taxe foncière sur les propriétés bâties.

Enfin par **coordination**, le **II** du présent article (**alinéa 15**) modifie le 2^o de l'article 1599 *bis* du code général des impôts (dans sa rédaction issue du 2.3 de l'article 77 de la loi de finances pour 2010), relatif aux composantes de l'IFER perçues par les régions et la collectivité territoriale de Corse, pour faire référence à la nouvelle assiette de cette composante modifiée.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Ainsi que notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général du budget, l'a précisé dans son rapport sur la seconde partie du présent projet de loi de finances, les nouveaux équipements constitutifs de l'assiette sont essentiellement utilisés pour le réseau traditionnel de téléphonie fixe et non pour la transmission de données. S'ils permettent effectivement de réduire fortement les risques de répercussion sur les opérateurs concurrents, dont l'offre au titre du dégroupage inclut diverses prestations, parmi lesquelles la transmission numérisée de la voix, **leur dynamique fiscale est faible voire négative** et risque donc de ne pas apporter aux régions les recettes escomptées.

Dans son rapport annuel d'activité pour 2009, l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP) relève ainsi que le nombre de lignes fixes, qui représenteront une part mineure de la future assiette, croît à un rythme modéré de 1,2 % par an depuis 2005, tandis **que le nombre d'abonnements au réseau commuté diminue très rapidement**,

d'environ 8 % par an. **Le « stock » de matière imposable connaît donc une baisse tendancielle.**

A l'initiative de notre collègue député Gilles Carrez, l'Assemblée nationale a donc adopté un **amendement** (nouveau **III**) tendant à garantir pour les régions, à titre conservatoire, un produit fiscal d'au moins 400 millions d'euros. Si le produit de cette composante devient inférieur à 400 millions d'euros, les tarifs applicables au titre de l'année suivante sont relevés à due concurrence, selon l'écart constaté entre le produit effectivement perçu et 400 millions d'euros.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général conçoit bien l'option choisie par le Gouvernement : pour limiter le risque que l'opérateur historique, propriétaire de la boucle locale, ne refacture à ses concurrents le surcroît d'imposition lié à la CET et à l'IFER, il est nécessaire de diversifier l'assiette de cette dernière en intégrant des éléments peu ou pas utilisés par ces concurrents. Ces derniers sont par ailleurs redevables de la composante de l'IFER assise sur les stations radioélectriques, en particulier celles de téléphonie mobile.

En revanche, **notre collègue député Gilles Carrez a bien identifié le problème de la contraction tendancielle de ces nouveaux éléments de l'assiette**, en particulier des abonnements au réseau commuté, et donc le risque de perte fiscale pour les collectivités territoriales attributaires. On sait en effet que nombre de particuliers conservent une ligne fixe mais l'utilisent pour bénéficier des offres « *triple play* » ou « *quadruple play* » (téléphonie fixe et mobile, Internet à haut débit et télévision) plutôt que dans le cadre d'un abonnement téléphonique traditionnel.

La « clause de sauvegarde » budgétaire adoptée par l'Assemblée nationale est donc opportune.

Décision de la commission : votre commission a décidé de réserver sa position sur cet article.

ARTICLE 60 bis (nouveau)
(Art. 2333-96 du code général des collectivités territoriales)

**Facilitation de l'application de la taxe sur le stockage
ou l'incinération des déchets**

Commentaire : le présent article vise à corriger une difficulté d'application de la taxe sur le stockage ou l'incinération des déchets, en fixant des règles de répartition du produit de la taxe perçue dans le cas de communes limitrophes.

I. LE DROIT EXISTANT

La taxe sur les déchets réceptionnés dans une installation de stockage de déchets ménagers et assimilés ou un incinérateur de déchets ménagers est codifiée aux **articles L. 2333-92 à L. 2333-96** du code général des collectivités territoriales.

L'article L. 2333-92 dispose que *« toute commune peut, par délibération du conseil municipal, établir une taxe sur les déchets réceptionnés dans une installation de stockage des déchets ménagers et assimilés, soumise à la taxe générale sur les activités polluantes (...) ou d'incinération de déchets ménagers, installée sur son territoire »*.

En outre, le même article prévoit que, en cas d'installation sur le territoire de plusieurs communes, **leurs conseils municipaux, par délibérations concordantes**, instituent la taxe et déterminent les modalités de répartition de son produit.

La taxe est assise sur le tonnage des déchets réceptionnés dans l'installation.

Enfin, l'article L. 2333-96 dispose que *« si l'installation visée à l'article L. 2333-92 est située à moins de 500 mètres du territoire d'une ou plusieurs communes limitrophes de celle qui établit la taxe, celle-ci doit être instituée par délibérations concordantes des conseils municipaux des communes concernées prévoyant la répartition de son produit entre ces communes »*.

Le dispositif en vigueur ne prévoit aucune règle encadrant ces délibérations, ce qui induit parfois des revendications excessives des communes voisines.

II. LE DISPOSITIF INTRODUIT PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'article 60 *bis* a été adopté **avec l'avis favorable de la commission des finances et du Gouvernement**, à l'initiative de notre collègue député Marc Le Fur.

Il s'agissait de **remédier à la situation de blocage** qui peut exister dans le cadre du dispositif actuel, certaines communes concernées à la marge exigeant un retour de la taxe jugé trop important par la commune principale, ce qui empêche alors celle-ci de percevoir ladite taxe.

Le dispositif introduit par l'Assemblée nationale fixe donc des règles de répartition minimales du produit de la taxe sur les déchets pour les communes d'implantation.

A cette fin, l'article 60 *bis* complète l'article L. 2333-96 du code général des collectivités territoriales, en spécifiant que la délibération prévue à l'article L. 2333-94 « *doit prévoir la répartition du produit* ».

Ainsi, **la commune sur le territoire de laquelle est située l'installation ne peut percevoir moins de 50 % du produit**. De plus, lorsque l'installation est située sur le territoire de plusieurs communes, celles-ci ne peuvent percevoir, ensemble, moins de 50 % du produit. Enfin, les communes situées à moins de 500 mètres de l'installation ne peuvent percevoir moins de 10 % du produit de la taxe.

Au cours du débat à l'Assemblée nationale, notre collègue Gilles Carrez a résumé le principe et les avantages du dispositif proposé : « *la commune d'implantation pourra décider de créer cette taxe même si sa voisine n'est pas d'accord, mais la commune voisine bénéficiera d'une rétrocession d'un minimum de 10 %, le taux de rétrocession étant fixé par la commune d'implantation et elle seule* ».

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général est favorable à cette mesure pragmatique et de bon sens, qui vise à corriger une difficulté d'application de la taxe sur le stockage ou l'incinération des déchets en fixant des règles de répartition « plancher » pour les communes d'implantation.

Toutefois, afin de **préserver les équilibres locaux actuels**, votre commission vous propose d'appliquer ces nouvelles modalités de répartition aux seules installations mises en services après le 1^{er} janvier 2011.

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

ARTICLE 60 ter (nouveau)
(Art. 1465 A du code général des impôts)

**Prise en compte du critère de déclin de la population
pour le zonage des zones de revitalisation rurale (ZRR)**

Commentaire : le présent article, introduit à l'Assemblée nationale à l'initiative de la commission des finances et avec l'avis défavorable du Gouvernement, propose de modifier le zonage des zones de revitalisation rurale (ZRR), par le changement de prise en compte du critère de déclin de la population.

I. LE DROIT EXISTANT

Créées par la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, les zones de revitalisation rurale (ZRR) ont pour objet de **favoriser par une exonération totale ou partielle d'impôt sur les bénéfices¹ l'implantation d'entreprises dans des territoires confrontés à des difficultés particulières**, tels que le déclin démographique ou des handicaps géographiques, économiques et sociaux.

L'éligibilité au dispositif repose sur un **zonage selon trois critères** appliqués aux communes² :

- un **critère de faible densité démographique**, évalué à l'échelle des cantons, des arrondissements ou des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). La commune doit ainsi relever d'un canton ou d'un EPCI à fiscalité propre dont la densité de population est inférieure à 31 habitants par km², ou d'un arrondissement dont la densité de population est inférieure à 33 habitants par km² ;

- un **critère socio-économique**, évalué au niveau de la commune³. Celle-ci doit remplir une des trois conditions suivantes : avoir connu une perte de population, une perte de population active, ou détenir un taux de population active agricole supérieur au double de la moyenne nationale, c'est-à-dire supérieur à 8,3 % de l'ensemble de la population active ;

- un **critère institutionnel**, à savoir l'appartenance à un EPCI à fiscalité propre.

¹ Il est proposé par le présent PLF de remanier profondément ce régime d'exonérations. Cf. le commentaire de l'article 65 dans le présent rapport.

² Le décret n° 2005-1435 du 21 novembre 2005 relatif aux critères de classement en ZRR fixe les différents seuils d'éligibilité.

³ Les communes appartenant à un canton ou à un arrondissement dont la densité démographique est inférieure ou égale à 5 habitants par km² sont classées en ZRR sans devoir répondre à un de ces trois critères socio-économiques.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE PRÉSENT ARTICLE

Contre l'avis du Gouvernement et sur l'initiative de sa commission des finances¹, le présent article a été **introduit à l'Assemblée nationale**.

Il propose de modifier le zonage des ZRR, par un changement de calcul du critère socio-économique de déclin de la population. Evalué au niveau de la commune, il s'agirait de le constater désormais au niveau :

- de **l'ensemble de l'arrondissement ou du canton** ;
- ou **dans une majorité de communes**, dont le chef-lieu doit faire partie, **qui composent ce canton ou cet arrondissement**.

Un tel dispositif conduirait à **élargir le bénéfice des avantages fiscaux consentis aux entreprises en ZRR sans que les effets soient mesurables à ce stade** : en permettant de classer des communes en ZRR sans prendre en compte leur situation spécifique, mais la situation globale du canton ou de l'arrondissement dans lesquels elles se situent, on permet à de nouvelles communes de bénéficier du régime ZRR, lui-même déjà étendu aux reprises d'activité par l'article 65 du présent PLF.

L'exposé des motifs de l'amendement à l'origine du présent article fait valoir que les critères classiques de définition des ZRR poseraient d'**importantes difficultés d'appréciation** et que **la concertation** qui devait s'engager **sur la refonte de ces critères n'a jamais débuté**.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général **comprend les motivations de ses collègues députés**, qui ont souhaité **accélérer la réflexion en cours**.

Il observe que le rapport interministériel sur l'évaluation des mesures en faveur des ZRR de novembre 2009 a bien mis en évidence que le zonage résultant des critères actuels ne prend pas en compte certains territoires en difficulté et qu'il retient, à l'inverse, certains territoires qui ne rencontrent pas de réelles difficultés.

Il rappelle que le Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) du 11 mai 2010 a décidé de **proposer de nouveaux critères de classement** en ZRR et a chargé le ministre en charge de l'aménagement du territoire et la DATAR de réaliser des simulations et de proposer une réforme des critères du zonage des ZRR.

¹ Notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général, y était toutefois personnellement défavorable.

Mais dans la mesure où **le travail mené par le Gouvernement n'est pas encore achevé**, votre rapporteur général invite à **ne pas modifier aujourd'hui isolément tel ou tel critère actuel de ce zonage** et à **procéder à une refonte globale du dispositif**, en prenant tout particulièrement en compte des **indicateurs de richesse des territoires**.

D'ici là, **les dispositions proposées par le présent article ne sont pas opportunes**, surtout que leur **coût demeure indéterminé**.

Décision de la commission : sous le bénéfice de ces observations, votre commission vous propose de supprimer cet article.

ARTICLE 60 quater (nouveau)
(Art. 1518 bis du code général des impôts)

Actualisation des valeurs locatives

Commentaire : le présent article fixe les coefficients de revalorisation des valeurs locatives cadastrales, pour 2011, à hauteur de 1,02 pour les propriétés non bâties et bâties.

I. LE DISPOSITIF INTRODUIT PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

La valeur locative cadastrale, qui sert de base aux impôts directs locaux, est calculée forfaitairement à partir des conditions du marché locatif de 1970 pour les propriétés bâties et de celui de 1961 pour les propriétés non bâties. Pour tenir compte de l'érosion monétaire et de l'évolution des loyers, les articles 1516, 1518 et 1518 bis du code général des impôts (CGI) prévoient :

- tous les six ans, une révision générale ;
- tous les trois ans, une actualisation ;
- chaque année, une revalorisation.

Or **aucune révision générale effective des valeurs locatives n'est intervenue** depuis 1970 (la précédente révision générale, signe de l'extrême difficulté de l'exercice, remontait à 1943), et **leur dernière actualisation remonte à 1980**. Depuis 1981, **les valeurs sont seulement revalorisées, chaque année**, en loi de finances.

Cette actualisation des valeurs locatives cadastrales est traditionnellement réalisée par voie d'amendement au projet de loi de finances initiale pour l'année n ou au projet de loi de finances rectificative de l'année $n - 1$.

Conformément à cette « tradition », le présent article a été introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative de Gilles Carrez, rapporteur général du budget, au nom de la commission des finances, Marc Laffineur et Michel Bouvard.

Il est ainsi proposé d'ajouter un alinéa *ze* à l'article 1518 *bis*, précité, du CGI, afin de **fixer les coefficients de revalorisation des valeurs locatives, pour l'année 2011**, à hauteur de 1,02 pour l'ensemble des propriétés non bâties et bâties.

De manière moins traditionnelle, le Gouvernement, représenté par Eric Besson, ministre chargé de l'industrie, de l'énergie et de l'économie

numérique, a donné un avis défavorable à cet amendement au motif qu'il aurait préféré un coefficient de revalorisation de 1,015 plus proche du taux de l'inflation prévisionnelle.

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

La revalorisation des valeurs locatives cadastrales, en augmentant les bases d'imposition de la taxe d'habitation et des taxes foncières, doit permettre aux collectivités territoriales de limiter l'augmentation de leurs taux d'imposition.

A cet égard, comme l'a fort justement souligné Marc Laffineur en défense de son amendement, le coefficient retenu par l'Assemblée nationale s'il est certes légèrement supérieur au taux d'inflation prévisionnel, offrira aux maires un peu de marge de manœuvre, permettant à la très grande majorité d'entre eux de ne pas augmenter leur taux d'imposition.

Cette revalorisation demeure cependant un aménagement limité par rapport à l'exercice de révision générale repoussé depuis 1992. Votre rapporteur général se félicite en conséquence que ce chantier soit enfin ouvert, pour les locaux professionnels, par l'article 17 du projet de loi de finances rectificative pour 2010.

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

ARTICLE 60 quinquies (nouveau)
(Art. 1519 H du code général des impôts)

Exonération partielle d'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux au profit des services de radiodiffusion locale ou régionale

Commentaire : le présent article, introduit par l'Assemblée nationale, propose de mettre en place une franchise d'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER) pour les soixante premières stations radioélectriques dont disposent les services qui ne constituent pas un réseau de diffusion à vocation nationale, soit les éditeurs de radios indépendantes à vocation locale, régionale ou thématique.

I. L'IFER SUR LES STATIONS RADIOÉLECTRIQUES

A. LE CHAMP DE L'IMPOSITION

Parmi les huit composantes¹ de l'IFER prévue à l'article 1635 0 *quinquies* du code général des impôts, l'article 1519 H du même code prévoit une imposition des **stations ou antennes radioélectriques**, qui sont des dispositifs permettant d'émettre ou de capter les ondes électromagnétiques selon diverses fréquences. Une station peut ainsi être composée de plusieurs émetteurs ou récepteurs, et plusieurs stations exploitées par des opérateurs de téléphonie différents peuvent être situées au même endroit.

Les stations radioélectriques doivent être déclarées à l'Agence nationale des fréquences (ANFR) ou être soumises à son accord ou avis, selon la nature et la puissance de l'installation. On distingue ainsi **trois catégories de stations parmi les 127 000 autorisées** en février 2010² :

- les **antennes-relais de la téléphonie mobile** (stations de base et faisceaux hertziens associés) ;
- la **radiodiffusion**, soit les émetteurs de télévision et de radio en modulation de fréquence, ondes courtes ou moyennes et en numérique ;
- les **autres stations**, qui comprennent notamment les réseaux radioélectriques privés et les radars de météorologie.

¹ Soit l'imposition des installations éoliennes et hydrauliques, des installations photovoltaïques, des centrales nucléaires ou thermiques à flamme, des transformateurs électriques, des stations radioélectriques, des répartiteurs principaux de la boucle locale cuivre, du matériel roulant de la SNCF et du matériel roulant de la RATP utilisé pour le transport de voyageurs en Ile-de-France.

² Dont 48 600 stations de radiotéléphonie utilisant du GSM 900 ou du GSM 1800 et 30 000 stations utilisant de l'UMTS ou du Wimax.

Le champ de l'IFER est défini par le I de l'article 1519 H et porte sur les stations réglementées dont la puissance impose un avis, un accord ou une déclaration à l'ANFR, ce qui exclut donc les stations de **radio amateur**. Sont également exonérées d'IFER les stations appartenant aux réseaux et installations mentionnés au 1° de l'article L. 33 et aux articles L. 33-2 et L. 33-3 du code de postes et des communications électroniques, soit :

- les **installations de l'Etat** établies pour les besoins de la défense nationale ou de la sécurité publique, ou utilisant des fréquences ou des bandes de fréquence attribuées par le Premier ministre à une administration (1° de l'article L. 33) ;

- les **réseaux indépendants** (article L. 33-2), soit, aux termes de l'article L. 32 du même code, les « *réseaux réservés à l'usage d'une ou plusieurs personnes constituant un groupe fermé d'utilisateurs, en vue d'échanger des communications internes au sein de ce groupe* » ;

- les installations radioélectriques n'utilisant pas des fréquences spécifiquement assignées à leur utilisateur, telles que les **bornes Wifi** (1° de l'article L. 33-3 du même code) ;

- et les installations radioélectriques de « **brouillage** », qui permettent de rendre inopérants, tant pour l'émission que pour la réception, les téléphones mobiles ou appareils de communications électroniques mobiles de tous types dans l'enceinte des salles de spectacles, des établissements pénitentiaires et de certains établissements affectés aux besoins de la défense et de la sécurité nationale (2° à 4° de l'article L. 33-3).

Les stations de télévision et de radiodiffusion relevant de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication ont en revanche été insérées dans le champ, lors de l'examen au Sénat, à l'initiative de notre collègue Albéric de Montgolfier.

Au total, environ **85 000 stations radioélectriques** étaient dans le champ de l'IFER au 1^{er} janvier 2010, dont la grande majorité sont détenues par des opérateurs de téléphonie mobile.

B. L'ASSIETTE, LE TARIF ET LES OBLIGATIONS DÉCLARATIVES DU REDEVABLE

Le II de l'article 1519 H définit le **redevable** de l'IFER comme **la personne qui en dispose pour les besoins de son activité professionnelle** – elle peut donc en être propriétaire ou locataire – au 1^{er} janvier de l'année d'imposition.

Le III fixe le tarif à **1 530 euros** par station, qu'elle soit ou non en service¹. Lorsque plusieurs personnes disposent d'une même station, le montant de l'IFER applicable est divisé par le nombre de ces personnes.

Un traitement de faveur est prévu par le III pour les stations ayant fait l'objet d'un avis, d'un accord ou d'une déclaration à l'ANFR à compter du 1^{er} janvier 2010 et assurant la couverture par un réseau de radiocommunications mobiles des « **zones blanches** » de **téléphonie mobile** (évaluées par l'ARCEP à 0,18 % de la population et 2,3 % du territoire), dans le cadre du programme national d'extension de la couverture du territoire. **Le tarif est ainsi réduit de moitié**, soit 765 euros, pour les stations assurant la couverture de ces zones, définies par voie réglementaire.

De même, il est prévu une **exonération** pour les stations ayant fait l'objet d'un avis, d'un accord ou d'une déclaration à l'ANFR et destinées à desservir les zones blanches de **haut débit terrestre**. Enfin le tarif est réduit à **220 euros pour les stations de télévision et de radiodiffusion** relevant de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986, précitée.

L'IFER repose donc avant tout sur les antennes du réseau « classique » de téléphonie mobile.

Le IV de l'article 1519 H fixe les obligations déclaratives du redevable, qui doit déclarer le nombre de stations radioélectriques **par commune et par département** au plus tard le deuxième jour ouvré suivant le 1^{er} mai de l'année d'imposition. Ces obligations sont cohérentes avec le champ des bénéficiaires de l'IFER, qui sont **les communes ou EPCI pour les deux tiers du produit, et les départements pour le tiers.**

Le produit brut attendu de cette imposition en 2010 était de **134 millions d'euros**, soit un « taux de reprise » des deux tiers, inférieur au taux moyen de reprise pour l'ensemble des composantes de l'IFER. Cette différence était justifiée par le fait que le nombre de stations est très variable d'un opérateur à l'autre, ce qui implique de fixer le tarif de l'IFER à un niveau suffisamment bas pour éviter qu'un opérateur devienne perdant net à l'issue de la réforme.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Avec l'avis défavorable du Gouvernement qui en a sollicité le retrait, le présent article a été adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative de notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général, et de plusieurs députés de groupes politiques divers. Il complète le deuxième alinéa du III de l'article 1519 H, précité, afin d'introduire une **franchise d'IFER sur les soixante premières stations dont disposent les éditeurs de radios**

¹ La mise en service peut intervenir plusieurs mois ou années après l'accord de l'ANFR, le temps par exemple que la couverture soit jugée suffisamment étendue par l'opérateur.

indépendantes à vocation locale, régionale ou thématique. Le gage prévu par le **II** a cependant été maintenu.

Les services de radiodiffusion sonore ainsi visés sont ceux « *qui ne constituent pas un réseau de diffusion à caractère national* ». Aux termes du *b*) du 4° de l'article 41-3 de la loi du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication, précitée, un réseau national est « *tout réseau qui dessert une zone dont la population recensée est supérieure à 30 millions d'habitants* ».

Cette exonération partielle est motivée par le fait que les PME qui éditent et diffusent ces services radiophoniques indépendants, autorisés par le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA), participent à l'animation radiophonique et à la communication de proximité dans des zones isolées. Surtout, **leur modèle économique diffère de celui des réseaux à caractère national** puisque ces services font peu ou pas appel aux diffuseurs professionnels et recourent à l'« **auto-diffusion** ». Alors que dans le cas des principales radios nationales, ce sont les diffuseurs professionnels qui supportent l'IFER, les radios indépendantes la supportent seules, et leur besoin en nombre de stations radioélectriques est d'autant plus élevé que la population est moins dense et plus difficile à atteindre.

Selon nos collègues députés, la charge de l'IFER pourrait donc conduire certaines de ces radios à diminuer leur nombre de stations radioélectriques, en commençant par les zones les moins peuplées, ce qui ne conduirait à créer une nouvelle « fracture radiophonique » dans la couverture du territoire.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général constate que **le champ d'application de cette franchise d'IFER est large**, compte tenu de sa définition par exclusion (tous les services qui ne constituent pas un réseau de diffusion à caractère national). Il couvre ainsi les services privés de radiodiffusion relevant des catégories A, B et C selon la typologie du CSA, soit :

- les services associatifs éligibles au Fonds de soutien à l'expression radiophonique (catégorie A) ;
- les services locaux ou régionaux indépendants et ne diffusant pas de programme national identifié (catégorie B) ;
- les services locaux ou régionaux diffusant le programme d'un réseau thématique à vocation nationale (catégorie C), dans la mesure où ces services sont diffusés par des opérateurs dont la zone de desserte couvre une population n'excédant pas six millions d'habitants, et où la diffusion d'un réseau thématique national n'intervient qu'à titre complémentaire.

Votre rapporteur général conçoit bien les spécificités du modèle économique de ces services, qui n'externalisent pas la diffusion, et rappelle que l'esprit de la réforme de la taxe professionnelle (TP) est de maintenir un **champ constant de redevables**. Il apparaît néanmoins que la majorité des radiodiffuseurs concernés n'acquittaient pas la cotisation minimale de TP puisqu'ils se situaient sous le seuil de 7,6 millions d'euros de chiffre d'affaires. L'IFER pourrait donc dans ce cas constituer une surimposition.

Aujourd'hui, un certain nombre de radios locales ne sont cependant pas redevables de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises, dès lors que leur chiffre d'affaires est inférieur à 500 000 euros. De même, les radios associatives de la catégorie A ne sont soumises à l'IFER que si elles exercent une activité lucrative à titre principal et disposent des stations pour les besoins de leur activité professionnelle.

Afin de simplifier les formalités du dispositif et de mieux appréhender l'étendue de la radiodiffusion dans l'assujettissement à l'IFER, votre rapporteur général vous propose de **prévoir un seuil d'entrée dans l'imposition plutôt qu'une franchise**, selon le même seuil de 60 stations. Les radiodiffuseurs seraient ainsi assujettis à l'IFER sur l'intégralité de leur parc dès lors qu'il est supérieur ou égal à 61 stations.

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

ARTICLE 60 sexies (nouveau)
(Art. 1609 du code général des impôts)

**Augmentation de la taxe spéciale d'équipement perçue au profit de
l'établissement public foncier de Lorraine**

Commentaire : le présent article porte de 15 millions à 25 millions d'euros le montant annuel de la taxe spéciale d'équipement perçue au profit de l'établissement public foncier de Lorraine.

I. LE DISPOSITIF INTRODUIT PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Adopté par l'Assemblée nationale, à l'initiative de Laurent Hénart et Christian Eckert, avec l'avis très favorable de la commission des finances et l'avis de sagesse du Gouvernement, cet amendement tend à porter à 25 millions d'euros le plafond de la taxe spéciale d'équipement (TSE) pouvant être prélevée annuellement par l'établissement public foncier de Lorraine.

Ce plafond est actuellement fixé à 15 millions d'euros par l'article 1609 du code général des impôts.

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

L'augmentation de la TSE perçue au profit de l'EPF de Lorraine apparaît particulièrement justifiée compte tenu de sa très forte implication dans le traitement des friches industrielles et celui, plus récent des conséquences de la reconversion des sites militaires.

Le montant plafond, fixé par la loi n'a pas évolué depuis 2002 et, dans ce cadre, l'EPF mène une politique modérée, le conseil d'administration ayant retenu depuis 2006, un montant stable de 11,4 million d'euros.

De ce fait, le poids de la TSE dans la fiscalité directe locale n'a pas cessé de diminuer depuis la fin des années 1970 (l'EPF a été créé en 1973) et s'élevait à 0,44 % en 2008.

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

ARTICLE 60 septies (nouveau)
(Art. 1609 F du code général des impôts)

Augmentation de la taxe spéciale d'équipement perçue au profit de l'établissement public foncier de Provence-Alpes-Côte d'Azur

Commentaire : le présent article porte de 34 à 60 millions d'euros le montant annuel de la taxe spéciale d'équipement perçue au profit de l'établissement public foncier de Provence-Alpes-Côte d'Azur.

I. LE DISPOSITIF INTRODUIT PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A l'initiative de nos collègues députés Michel Vauzelle et Henri Jibrayel, l'Assemblée nationale a adopté un amendement qui tend à porter de 34 à 60 millions d'euros le plafond du montant annuel de la taxe spéciale d'équipement perçue au profit de l'établissement public foncier de Provence-Alpes-Côte d'Azur.

Cet amendement a été adopté avec l'avis de sagesse du Gouvernement et malgré l'**opposition de la commission des finances**, le rapporteur général ayant souligné que *« l'établissement public foncier de PACA a bénéficié d'un relèvement important de son plafond il y a à peine trois ans. Il est passé de 17 à 34 millions d'euros. L'amendement tend à le porter à 60 millions. Or cela conduirait à une **multiplication de la taxe spéciale d'équipement de 3,5 en cinq ans**, ce qui ne nous paraît pas raisonnable. »*

En sens inverse, les auteurs de l'amendement ont fait valoir **plusieurs arguments** :

- l'EPF a du revoir à la baisse l'objectif de production annuelle de logement, réduit à 2 500 au lieu de 3 000 pour son Programme Pluriannuel d'Investissement 2010-2015 ;

- il doit faire face à de *« nombreux enjeux tels la production de logement sociaux, l'extension d'Euroméditerranée, l'aménagement de la plaine du Var, l'accueil des populations nouvelles dans la basse Vallée de Durance ou encore le Grand Projet de Rade de l'agglomération de Toulon »* ;

- ramené au nombre d'habitants, l'augmentation du plafond de la TSE correspondrait à un produit de 12 euros par habitant, très inférieur à celui dont bénéficient d'autres EPFR.

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

L'augmentation de leurs moyens d'action est une revendication habituelle et légitime des établissements publics fonciers, particulièrement lorsqu'ils sont situés dans des territoires où le marché du foncier est tendu, et où existe une forte pression démographique.

Il convient toutefois de maintenir cette évolution dans des limites raisonnables pour le contribuable local.

A cet égard, il existe une différence de situation entre les **établissements publics fonciers locaux et d'Etat**, pour lesquels le produit de la taxe est arrêté chaque année par l'assemblée générale de l'établissement dans la limite d'un **plafond fixé à 20 euros par habitant** situé dans son périmètre, et les **autres établissements publics fonciers**, pour lesquels le montant de la taxe est arrêté chaque année par le conseil d'administration de l'établissement public dans les limites d'un plafond fixé pour chaque établissement par la loi qui est notablement inférieur à celui des EPFL.

Poids de la TSE par habitant pour les EPF visés aux articles 1609 et suivants du CGI

(en euros)

	Montant plafond	Population	Plafond par habitant
EPF Lorraine (avant PLF 2011)	15 000 000	2 343 000	6,40
(après revalorisation proposée à l'article 60 <i>sexies</i>)	25 000 000		10,67
EPF PACA (avant PLF 2011)	34 000 000	4 701 555	7,23
(après revalorisation proposée à l'article 60 <i>septies</i>)	60 000 000		12,76
EPF Normandie	6 860 000	3 222 000	2,13
EPA Guyane	1 875 000	206 000	9,10

Source : commission des finances

Afin d'**harmoniser les montants par habitant** entre des établissements fonciers comparables, le plafond de la TSE perçue en PACA pourrait être fixé en parallèle de celui de l'EPF de Lorraine. Il s'établirait ainsi à **50 millions d'euros, soit 10,67 euros par habitant**. L'augmentation des ressources de l'EPF PACA qui en résulterait, de 47 % au lieu des 76 % dans le texte adopté par l'Assemblée nationale, semble suffisante pour combler les besoins exprimés par cet organisme.

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

ARTICLE 60 octies (nouveau)
(Art. 1519 HA [nouveau] du code général des impôts)

Création d'une nouvelle composante de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux afférente aux réseaux de gaz naturel

Commentaire : le présent article, introduit par l'Assemblée nationale, propose de créer une nouvelle composante de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER), assise sur certaines installations de stockage et de transport du gaz naturel, dont le produit fiscal reviendrait majoritairement aux communes d'implantation.

I. LES HUIT COMPOSANTES ACTUELLES DE L'IFER

Ainsi qu'il a été exposé dans le commentaire de l'article 59 du présent projet de loi de finances, une nouvelle imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER) a été créée dans le cadre de la réforme de la taxe professionnelle, introduite par l'article 2 de la loi de finances pour 2010¹, et de son remplacement par la contribution économique territoriale (CET). Cette nouvelle imposition répondait à un objectif de **neutralisation de l'avantage fiscal**, estimé à environ 1,6 milliard d'euros, et de l'effet d'aubaine dont auraient bénéficié quelques « grands gagnants » de la réforme de la taxe professionnelle (TP). L'IFER est perçue par les collectivités territoriales ou leurs groupements intercommunaux à compter de 2011².

L'IFER, prévue par l'article 1635 0 *quinquies* du code général des impôts, comporte ainsi huit composantes dont les tarifs sont spécifiques et qui sont assises sur les éléments suivants, relevant des secteurs de l'énergie, des télécommunications et des transports ferroviaires :

- les installations éoliennes terrestres et « hydroliennes » (article 1519 D), dont l'article 59 du présent projet de loi de finances relève le tarif de 2,913 euros par kilowatt de puissance électrique installée à 5 euros ;
- les centrales nucléaires et thermiques à flamme (article 1519 E) ;

¹ Loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010.

² L'IFER est perçue par l'Etat en 2010. Les collectivités qui percevaient la TP sur des installations désormais soumises à l'IFER bénéficient cependant d'une « compensation-relais » à l'euro près en 2010, via la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) et les Fonds nationaux de garantie individuelle des ressources (FNGIR).

La composante afférente aux matériels roulants utilisés pour le transport ferroviaire de voyageurs en Ile-de-France, introduite par la loi relative au Grand Paris (n° 2010-597 du 3 juin 2010) et prévue à l'article 1599 quater A bis, sera quant à elle perçue au profit de la Société du Grand Paris.

- les centrales de production photovoltaïques et hydrauliques (article 1519 F) ;

- les transformateurs électriques (article 1519 G) ;

- les stations radioélectriques (article 1519 H). L'article 60 *quinquies* du présent projet de loi de finances propose de mettre en place une franchise d'imposition pour les soixante premières stations radioélectriques dont disposent les éditeurs de radios indépendantes à vocation locale, régionale ou thématique ;

- le matériel roulant utilisé sur le réseau ferré national pour le transport de voyageurs (article 1599 *quater* A) et sur les lignes de transport en commun d'Ile-de-France (article 1599 *quater* A *bis*) ;

- et les répartiteurs principaux de la boucle locale cuivre (article 1599 *quater* B). L'article 60 du présent projet de loi de finances prévoit d'élargir l'assiette de cette composante à certains équipements de commutation et de diminuer fortement le tarif appliqué aux répartiteurs principaux.

II. LE DISPOSITIF INTRODUIT PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A l'initiative de nos collègues députés Gilles Carrez, rapporteur général, et Michel Bouvard, et avec l'avis défavorable du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté le présent article qui crée une **nouvelle composante de l'IFER assise sur les réseaux et installations de gaz naturel**, codifiée dans un article 1519 HA du code général des impôts.

A. L'ASSIETTE, LES TARIFS ET LA DÉCLARATION

Sont redevables de cette imposition (**alinéa 4**) les exploitants des installations, ouvrages et canalisations suivants : les installations de gaz naturel liquéfié (dont les terminaux méthaniers¹), les stockages souterrains de gaz naturel, les canalisations de transport de gaz naturel, les stations de compression du réseau de transport de gaz naturel et les canalisations de transport d'autres hydrocarbures.

Les **tarifs** applicables (**alinéas 6 à 11**) sont les suivants :

- 2,5 millions d'euros par installation de gaz naturel liquéfié dont les tarifs d'utilisation sont fixés en application de l'article 7 de la loi n° 2003-8 du 3 janvier 2003 relative aux marchés du gaz et de l'électricité et au service public de l'énergie ;

¹ Au nombre de trois sur le territoire, à Fos-sur-mer (Fos Tonkin et Fos Cavaou) et à Montoir-de-Bretagne. Deux autres terminaux sont en projet, près du Havre (Antifer) et de Bordeaux (Verdon), et le projet de Dunkerque est actuellement menacé.

- 500 000 euros par site de stockage souterrain de gaz naturel dont les capacités sont soumises aux dispositions des articles 30-2 à 30-4 de la même loi (qui fixent notamment les obligations de stockage, les modalités d'accès aux sites de stockage souterrain et les conditions de refus d'accès) ;

- 500 euros par kilomètre de canalisation de transport de gaz naturel appartenant à un réseau dont les tarifs d'utilisation sont fixés en application de l'article 7 de la même loi, et 500 euros par kilomètre de canalisation de transport d'autres hydrocarbures ;

- 100 000 euros par station de compression utilisée pour le fonctionnement d'un réseau dont les tarifs d'utilisation sont fixés en application du même article 7.

L'IFER sur les installations de gaz naturel est due chaque année par l'exploitant **au 31 décembre de l'année d'imposition (alinéa 5)**, ce qui la différencie des autres composantes pour lesquelles l'imposition est due au 1^{er} janvier. Le redevable de la taxe **déclare**, au plus tard le deuxième jour ouvré suivant le 1^{er} mai de l'année d'imposition (comme pour les autres composantes de l'IFER), les ouvrages, les installations et le nombre de kilomètres de canalisations exploitées par commune et par département **(alinéa 12)**.

Le **II** du présent article prévoit cependant que pour les impositions établies au titre de 2010, les déclarations seront réalisées par les redevables de la taxe au plus tard le 1^{er} mars 2011. **Cette IFER sera donc acquittée rétroactivement au titre de 2010** dans les deux premiers mois de 2011.

B. LES MODALITÉS DE GESTION ET LA RÉPARTITION DU PRODUIT

Les modalités de gestion sont semblables à celles des autres composantes de l'IFER : le contrôle, le recouvrement, le contentieux, les garanties, sûretés et privilèges sont donc régis **comme en matière de cotisation foncière des entreprises**.

Aux termes du 3^o du **I** du présent article **(alinéa 14)**, qui complète le *e* du A du I de l'article 1641 du code général des impôts, dans sa rédaction en vigueur au 1^{er} janvier 2011, cette nouvelle composante de l'IFER fait l'objet d'un **prélèvement de l'Etat de 2 %** au titre des frais de dégrèvement et de non-valeur qu'il prend à sa charge.

Les 4^o à 7^o du **I** complètent le I de l'article 1379 et le I de l'article 1586 du même code, dans leur rédaction en vigueur au 1^{er} janvier 2011, pour préciser les **modalités de répartition du produit de cette composante, qui est perçu par les communes et départements**.

Les communes **(alinéas 15 et 16)** perçoivent ainsi **l'intégralité** du produit afférent aux installations de gaz naturel liquéfié, aux stockages souterrains de gaz naturel et aux stations de compression du réseau de

transport de gaz naturel, et **la moitié** du produit relatif aux canalisations de transport de gaz naturel et d'autres hydrocarbures.

Par coordination, le 7° du **I (alinéas 20 et 21)** prévoit la même affectation au profit des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) qui, aux termes du **I bis** de l'article 1609 *nonies* C, dans sa rédaction en vigueur au 1^{er} janvier 2011, se substituent à leurs communes membres pour la perception de l'IFER. De même, le 5° (**alinéa 17**) insère une référence à la nouvelle composante dans les dispositions relatives aux ressources fiscales des groupements communaux et des EPCI à fiscalité propre, prévues aux I et V de l'article 1379-0 *bis* du code général des impôts, dans sa rédaction en vigueur au 1^{er} janvier 2011.

Les départements perçoivent le solde, soit **la moitié** du produit relatif aux canalisations de transport de gaz naturel et d'autres hydrocarbures (**alinéas 18 et 19**).

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général approuve la création de cette nouvelle composante, déjà évoquée lors des débats sur la suppression de la taxe professionnelle. Elle vient en effet combler une lacune et **les installations concernées répondent aux critères d'imposition à l'IFER** : elles constituent un réseau de stockage et de distribution – en particulier s'agissant des canalisations –, ne sont pas délocalisables, sont réparties sur tout le territoire et peuvent comporter des nuisances et contraintes (en particulier au regard des normes de sécurité et de « périmètre Seveso »), qui impliquent de renforcer le lien fiscal avec les collectivités territoriales d'implantation et l'incitation de ces dernières à accueillir de tels équipements.

Lors de la présentation du dispositif à l'Assemblée nationale le 16 novembre 2010, notre collègue député Michel Bouvard a ainsi évoqué les contraintes de sécurité liées aux canalisations, qui conduisent les collectivités, lorsqu'elles veulent utiliser des terrains à proximité de ces installations, à effectuer des travaux de protection qui sont à leur charge.

Il convient de rappeler que cette nouvelle composante n'avait pas été introduite lors de la création de l'IFER par la loi de finances pour 2010, car certains des équipements concernés ont pu être exonérés de TP. Tel était le cas des canalisations et, par délibération des collectivités territoriales et pour une durée de cinq ans, de certaines installations de stockage de gaz liquéfié d'au moins 200 tonnes¹ (ancien article 1464 F du code général des impôts).

Il y a cependant une certaine logique à ce que les **terminaux méthaniers**, par exemple, soient soumis à l'IFER, au même titre que les

¹ Ces installations devaient, pour un motif d'intérêt général, avoir fait l'objet d'un transfert à l'intérieur de la même commune ou dans une autre commune.

centrales thermiques ou nucléaires. On ne peut également méconnaître les fortes réticences que les projets de création de tels terminaux suscitent localement.

Le produit fiscal de cette composante serait assez modeste puisqu'il est évalué à **35 millions d'euros**, dont les principales entreprises redevables seront Total et Gaz de France. **L'essentiel, soit 30 millions d'euros, devrait revenir au bloc communal**, les départements étant par nature avant tout concernés par le volet « canalisations ».

En revanche, la répartition du produit afférent aux **stockages souterrains** gagnerait à être modifiée pour mieux tenir compte de l'intercommunalité et éviter tout effet d'aubaine excessif au profit des communes isolées. Votre commission vous propose donc un **amendement** qui prévoit d'attribuer ce produit à parité entre la commune d'établissement et l'EPCI dont elle est membre, ou à défaut d'EPCI, au département.

Votre commission des finances vous propose également une modification **réductionnelle** tendant à insérer les termes « *entreprises de* » dans les mentions de l'IFER.

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

ARTICLE 60 nonies (nouveau)

Maintien de fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle jusqu'à leur apurement intégral

Commentaire : le présent article vise à maintenir les fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP) jusqu'à leur apurement intégral.

I. LE DROIT EXISTANT

Le fonctionnement des FDPTP est très variable selon les départements. Certains départements reversent dès l'année $n + 1$ les ressources des FDPTP collectées en année n , d'autres peuvent attendre l'année $n + 2$. En effet, s'agissant des répartitions opérées par les conseils généraux en faveur des communes défavorisées, les départements ont parfois mis en place des mécanismes de répartition associant les attributions en provenance des FDPTP et la réalisation d'investissements communaux. Les versements sont ainsi conditionnés à la production des justificatifs de réalisation de ces investissements, ce qui nécessite du temps.

La réforme de la taxe professionnelle a eu pour effet connexe de **supprimer la source d'alimentation des Fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP)**. C'est pourquoi la loi de finances pour 2010 puis le projet de loi de finances actuel prévoient, pour les années 2010 et 2011, de **maintenir les FDPTP en les alimentant *via* la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP)**.

Cette mesure est prévue dans l'attente de la **mise en place, à compter de l'année 2012, des nouveaux dispositifs de péréquation communale et intercommunale** prévus par l'article 63 du présent projet de loi de finances, et la suppression parallèle des actuels FDPTP.

II. LE DISPOSITIF INTRODUIT PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté, avec un **avis de sagesse du Gouvernement**, un **amendement proposé par sa commission des finances** à l'initiative de notre collègue député Michel Bouvard, visant à ce que les FDPTP soient maintenus jusqu'à leur apurement intégral par les conseils généraux, quels que soient les exercices au titre desquels ils ont été alimentés.

En effet, l'article 63 du présent projet de loi de finances impliquant que les FDPTP disparaîtront à la fin de l'année 2011, pour céder la place à de nouveaux outils de péréquation, **les auteurs de l'amendement craignent qu'à l'occasion de cette substitution, l'Etat ne conserve le produit des FDPTP qui n'aurait pas encore été réparti par les conseils généraux.**

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article suppose, d'une part, que la mise en place des nouveaux fonds de péréquation communale et intercommunale sera effective au 1^{er} janvier 2012 et, d'autre part, que l'Etat fera le choix de ne pas laisser les conseils généraux répartir les reliquats qui pourraient, à cette date, se trouver sur les FDPTP.

Votre commission des finances est **favorable au dispositif proposé qui s'apparente à une mesure de précaution sécurisant des ressources destinées aux communes et aux intercommunalités.**

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

ARTICLE 61

(Art. L. 3335-2 du code général des collectivités territoriales)

Modification du mécanisme de péréquation de recettes fiscales départementales de droits de mutation à titre onéreux (DMTO)

Commentaire : le présent article modifie le fonctionnement du fonds départemental de péréquation des droits d'enregistrement créé par la loi de finances pour 2010.

I. LE DROIT EXISTANT

Le point 4.5. de l'article 78 de la loi de finances pour 2010¹ a prévu la mise en place d'un **fonds départemental de péréquation des droits d'enregistrement**.

A. LES DMTO : UNE RECETTE FISCALE DE PREMIÈRE IMPORTANCE POUR LES DÉPARTEMENTS ET INÉGALEMENT RÉPARTIE

En application de l'article 1594 A du code général des impôts (CGI), les départements perçoivent les droits de mutation à titre onéreux (DMTO) suivants :

- les droits d'enregistrement ou la taxe de publicité foncière exigibles sur les mutations à titre onéreux d'immeubles ou de droits immobiliers ;
- la taxe de publicité foncière perçue lors des inscriptions d'hypothèques, décisions judiciaires, actes ou attestations de transmission par décès.

Ces ressources représentent une **part importante des ressources fiscales des départements** puisqu'elles se sont régulièrement élevées à plus du cinquième de ces ressources, comme l'indique le tableau ci-dessous.

¹ Loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010.

Part des DMTO dans les recettes fiscales des départements

(en milliards d'euros)

	2005	2006	2007	2008	2009*
Impôts et taxes	30,8	33,1	35,0	36,6	37,6
Droits de mutation	6,7	7,6	7,9	7,3	5,4
Evolution par rapport à l'année précédente		+ 13,2 %	+ 5,2 %	- 8,6 %	- 26,4 %
Part des droits de mutation dans les ressources fiscales	21,8 %	23 %	22,6 %	19,9 %	14,4 %

Source : rapport de l'observatoire des finances locales - les finances des collectivités locales en 2010

* : estimations

Le second enseignement de ce tableau est la **grande volatilité des ressources résultant pour les départements des DMTO**. Ainsi, si elles ont crû de 13,2 % entre les années 2005 et 2006, la baisse a été de 8,6 % de 2007 à 2008 et les prévisions font état d'une diminution de 26,4 % entre les années 2008 et 2009.

En effet, le produit résultant des DMTO résulte, d'une part, du nombre de transactions immobilières dans le département au cours d'une année et, d'autre part, du niveau des prix immobiliers, deux facteurs qui connaissent également une grande variabilité.

Enfin, **le montant des DMTO par habitant est très inégal** selon les départements. Ainsi, pour l'année 2008, il s'est élevé à 299 euros dans les Alpes-Maritimes, 280 euros à Paris, 253 euros dans les Hauts-de-Seine contre 29 euros en Guyane, 41 euros en Martinique, 45 euros en Guadeloupe et 48 euros en Haute-Marne.

B. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE DANS LE CADRE DU PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2010

Le principe de la création de ce fonds avait été introduit au projet de loi de finances pour 2010 par un amendement de nos collègues députés Marc Laffineur et Charles de Courson, avec les avis favorables de la commission des finances de l'Assemblée nationale et du Gouvernement.

Les **ressources du fonds devaient être constituées**, chaque année, par **la moitié de la hausse** du produit départemental des droits de mutation à titre onéreux (DMTO) **excédant, le cas échéant, deux fois le taux d'inflation prévisionnelle** associé à la loi de finances de l'année. Dans ce cas, le département concerné subissait un prélèvement « réparti sur les douze

versements des produits de taxe foncière sur les propriétés bâties et de cotisation complémentaire de l'année suivante ».

Les ressources du fonds seraient **redistribuées**, chaque année, entre les départements dont le **potentiel financier par habitant est inférieur à la moyenne** des potentiels financiers par habitant de l'ensemble des départements, **au prorata** de l'écart avec cette moyenne.

Les DMTO concernés sont ceux visés à l'article 1594 A du CGI.

C. LA MODIFICATION APPORTÉE PAR LE SÉNAT

La commission des finances du Sénat avait estimé, dans son rapport¹ sur le projet de loi de finances pour 2010, que l'analyse des effets du dispositif proposé par l'Assemblée nationale devait être approfondie, même si son principe était vertueux.

Elle relevait ainsi, à l'étude des premières simulations qui avaient pu être fournies par la direction générale des collectivités locales, deux effets pervers :

- d'une part, le dispositif proposé prévoyait de **rendre contributeurs non les départements « riches » en DMTO mais ceux dont la croissance des DMTO est la plus élevée**. La commission relevait ainsi que, « *par exemple, en 2008, si ce fonds avait existé, les deux seuls départements contributeurs auraient été la Guyane, à hauteur de 188 000 euros et La Réunion, à hauteur de 856 000 euros* » ;

- d'autre part, elle indiquait que le dispositif « **entraînerait une grande variabilité des ressources du fonds** », résultant directement de celle de la ressource fiscale sur laquelle porte le fonds, les DMTO étant une recette très volatile.

A l'initiative de sa commission des finances, le Sénat avait donc modifié le dispositif proposé par l'Assemblée nationale pour prévoir que **seuls pourraient être contributeurs les départements disposant d'un produit de DMTO supérieur au produit moyen par habitant des DMTO de l'ensemble des départements**. Cela évitait ainsi que les départements dont le produit des DMTO par habitant serait faible soient contributeurs au fonds.

D. LE DISPOSITIF ADOPTÉ EN COMMISSION MIXTE PARITAIRE

Enfin, la commission mixte paritaire réunie sur le projet de loi de finances pour 2010 avait adopté une **position de compromis**, en prévoyant que les prélèvements ne seraient opérés que **si le montant des DMTO par**

¹ *Rapport n° 101 (2009-2010) - tome II - fascicule 1, loi de finances pour 2010, Philippe Marini, rapporteur général, fait au nom de la commission des finances.*

habitant d'un « département est supérieur à 75 % de la moyenne nationale du montant par habitant » des DMTO.

Cette solution devait permettre à la fois de ne pas pénaliser les départements les moins riches en DMTO et de continuer à procurer au fonds les recettes nécessaires à son fonctionnement.

Deux écueils demeuraient toutefois : il n'avait pas été remédié à l'instabilité des ressources du fonds d'une année sur l'autre et aucune simulation fiable n'avait pu être réalisée dans les délais d'examen très brefs du projet de loi de finances.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article propose de modifier le mécanisme adopté dans la loi de finances pour 2010. A cette fin, **son II** supprime le dispositif prévu à l'article 78 de cette loi de finances pour l'intégrer au code général des collectivités territoriales (CGCT) dans un article L. 3335-2 nouveau, au sein du chapitre V « Avances et emprunts » du titre III « Recettes » du livre III « Finance du département » de la troisième partie du code.

A. UNE ENTRÉE EN VIGUEUR MAINTENUE EN 2011

Le dispositif actuel, adopté en loi de finances pour 2010, ne précise pas sa date d'entrée en vigueur. Il devait donc commencer à s'appliquer au 1^{er} janvier 2010, de sorte que les premiers prélèvements et reversements aient lieu à compter de l'année 2011.

Le présent article modifie le dispositif mais **conserve le principe de premiers prélèvements et reversements qui interviendront dès l'année 2011.**

B. UN « LISSAGE » SUR CINQ ANS DES RECETTES SERVANT DE RÉFÉRENCE AU PRÉLÈVEMENT

1. Le principe du « lissage »

Le présent article propose par ailleurs de modifier le dispositif actuel en prévoyant de prendre en compte la croissance annuelle des DMTO non par rapport au montant des recettes de l'année précédente mais **par rapport à la moyenne des recettes de DMTO du département au titre des cinq années précédentes.**

Ainsi, **le II** proposé pour l'article L. 3335-2 du CGCT prévoit que le fonds serait alimenté par la moitié de la hausse du produit départemental des DMTO **par rapport au produit moyen des cinq années précédentes,**

excédant deux fois le taux d'inflation prévisionnelle associé à la loi de finances de l'année.

En outre, le présent article maintient, pour procéder au prélèvement, la condition que le **montant par habitant des DMTO du département soit supérieur à 75 % de la moyenne nationale par habitant.**

Le graphique ci-dessous illustre le prélèvement qui serait opéré par le présent dispositif dans le cas :

- d'un montant de DMTO égal à 100 en moyenne entre 2006 et 2010 pour un département ;

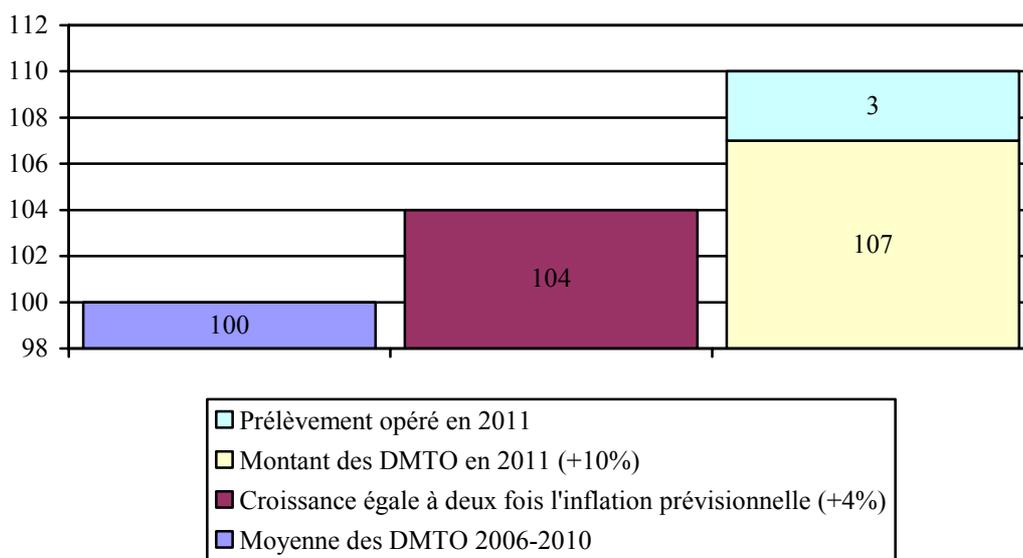
- d'un produit de DMTO qui s'élèverait pour ce département à 110 en 2011 (soit une croissance de + 10 % par rapport à la moyenne 2006 et 2010) ;

- d'une inflation prévisionnelle annexée au projet de loi de finances pour 2011 égale à 2 % (donc un montant de DMTO qui serait égal à 104 s'il croissait au rythme de deux fois l'inflation prévisionnelle) ;

- d'un département dont le produit des DMTO par habitant serait supérieur à 75 % de la moyenne de ce produit pour l'ensemble des départements.

Le prélèvement opéré, égal à la moitié de la hausse des DMTO par rapport au produit moyen des cinq années précédentes, excédant deux fois le taux d'inflation prévisionnelle, serait de la moitié de la différence entre 110 et 104, donc de 3.

Illustration du prélèvement opéré par le présent dispositif



Source : commission des finances

2. L'application aux années 2006 à 2010

La loi de finances pour 2010, dans le cadre de la réforme de la taxe professionnelle, **a transféré aux départements les DMTO jusqu'alors perçus par l'Etat en application de l'article 678 bis du CGI**. Les droits transférés correspondent à la taxe additionnelle, d'un taux de 0,1 % ou 0,2 %, portant sur les opérations donnant lieu à perception d'un droit d'enregistrement ou d'une taxe de publicité foncière au profit des départements.

Il résulte de ce transfert que, pour pouvoir comparer de manière pertinente les recettes de DMTO à compter de 2011 aux recettes des années précédentes, **il est nécessaire d'ajouter, à ces recettes, pour chaque année considérée (2006 à 2010), les droits perçus par l'Etat la même année en application de l'article 678 bis précité**.

C'est l'objet du **dernier alinéa du I** proposé pour l'article L. 3335-2 du CGCT, qui garantit ainsi que le dispositif sera opérationnel dès l'année 2011.

3. Un lissage qui réduit fortement le montant redistribué en 2011

L'année 2009 ayant été une année de forte chute du produit des DMTO, l'application en 2011 du dispositif voté en **loi de finances pour 2010**, qui prenait pour base la comparaison entre le produit des DMTO des années 2009 et 2010, aurait conduit à une péréquation de grande ampleur : **703 millions d'euros** seraient ainsi prélevés et redistribués.

Le système de lissage proposé par le **projet de loi initial**, en diluant la prise en compte de l'année 2009 au sein de cinq années de référence, réduit mécaniquement le montant qui transiterait par le fonds de péréquation, qui ne s'élèverait plus qu'à **163 millions d'euros**.

C. DES MODALITÉS DE RÉPARTITION AJUSTÉES

Le dispositif adopté en loi de finances pour 2010 redistribuait les montants du fonds au profit des départements dont le potentiel financier par habitant est inférieur à la moyenne, au prorata de cet écart.

Le III proposé pour l'article L. 3335-2 du CGCT conserve ce critère en y ajoutant la prise en compte de la population de chaque département. Ainsi, les ressources seraient réparties au profit des mêmes départements mais **« au prorata du rapport entre le potentiel financier par habitant de l'ensemble des départements et le potentiel financier par habitant du département multiplié par la population du département »**. La multiplication de l'écart avec le potentiel financier moyen par la population du département vise à **rééquilibrer le dispositif en faveur des départements urbains**.

Les IV et V proposés pour l'article L. 3335-2 du CGCT apportent enfin des précisions utiles. D'une part, la population à prendre en compte pour l'application du dispositif est celle calculée en application de l'article L. 3334-2 du CGCT, c'est-à-dire celle qui résulte du recensement et sert entre autres à la répartition de la dotation globale de fonctionnement (DGF). D'autre part, un décret en Conseil d'Etat devra fixer les modalités d'application de l'article L. 3335-2 du CGCT.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Les débats à l'Assemblée nationale ont porté sur l'**alternative entre**, d'une part, des **modifications proposées par sa commission des finances**, à l'**initiative de notre collègue député Marc Laffineur**, et, d'autre part, un **amendement proposé par le Gouvernement** en séance publique.

La première solution a finalement été adoptée, au détriment de la **proposition du Gouvernement qui a été déposée trop tard pour avoir pu faire l'objet d'un examen par la commission des finances**.

A. LES MODIFICATIONS ADOPTÉES À L'INITIATIVE DE LA COMMISSION DES FINANCES DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a **adopté quatre amendements proposés par sa commission des finances**, dont un amendement rédactionnel.

Le premier amendement propose de **lisser non plus sur une moyenne de 5 ans mais sur une moyenne de 2 ans la référence servant de base au calcul de la contribution**. L'effet des années exceptionnelles telles que, par exemple, la chute de DMTO de l'année 2009, serait donc dilué mais moins que dans le projet de loi de finances initiale. Ainsi, cette modification conduirait à prélever au profit du fonds de péréquation, en 2011, **348 millions d'euros** (contre 703 millions d'euros dans le système actuellement applicable et 163 millions d'euros dans le système proposé par le projet de loi de finances initial).

Le second amendement vise à trouver un **compromis entre le texte initial et le texte proposé par le Gouvernement concernant la répartition des ressources au profit des départements urbains et ruraux**. La commission des finances de l'Assemblée nationale a ainsi proposé, sans modifier le critère d'éligibilité aux reversements du fonds, que :

- **un tiers** des montants soit réparti au **prorata du rapport entre la population** du département et celle de l'ensemble des départements bénéficiaires de reversements ;

- **deux tiers** des montants soient répartis au prorata du rapport entre le **potentiel financier par habitant** du département et celui de l'ensemble des départements.

Enfin, le troisième amendement propose une **correction de référence**. Le fonds de péréquation est alimenté par la moitié de la croissance des DMTO excédant le double de l'inflation. Le dispositif proposé prévoit de comparer la croissance des DMTO en année n avec l'inflation prévisionnelle annexé au projet de loi de finances pour l'année n+1. La commission des finances a jugé que cette comparaison n'avait guère de sens et qu'il était préférable de comparer la croissance des DMTO au cours d'une année à l'inflation prévisionnelle associée à cette même année.

B. L'AMENDEMENT PROPOSÉ PAR LE GOUVERNEMENT ET REJETÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le Gouvernement a proposé en séance publique, à l'Assemblée nationale, **un amendement** qui n'avait pas été examiné par sa commission des finances et **qui a finalement été retiré** par Eric Besson, ministre chargé de l'industrie, de l'énergie et de l'économie numérique, la solution proposée par la commission des finances de l'Assemblée nationale ayant eu la préférence des députés.

Cet amendement proposait **plusieurs modifications de grande ampleur** au dispositif figurant dans le projet de loi de finances initial.

D'une part, il instaurait, à la place du prélèvement actuel, un **double prélèvement sur stock et sur flux**.

1. Un prélèvement sur le stock

Le **premier prélèvement, sur stock**, s'appliquait aux départements dont le montant des DMTO par habitant est supérieur à 0,75 fois le montant moyen des DMTO par habitant. La fraction des DMTO par habitant dépassant cette limite faisait l'objet d'un prélèvement en fonction de taux progressifs, selon un système de tranches progressives s'apparentant aux prélèvements au titre de l'impôt sur le revenu. Ainsi :

- tous les départements contributeurs seraient prélevés d'un montant égal à **10 % de la fraction supérieure à 0,75 fois et inférieure ou égale à une fois** le montant par habitant de l'ensemble des départements, multiplié par la population du département ;

- puis, pour les départements dont le **montant par habitant des droits est supérieur à une fois** le montant par habitant de l'ensemble des départements, un **prélèvement additionnel égal à 12 %** de la fraction du montant par habitant des droits du département supérieure à une fois et

inférieure ou égale à deux fois le montant par habitant de l'ensemble des départements, multiplié par la population du département serait réalisé ;

- enfin, pour les départements dont le montant par habitant des droits est **supérieur à deux fois le montant par habitant** des droits de l'ensemble des départements, **un second prélèvement additionnel égal à 15 %** de la différence entre le montant par habitant des droits du département et deux fois le montant par habitant de l'ensemble des départements, multiplié par la population du département est réalisé.

2. Un prélèvement sur le flux

Le second prélèvement, sur flux, reprenait le prélèvement sur flux du dispositif actuel avec **trois années de référence**, au lieu de cinq dans le dispositif initialement proposé et de deux dans le dispositif adopté par l'Assemblée nationale.

Chacun des deux prélèvements serait **plafonné à 5 % du montant des DMTO par habitant**.

3. Les modalités de répartition

S'agissant de la répartition, le mécanisme proposé visait, comme le troisième amendement de la commission des finances de l'Assemblée nationale, à équilibrer la répartition entre les départements ruraux et urbains en répartissant :

- la **moitié des ressources du fonds selon le potentiel financier par habitant** ;
- l'autre **moitié des ressources selon le potentiel financier par habitant multiplié par la population du département**.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. LA NÉCESSITÉ DE LISSER LES ÉVOLUTIONS CONJONCTURELLES DES DROITS D'ENREGISTREMENT

Les évolutions erratiques du marché immobilier peuvent entraîner de fortes variations des recettes de DMTO pour un département d'une année sur l'autre. S'ajoute à cette instabilité le fait que de fortes disparités peuvent avoir lieu, au niveau national, entre des départements particulièrement dynamiques et d'autres qui le sont moins.

C'est d'ailleurs l'effet pervers que la commission des finances avait relevé lors de l'examen du dispositif adopté par l'Assemblée nationale dans le cadre du projet de loi de finances pour 2010. Elle pointait notamment

l'extrême variabilité du caractère contributif ou bénéficiaire des départements au regard de ce fonds.

De ce point de vue, **la modification proposée par le présent article, qui consiste à comparer chaque année le montant des DMTO non pas à leur montant l'année précédente, mais à une moyenne sur plusieurs années, est la bienvenue.**

Elle résulte directement du constat que la mise en œuvre, en 2011, du premier exercice du fonds de péréquation sur les DMTO aurait été fondée sur la comparaison des recettes de l'année 2010 avec celles de l'année 2009. Or, le niveau extrêmement bas des DMTO en 2009 et la reprise du marché immobilier conduira inévitablement à une forte hausse du produit entre les deux années. **Sans modification du dispositif adopté en loi de finances pour 2010, la première année d'exercice du fonds, en 2011, aurait entraîné un prélèvement de plus de 700 millions d'euros à son profit, soit une redistribution de plus de 11 % de la recette de DMTO prévue.**

B. LES EFFETS PERVERS D'UN PRÉLÈVEMENT SUR FLUX S'AGISSANT D'UNE RESSOURCE AUSSI VOLATILE QUE LES DMTO

Toutefois, d'après les informations recueillies par votre rapporteur général, le dispositif résultant des délibérations de l'Assemblée nationale reste excessivement sujet à variations. En effet, la direction générale des collectivités locales (DGCL) avait initialement effectué des simulations sur la base des ressources de DMTO des premiers mois de l'année 2010 dont les données étaient disponibles. Or, au fur et à mesure de l'intégration aux simulations des nouveaux mois pour lesquels les données des DMTO devenaient disponibles, le résultat des simulations variait sensiblement. **L'intégration du mois d'octobre 2010 dans les projections de recettes de DMTO sur l'année 2010 fait ainsi passer le produit affecté au fonds en 2011 de 347 millions d'euros à 433 millions d'euros.** Cela révèle que le dispositif adopté par l'Assemblée nationale est instable et qu'il est impossible de déterminer avec certitude quel sera le montant effectivement prélevé en application de ce dispositif.

De ce point de vue, l'amendement proposé par le Gouvernement présentait l'avantage de lisser davantage les évolutions du fond d'une année sur l'autre. Il aurait également permis de garantir une certaine stabilité aux ressources du fonds et aux départements. Ainsi, **l'intégration aux simulations des données du mois d'octobre 2010 fait varier les montants du fonds dans une moindre mesure : ils passeraient de 322 millions d'euros à 382 millions d'euros.**

En effet, **le dispositif de prélèvement sur stock proposé par l'amendement du Gouvernement permet d'éviter certains effets pervers.** Il empêche, par exemple, que le département des Alpes-Maritimes puisse ne faire l'objet d'aucun prélèvement - parce que sa croissance de DMTO est

faible et même si c'est le premier département français en termes de DMTO par habitant - alors qu'un autre département, plus « pauvre » en DMTO, se verrait prélever plusieurs millions d'euros sur la croissance de ses ressources. Il permet également de **stabiliser en volume, indépendamment de l'évolution des flux de DMTO, une partie des ressources du fonds.**

Comme l'avait relevé votre commission lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2010, une péréquation sur le seul flux conduit ainsi à prélever de la richesse chez des départements potentiellement « pauvres » en DMTO par habitant mais dont la croissance des DMTO est importante alors que les départements les plus « riches » en DMTO par habitant ne subiraient aucun prélèvement et ne seraient pas concernés par la péréquation.

B. PRIVILÉGIER LA PRUDENCE DANS LA MISE EN PLACE DE CE NOUVEL OUTIL DE PÉREQUATION

Votre rapporteur général souhaite insister sur le fait que **la péréquation horizontale des ressources fiscales des collectivités territoriales est, en réalité, une grande nouveauté.**

Les fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP), qui seront réformés en 2012, ne mettaient en place qu'une péréquation limitée, d'une part, aux établissements dits « exceptionnels », c'est-à-dire dont les bases de taxe professionnelle étaient particulièrement élevées et, d'autre part, au périmètre du département, voire, dans certains cas, de quelques départements. Cette péréquation horizontale visait en pratique à répartir au profit des communes et intercommunalités proches d'un établissement exceptionnel les ressources fiscales résultant de cet établissement. Elle s'inscrivait dans une logique de proximité et donc de territorialisation entre les collectivités territoriales et les contribuables locaux.

La logique qui sous-tend le dispositif proposé par le présent article, tout comme celle des dispositifs de péréquation de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) proposés par l'article 62 du présent projet de loi de finances, est très différente. Elle prélève et répartit une ressource au niveau national, en poursuivant un objectif louable d'égalisation des ressources fiscales. **Ce mécanisme, à la différence de celui des FDPTP, ne peut être directement appréhendé par les collectivités territoriales.** Ce ne sont pas les ressources d'un établissement, bien identifié, que l'on prélève mais bien l'accroissement d'une ressource fiscale globale. Et ce n'est pas le conseil général qui, au niveau local, décidera de la répartition des ressources entre des communes et des intercommunalités de son département. La répartition du fonds de péréquation des DMTO ne sera donc pas directement visible pour les collectivités et bénéficiera de manière indifférenciée aux départements dont le potentiel fiscal est le moins élevé.

Votre rapporteur général estime qu'il est préférable, dans un premier temps et comme cela avait été fait pour les FDPTP, de mettre en place un mécanisme qui portera peut-être sur des montants relativement peu élevés mais qui garantira son acceptabilité à la fois par les départements et par les populations. Il serait dommage qu'en raison d'une trop grande ambition initiale, le dispositif ne soit rejeté dans son ensemble.

Pour l'ensemble de ces raisons, votre rapporteur général vous propose un amendement pour que le dispositif de péréquation des DMTO fonctionne de manière plus stable et plus juste. Le dispositif proposé reprend celui prévu par le Gouvernement dans l'amendement qu'il a déposé à l'Assemblée nationale.

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

ARTICLE 62

(Art. L. 4332-9, L. 3335-1 et L. 3336-1 du code général des collectivités territoriales et art. 1648 AA et 1648 AB du code général des impôts)

Modification du mécanisme de péréquation de recettes départementales et régionales de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE)

Commentaire : le présent article modifie les dispositifs de péréquation départementale et régionale portant sur le produit de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises adoptés en loi de finances pour 2010.

I. LE DROIT EXISTANT

A. UNE PÉRÉQUATION VISANT À REMÉDIER À LA RÉPARTITION « MICRO » DE LA CVAE

L'examen des dispositions du projet de loi de finances pour 2010 relatives à la réforme de la taxe professionnelle a notamment été l'occasion d'un débat sur les modalités de répartition du produit de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) au profit des collectivités territoriales.

Le projet initial du Gouvernement prévoyait une répartition dite « macro » de la CVAE. L'intégralité de son produit national était réparti au profit des collectivités territoriales en fonction de critères déterminés par décret qui devaient prendre en compte, d'une part, la population du département et, d'autre part, les bases imposables à la cotisation foncière des entreprises (CFE).

L'Assemblée nationale, suivant l'avis de sa commission des finances, a opté pour une répartition dite « micro » du produit de la CVAE aux trois catégories de collectivités territoriales. Ainsi, chaque collectivité bénéficiait du produit de la CVAE résultant de l'imposition des entreprises sur son territoire. L'objectif de cette modification était de renforcer le lien entre les entreprises et les collectivités territoriales en « territorialisant » la CVAE.

Le Sénat, quant à lui, avait opté pour une approche mixte, conformément aux préconisations de sa commission des finances. La **répartition dite « micro » était conservée pour le « bloc communal »**, tandis que la **répartition « macro »** proposée par le Gouvernement était **préférée pour les départements et les régions**, compte tenu des charges récurrentes et prévisibles que supportent ces collectivités. La proposition de la commission des finances du Sénat divergeait toutefois de celle envisagée

initialement par le Gouvernement car les critères de la répartition étaient des critères de charges, péréquateurs et en lien avec les compétences exercées par ces collectivités.

Le « quatre quarts » proposé pour les départements prenait en compte les bases de valeur ajoutée, la population, les bénéficiaires des minima sociaux et de l'allocation personnalisée d'autonomie et, enfin, la longueur de voirie de chaque département. Celui envisagé pour les régions comportait également les bases de valeur ajoutée et la population, auxquelles s'ajoutaient les effectifs scolarisés en lycées et les stagiaires de la formation professionnelle ainsi que la superficie de chaque région.

La commission mixte paritaire (CMP) réunie sur le projet de loi de finances pour 2010 a choisi un retour à une répartition « micro » du produit de la CVAE pour les trois catégories de collectivités territoriales. Il en est résulté un risque de grandes inégalités entre les collectivités territoriales riches en bases de valeur ajoutée et les autres.

C'est pour remédier à cet inconvénient que **le Parlement a adopté, en lecture des conclusions de la CMP**, deux amendements proposés par le Gouvernement visant à créer :

- d'une part, **deux dispositifs de péréquation dits « sur flux cumulés » de la CVAE, l'un pour les départements, l'autre pour les régions ;**

- d'autre part, **deux dispositifs de péréquation sur le stock de la CVAE, l'un pour les départements, l'autre pour les régions.**

B. LES DISPOSITIFS DE PÉRÉQUATION PRÉVUS PAR LA LOI DE FINANCES POUR 2010

1. Les deux dispositifs de péréquation sur flux cumulés aux effets limités

Les dispositifs de péréquation sur flux cumulés, codifiés à l'article 1648 AA du code général des impôts, sont **identiques pour les départements et les régions.**

Ils prévoient le calcul, chaque année, de la **différence entre le produit de la CVAE perçu l'année précédente** par la collectivité territoriale **et le produit de CVAE perçu par elle en 2011.** Un **prélèvement, égal à la moitié de la différence ainsi constatée,** est opéré lorsque :

- pour une région, la différence est positive et que son potentiel fiscal par habitant est supérieur à la moyenne ;

- pour un département, lorsque la différence est positive et que son potentiel financier par habitant est supérieur à la moyenne¹.

Les ressources des deux fonds départemental et régional sont **réparties au profit, respectivement, des départements dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur à la moyenne et des régions dont le potentiel financier par habitant est inférieur à la moyenne**, au prorata du produit de l'écart à cette moyenne par la population du département ou de la région. Le critère de répartition est donc un critère de richesse de la collectivité territoriale. Rien ne justifiait toutefois de choisir le potentiel fiscal pour les départements et le potentiel financier pour les régions.

Le rapport « Durieux-Subremon »² a étudié l'impact de ces dispositifs de péréquation. Il conclut à la **faiblesse des effets péréquateurs pour les régions**, les mécanismes de péréquation sur flux n'entraînant une **réduction que de 0,6 %** des inégalités de potentiel fiscal entre les régions entre 2010 et 2015. Ainsi, « *en 2015, seule la région Ile-de-France et la région Rhône-Alpes devraient abonder le fonds régional de péréquation sur flux, à hauteur de 50 millions d'euros, alors que 22 régions en bénéficient en contrepartie pour des montants très faibles (de plusieurs dizaines à quelques millions d'euros)* ».

Les conclusions du rapport pour le dispositif de péréquation sur « flux cumulé » des départements ne sont que légèrement plus optimistes. Ainsi, le mécanisme de péréquation sur flux **réduirait de 2,5 % les inégalités** de potentiel fiscal entre les départements entre 2010 et 2015. Le rapport relève qu'en « *2015, neuf départements devraient abonder le fonds départemental de péréquation sur flux pour un montant total de 123 millions d'euros (principalement Paris pour 65 millions d'euros et les Hauts-de-Seine pour 52 millions d'euros) et 75 départements devraient bénéficier de ce fonds pour des montants unitairement faibles (le maximum étant perçu par l'Hérault avec moins de 8 millions d'euros)* ».

2. Deux dispositifs de péréquation sur stock peu opérants

Les deux dispositifs de péréquation sur stock, codifiés à l'article 1648 AB du code général des impôts, prévoyaient, pour les départements comme pour les régions, de **prélever, chaque année un quart de la recette de CVAE perçue par chaque département et par chaque région** au profit de deux fonds de péréquation - départemental et régional.

¹ Il résulte d'une erreur contenue dans l'amendement proposé en lecture des conclusions de CMP par le Gouvernement que le dispositif prévu pour les départements prévoit un prélèvement pour les départements dont le potentiel financier par habitant est inférieur, et non supérieur, à la moyenne.

² « *Evaluation des effets de la réforme de la taxe professionnelle sur la fiscalité des collectivités territoriales et sur les entreprises* », Inspection générale des finances et Inspection générale de l'administration, établi sous la supervision de Bruno Durieux et Patrick Subremon, mai 2010.

C'est donc le stock de la CVAE et non son flux, qui sert à alimenter la péréquation. Ce dispositif revient en quelque sorte à une répartition dite « macro » de la CVAE à hauteur d'un quart de son produit, tandis que les trois quarts demeurent répartis selon des règles dites « micro ».

La répartition des montants alimentant les deux fonds ne se fait pas, pour la péréquation sur stock, en fonction de critères de richesse mais en fonction de critères de charges qui reprennent, en les adaptant, les propositions formulées par le Sénat.

Ainsi, **pour les régions**, les ressources sont réparties :

- pour le tiers, **au prorata de la population** de chaque région ;
- pour le tiers, **au prorata de l'effectif des élèves scolarisés dans les lycées** publics et privés et de celui des **stagiaires de la formation professionnelle** de chaque région ;
- enfin, pour le tiers restant, **au prorata de la superficie** de chaque région, qui n'est retenue que dans la limite du double du rapport entre le nombre d'habitants de la région et la densité de population moyenne de l'ensemble des régions.

Par ailleurs, **pour les départements**, la répartition se fait :

- pour le tiers, **au prorata de la population** de chaque département ;
- pour le tiers, **au prorata du nombre de bénéficiaires de minima sociaux** et de l'allocation personnalisée d'autonomie ;
- pour le dernier tiers, **au prorata de la longueur de la voirie** départementale de chaque département.

Les effets de ces dispositifs de péréquation sur stock, alimentés par un quart du produit départemental et régional de la CVAE, auraient pu être importants. Toutefois, **leur articulation avec l'impératif d'une compensation à l'euro près des effets de la réforme les rend, en pratique, peu opérants.**

En effet, le prélèvement et la redistribution de 25 % de la CVAE intervient avant la mise en œuvre de la garantie de ressources *via* les dotations de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) et les fonds de garantie individuelle des ressources (FNGIR). Par conséquent, en 2011, l'effet des fonds de péréquation sur stock est totalement annulé par l'intervention postérieure de la compensation à l'euro près.

Ce n'est qu'à compter de 2012 qu'ils commenceront à produire un effet, grâce à la croissance de la CVAE. En effet, le prélèvement de 25 % de la CVAE en 2012 sera, du fait de la croissance du produit global, plus élevé qu'en 2011, et sa redistribution pourra donc ne pas être intégralement annulée par l'intervention de la compensation à l'euro près.

Ainsi, comme le relevait le rapport « Durieux-Subremon », *« l'alimentation de cette péréquation repose donc sur le même fondement que celle du fonds de péréquation de la croissance de la CVAE créé par la loi de finances pour 2010 c'est-à-dire sur la croissance de la ressource de CVAE après 2010 (« le flux ») et non sur la richesse constatée (« le stock »). Les deux mécanismes dits sur « stock » et sur « flux » ont donc un fonctionnement similaire, l'un sur des critères de charges, l'autre sur un critère de ressources ».*

Le rapport évaluait **les effets péréquateurs de ces dispositifs comme légèrement supérieurs à ceux des dispositifs de péréquation sur « flux cumulés »**. Ainsi, pour les régions, ils permettraient une réduction de 4,6 % des inégalités de potentiel fiscal entre 2010 et 2015 et, pour les départements, une réduction de 3,4 % de ces inégalités.

Au total, tous mécanismes confondus, le dispositif actuellement applicable permettrait de réduire les inégalités entre les régions de 7 % entre 2010 et 2015 et celles entre les départements de 6,7 % sur la même période.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article propose de simplifier l'architecture actuelle des dispositifs de péréquation avec la mise en place **d'un unique « fonds national de péréquation de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises des régions et de la collectivité territoriale de Corse » (I)** et **d'un unique « fonds national de péréquation de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises des départements » (II)**.

Ces fonds se substituent totalement aux dispositions actuelles, qui sont supprimées par le **IV** du présent article.

Le **III** du présent article supprime, par coordination, les dispositions articulant le mécanisme de compensation à l'euro près avec celui des fonds de péréquation sur stock.

A. LE FONDS DE PÉRÉQUATION RÉGIONAL

Le **I** du présent article prévoit de créer une section 4 « Péréquation des recettes fiscales » au sein du chapitre II « Modalités particulières de financement » du titre III du livre III de la quatrième partie du code général des collectivités territoriales, consacré aux recettes des régions. Cette section serait composée d'un article L. 4332-9 nouveau unique créant un « fonds national de péréquation de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises des régions et de la collectivité territoriale de Corse ».

1. Des prélèvements sur « flux cumulés »

Le II de l'article L. 4332-9 prévoit que le fonds serait alimenté par des **prélèvements sur le flux cumulé de la CVAE** c'est-à-dire sur la différence, chaque année, entre le produit de la CVAE reçu par la région (ou la collectivité territoriale de Corse¹) et le produit de cette même cotisation reçu en 2011.

Un prélèvement est alors opéré si, d'une part, cette différence est positive, c'est-à-dire **si le produit de CVAE de la région a crû depuis 2011**, et si, d'autre part, **le potentiel fiscal par habitant de la région concernée est supérieur au potentiel fiscal par habitant moyen** de l'ensemble des régions, c'est-à-dire si la région peut être considérée comme plus riche que la moyenne des régions.

Le prélèvement est égal à la moitié du produit de CVAE excédant celui de l'année 2011.

Un dispositif protecteur a été prévu pour **éviter que, du fait de ce prélèvement, une région ne voie son potentiel fiscal passer en-deçà du niveau moyen** des potentiels fiscaux régionaux. Ainsi, le prélèvement n'est opéré que dans la limite du nombre d'habitants de la région multiplié par l'excédent de potentiel fiscal par habitant de cette région.

L'article précise que le prélèvement sera effectué sur les douzièmes prévus par l'article L. 4331-2-1, c'est-à-dire sur les taxes et impositions perçues par voie de rôle pour les régions.

2. Des reversements en fonction de critères de ressources et de charges

Les régions éligibles aux reversements sont celles dont le **potentiel fiscal par habitant est inférieur à 0,85 fois le potentiel fiscal par habitant moyen** de l'ensemble des régions.

Les reversements en provenance du fonds régional sont opérés au profit des régions éligibles en cumulant les critères de ressources et de charges.

Pour ce qui est du **critère de ressources**, la moitié des reversements en provenance du fonds bénéficie aux régions au prorata de l'écart relatif entre leur **potentiel fiscal par habitant** et le potentiel fiscal par habitant moyen de l'ensemble des régions.

En ce qui concerne les **critères de charges**, qui correspondent à **l'autre moitié** des ressources du fonds :

¹ Pour l'application de l'ensemble du dispositif, la collectivité territoriale de Corse est assimilée à une région.

- **un sixième** des ressources sont reversées au prorata de la **population** ;

- **un sixième** au prorata de l'effectif des élèves scolarisés dans les lycées publics et privés et de celui des stagiaires de la **formation professionnelle** de la région ;

- et **un sixième** en fonction de la superficie, retenue dans la limite du double du rapport entre, d'une part, leur population et, d'autre part, la densité de population moyenne de l'ensemble des régions. Cette limitation du critère superficiaire devrait, d'après les informations transmises par le Gouvernement, concerner en 2012 la Corse, le Limousin et la Guyane.

Enfin, il est prévu que les versements interviennent par douzièmes, que la population à prendre en compte est celle résultant du recensement et servant à la répartition de la dotation globale de fonctionnement (DGF) et que les modalités d'application du dispositif soient précisées par décret en Conseil d'Etat.

B. LE FONDS DE PÉRÉQUATION DÉPARTEMENTAL

Le II du présent article prévoit de créer un chapitre V « Péréquation des recettes fiscales » au sein du titre III du livre III de la troisième partie du code général des collectivités territoriales, consacré aux recettes des départements. Cette section serait composée d'un article L. 3335-1 unique créant un « fonds national de péréquation de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises des départements ».

Les dispositions prévues pour le fonds départemental sont identiques à celles applicables au fonds régional, à l'exception de trois éléments :

- les départements seront éligibles aux versements si leur **potentiel fiscal par habitant est inférieur au potentiel fiscal par habitant moyen** des départements ;

- pour les régions, l'éligibilité nécessitait un potentiel fiscal inférieur à 0,85 fois la moyenne¹. La condition est donc assouplie pour les départements ;

- le critère de charges relatif aux effectifs des lycées est remplacé par un **critère de charge au prorata de l'effectif du nombre de bénéficiaires de minima sociaux² au cours de l'année précédant celle du prélèvement et de la population âgée de plus de 75 ans**, la pondération restant d'un sixième ;

¹ Cet abaissement à 0,85 fois le potentiel moyen a été opéré par cohérence avec le critère d'éligibilité à la péréquation régionale de la part péréquation de la DGF.

² D'après les informations recueillies par votre rapporteur général, il s'agit des bénéficiaires du revenu de solidarité active (RSA), de l'allocation personnalisée d'autonomie (APA), de la prestation de compensation du handicap (PCH), de l'allocation pour tierce personne (ACTP) de la prestation spécifique dépendance (PSD), des bénéficiaires de l'aide sociale aux personnes âgées et des bénéficiaires de l'aide sociale à l'enfance.

- enfin, le critère de charges relatif à la superficie est remplacé par un **critère de charges au prorata de la longueur de la voirie départementale rapportée au nombre d'habitants de chaque département**, la pondération demeurant également d'un sixième. Le choix de rapporter la longueur de la voirie départementale résulte des calculs opérés par la mission « Durieux-Subremon » qui concluait au fait que ce choix renforcerait, quoique faiblement, le caractère péréquateur du dispositif proposé. Le Gouvernement a donc fait le choix de le mettre en œuvre.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Outre un amendement rédactionnel, l'Assemblée nationale a adopté, avec un **avis défavorable du Gouvernement**, un **amendement proposé par sa commission des finances, à l'initiative de notre collègue député Michel Bouvard**, visant à ce que les régions et les départements ne contribuent aux fonds de péréquation de CVAE **que sur la part de leur CVAE excédant l'augmentation moyenne de la CVAE de leur catégorie** de collectivités territoriales.

Ainsi, le flux ne serait plus prélevé sur la différence entre le produit de CVAE d'une région en année n avec le produit de cette région en 2011, comme le prévoit le texte actuel, mais en comparant le produit de CVAE de cette région en année n, **multiplié par l'accroissement moyen de la CVAE des régions entre les années 2010 et n**, avec le produit de cette région en 2011.

Cette modification revient à sanctuariser au profit de chaque région et de chaque département la part de CVAE correspondant à la hausse moyenne nationale. **La péréquation ne serait plus opérée que sur le surplus de CVAE par rapport à l'augmentation moyenne de cette ressource fiscale** pour l'ensemble des collectivités territoriales.

La commission des finances de l'Assemblée nationale a défendu cet amendement en arguant de la nécessité de préserver la territorialisation de l'impôt. Toutefois, le dispositif proposé par le projet de loi de finances initial ne va pas à l'encontre de la territorialisation. Il se contente de prélever, au sein d'une ressource territorialisée, une part de l'accroissement de cette ressource au profit d'un dispositif de péréquation. **L'argument de la territorialisation pourrait être opposé à tous les dispositifs de péréquation horizontale** puisque ceux-ci ont, par nature, pour effet, de prélever une ressource fiscale là où elle se trouve pour l'affecter à une collectivité qui ne devrait pas en bénéficier selon le strict principe de territorialisation.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général relève que **ces deux fonds de péréquation**, à la différence du fonds de péréquation des DMTO des départements, prévu par l'article 61 du présent projet de loi, **n'ont vocation à produire des effets qu'en 2013, sur la base de l'écart entre les ressources de CVAE de l'année 2011 et celles de l'année 2012.**

A. DES SIMULATIONS IMPOSSIBLES À ÉTABLIR DÈS LE PRÉSENT PROJET DE LOI DE FINANCES

D'après les évaluations préalables jointes au présent projet de loi de finances, les fonds de péréquation tels que prévus dans le projet de loi initial monteraient progressivement en puissance sur la période :

- pour les régions, le fonds serait alimenté à hauteur de **40 millions d'euros sur la base de l'écart entre la CVAE de 2011 et de 2012** pour atteindre 174 millions d'euros en 2015. Quatre régions seraient contributrices en 2015 (Ile-de-France, Rhône-Alpes, Haute-Normandie et Alsace). Ainsi, **au niveau des régions, les inégalités seraient réduites de 20 % en 2015 par rapport à 2010 ;**

- le fonds de péréquation des départements s'élèverait à **94 millions d'euros sur la base de l'écart entre la CVAE de 2011 et de 2012** et atteindrait 423 millions d'euros en 2015. Vingt-cinq départements seraient contributeurs. **Au niveau des départements, les inégalités seraient réduites de 13 % en 2015 par rapport à 2010.**

Ces simulations sont toutefois à prendre avec beaucoup de précaution. En effet :

- **les données utilisées sont celles de la mission « Durieux-Subremon »**. Ce sont donc des simulations de produit de CVAE loin d'être définitives ;

- les services du ministère de l'Intérieur indiquent par ailleurs que le calcul du **potentiel fiscal effectué par la mission ne prend pas en compte les produits de compensations** d'exonérations, ce qui fausse les estimations ;

- enfin, les projections de ces fonds ne peuvent être faites que sur des **hypothèses de croissance de CVAE**, par définition très théorique puisque nous ne disposons pas encore des données définitives concernant la CVAE pour 2010, année de sa création.

Par ailleurs, la modification adoptée à l'Assemblée nationale conduira nécessairement à réduire très fortement le montant faisant l'objet d'une péréquation. Celui-ci sera d'autant plus faible que la croissance de la CVAE sera peu différente pour une collectivité de la croissance moyenne de la CVAE. **Simuler les effets du dispositif voté à l'Assemblée nationale reviendrait à faire des hypothèses de croissance de CVAE pour chaque**

région et chaque département, ce qui produirait des données sans aucune fiabilité.

Il paraît donc assez illusoire de vouloir mettre en place dès le présent projet de loi de finances un dispositif définitif dont on ne peut pas mesurer de manière tangible les effets sur les finances des collectivités territoriales.

B. UN DISPOSITIF SATISFAISANT DANS SES PRINCIPES

Sur les principes, le dispositif proposé par le présent article paraît satisfaisant à plusieurs égards :

- il ne porte que sur les flux de CVAE, et non sur ses stocks, ce qui **permet d'appliquer la règle de la compensation à l'euro près** des pertes subies par les régions et les départements du fait de la réforme de la taxe professionnelle. Toute péréquation sur flux aurait, dans ce cas précis, empêché la mise en œuvre de la réforme dans de bonnes conditions ;

- ses **versements sont fonction de critères à la fois de ressources** - le potentiel fiscal - **et de charges**, qui reprennent largement les propositions formulées par la commission des finances dans le cadre de l'examen de la réforme de la taxe professionnelle ;

- enfin, il apporte une **simplification bienvenue** au système des quatre fonds créés par la loi de finances pour 2010.

Les questions de principe qui peuvent encore faire l'objet d'un débat sont les suivantes :

- **faut-il prendre en compte le potentiel fiscal des collectivités territoriales ou leur potentiel financier** ? Si le potentiel financier peut sembler plus représentatif de la richesse réelle d'une collectivité, il inclut des dotations de l'Etat, elles-mêmes déjà partiellement versées en application de principes de péréquation verticale, ce qui reviendrait à faire de la péréquation sur de la péréquation.

- **faut-il fixer un objectif de péréquation chiffré**, par exemple, une réduction de 10 % des écarts de potentiel fiscal ou privilégier une approche pragmatique en créant un fonds et en constatant *a posteriori* ses effets péréquateurs ?

C. LA NÉCESSITÉ DE PRENDRE LE TEMPS D'AFFINER LE DISPOSITIF

Pour ce qui est de l'appréciation concrète des effets du dispositif, tout jugement paraît aujourd'hui prématuré. Comme le montrent les simulations du fonds de péréquation des DMTO créé par l'article 61 du présent projet de loi de finances, il est nécessaire de disposer de données fiables pour prendre les bonnes décisions, au risque de produire des effets pervers qui ne seraient pas anticipés.

Il est donc préférable, à ce stade, de ne pas préjuger du montant et du rythme d'évolution de la CVAE par région et par département pour les deux prochaines années et d'attendre que les données relatives à la CVAE soient disponibles pour appréhender de manière satisfaisante les effets des deux fonds.

Le présent article a l'avantage de poser les principes qui serviront à la réalisation des simulations, celles-ci permettant d'ajuster ce dispositif qui ne produira ses premiers effets qu'en 2013, sur la base de l'écart entre les années 2011 et 2012.

D. LA MODIFICATION PROPOSÉE

Outre un ajustement de coordination avec l'amendement adopté à l'article 61 du présent projet de loi de finances, votre commission des finances vous propose d'adopter un **amendement de principe, visant à ce que les prélèvements et les reversements des fonds de péréquation de CVAE se fassent en fonction du potentiel financier de ces collectivités, et non de leur potentiel fiscal.**

En effet, le potentiel financier est plus représentatif de la richesse réelle des collectivités territoriales puisqu'il intègre des dotations de l'Etat.

Par ailleurs, malgré la montée en puissance de dispositifs de péréquation verticale, des inégalités historiques majeures subsistent dans la répartition des dotations de l'Etat aux collectivités territoriales, notamment au sein de la dotation globale de fonctionnement (DGF). Il paraît donc logique et nécessaire de prendre en compte ces inégalités dans le fonctionnement des fonds de péréquation.

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

ARTICLE 63

Création d'un fonds de péréquation des recettes intercommunales et communales

Commentaire : le présent article propose de fixer les grandes orientations d'un système de péréquation horizontale au sein du bloc communal, pour une entrée en vigueur au 1^{er} janvier 2012.

I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Si la **loi de finances pour 2010** n'a pas proposé de mécanisme nouveau de péréquation au sein du bloc communal, compte tenu de l'impossibilité de statuer faute de simulations des effets de la réforme encourus, elle **a temporairement maintenu les instruments existants**, les fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP) et le fonds de solidarité de la région Ile-de-France (FSRIF), et **renvoyé à un nouveau texte la mise en place d'une nouvelle architecture de la péréquation horizontale**.

Le présent article en constitue une **première ébauche**.

Le paragraphe **I** propose la création d'un **fonds national de péréquation** des recettes fiscales intercommunales et communales à destination des établissements publics de coopération intercommunale et des communes dites « isolées ». Ce fonds est alimenté par un prélèvement sur les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) et les communes et par une dotation versée par l'Etat égale aux sommes allouées aux (FDPTP) en 2011 au titre du reversement aux communes défavorisées.

Le paragraphe **II** établit un calendrier de montée en puissance de la péréquation intercommunale qui permet d'atteindre un objectif chiffré de **1 milliard d'euros en 2015** :

Ressources du fonds de péréquation

Année	Objectif en % des recettes fiscales des communes et EPCI
2012	0,5 %
2013	1 %
2014	1,5 %
2015	2 %

Source : projet de loi de finances pour 2011

Le paragraphe **III** précise que le prélèvement est calculé en fonction du potentiel fiscal pour les communes dites « isolées » et, pour les EPCI, apprécié au niveau de l'EPCI, au prorata du potentiel fiscal de chaque commune et de l'EPCI. Le texte proposé ne précise pas cependant le type de potentiel fiscal retenu (national, régional, par strate ...) ni l'écart à la moyenne à compter duquel le prélèvement serait effectué.

Le paragraphe **IV** précise que les versements à destination des EPCI et des communes dites « isolées » sont effectués au regard de l'insuffisance de leurs ressources fiscales et de critères de charges.

Le paragraphe **V** prévoit un rapport du Gouvernement remis au Parlement avant le 1^{er} septembre 2011 qui devra préciser les modalités de répartition du Fonds national de péréquation des recettes fiscales intercommunales et communales.

II. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a sensiblement **modifié la rédaction initiale** du présent article, par des **votes très consensuels** et sans que le **Gouvernement** n'intervienne autrement que par un **avis de sagesse général**, Mme Christine Lagarde, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, ayant indiqué au préalable que le but de l'article était : « *après avoir posé les principes, de permettre à la concertation ainsi qu'aux travaux parlementaires de se poursuivre pendant l'année 2011, sachant que c'est au niveau du bloc communal-intercommunal que la péréquation est la plus délicate* ».

A. UNE PÉRÉQUATION À UN DOUBLE ÉCHELON, NATIONAL ET RÉGIONAL

Dans ces conditions, l'Assemblée nationale a adopté **plusieurs amendements rédactionnels** de la commission des finances et **un amendement**, proposé par Gilles Carrez, rapporteur général du budget et notre collègue député Marc Laffineur, proposant une **nouvelle architecture** de la péréquation au sein du bloc communal par la **création d'un double échelon de péréquation, national et régional**. Dans le nouveau mécanisme mis en place, les **versements des fonds de péréquation sont en outre réservés aux structures intercommunales**, chargées d'en reverser une partie à leurs communes membres.

Le texte adopté précise que chacun des deux échelons, national et régional, aurait pour objectif de redistribuer 1 % des recettes fiscales du bloc communal en 2015, soit de la région soit au plan national, selon une montée en charge identique à celle prévue par le texte initial du Gouvernement.

Il écarte la suppression des fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP) et, en conséquence, ne réaffecte pas leur dotation au sein du nouveau système de péréquation : en conséquence, l'objectif de 2 % serait intégralement atteint par les prélèvements sur les recettes fiscales des communes et EPCI.

En conséquence de l'adoption de l'amendement de la commission des finances, il n'a pas été discuté de la proposition alternative présentée par notre collègue député Michel Bouvard, tendant également à la mise en place d'un double système de péréquation, mais appliqué aux niveaux départemental et national.

B. UNE PÉRÉQUATION ALIMENTÉE PAR DES PRÉLÈVEMENTS SUR LES COMMUNES ET LES INTERCOMMUNALITÉS

A chaque échelon, le fonds serait alimenté par un **prélèvement pesant sur les communes isolées, les communes membres d'un EPCI et les EPCI**, au prorata de leurs poids respectifs dans les recettes fiscales (nationales ou de la région), et en fonction de l'écart du **potentiel fiscal** de chacun avec la moyenne (nationale ou de la région). Seuls seraient contributeurs les communes et les EPCI dont le potentiel fiscal par habitant est supérieur à une fois et demie la moyenne.

C. UNE REDISTRIBUTION ENTRE, ET PAR, LES INTERCOMMUNALITÉS

A chaque échelon, les **versements des fonds** seraient répartis **entre les EPCI** dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur à la moyenne, à charge pour chacun d'en redistribuer au moins 50 % au bénéfice de ses communes membres selon des critères propres.

*

Le dispositif présenté par la commission des finances de l'Assemblée nationale a fait l'objet de **trois sous-amendements** adoptés à l'initiative de nos collègues députés François Pupponi et Marc Goua, avec l'avis favorable du rapporteur général du budget.

Le premier sous-amendement prévoit que, dès 2012, le montant du fonds régional d'**Ile de France** soit égal *a minima* au montant du Fonds de solidarité régional des communes d'Ile-de-France (FSRIF) de 2009.

Les deux autres sous-amendements orientent les **modalités de la redistribution, par les EPCI**, des deux dotations de péréquation (nationale et régionale) **à leurs communes membres**. Ils précisent que cette redistribution, qui porte au minimum sur la moitié de chaque dotation, doit tenir compte prioritairement du **potentiel fiscal** par habitant, les autres critères étant fixés librement par le conseil de l'EPCI.

Comparatif du texte du Gouvernement et du texte adopté par l'Assemblée nationale

Texte du projet de loi de finances	Texte adopté par l'Assemblée nationale
<p>I. - A compter de 2012, il est créé un fonds national de péréquation des recettes fiscales intercommunales et communales.</p> <p>Le fonds vise à diminuer les inégalités de ressources fiscales entre les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et entre les communes n'appartenant à aucun établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre.</p> <p>Le fonds est alimenté par un prélèvement sur les établissements publics de coopération intercommunale et sur les communes et par une dotation versée par l'État égale aux sommes allouées aux fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle en 2011 au titre du reversement aux communes défavorisées.</p> <p>II. - L'objectif de ressources du fonds de</p>	<p>I. – I. – À compter de 2012, il est créé, dans chaque région, un fonds régional de péréquation des recettes communales et intercommunales.</p> <p>1. L'objectif de ressources de chaque fonds régional est fixé à 1 % des recettes fiscales des communes et des établissements publics de coopération intercommunale de la région en 2015. En 2012, 2013 et 2014, cet objectif est fixé respectivement à 0,25 %, 0,5 % et 0,75 % des mêmes recettes. En Île-de-France, dès 2012, l'objectif de ressources du fonds régional est <i>a minima</i> le montant 2009 du fonds de solidarité de la région Île-de-France.</p> <p>2. Chaque fonds régional bénéficie d'un prélèvement sur les recettes des communes et des établissements publics de coopération intercommunale de la région dont le potentiel</p>

<p>péréquation est fixé à 2 % des recettes fiscales des communes et des établissements publics de coopération intercommunale en 2015.</p> <p>En 2012, 2013 et 2014, les recettes du fonds représentent respectivement 0,5 %, 1 %, et 1,5 % des recettes fiscales des communes et des établissements publics de coopération intercommunale.</p> <p>III. - Les collectivités contributrices au prélèvement sont les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et leurs communes membres ainsi que les communes n'appartenant à aucun établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre.</p> <p>Sont contributeurs au fonds de péréquation les établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et leurs communes membres en fonction du potentiel fiscal calculé selon les dispositions de l'article L. 5211-30 du code général des collectivités territoriales. Le prélèvement est effectué sur les recettes de l'établissement public et de ses communes membres, au prorata de la contribution de leurs ressources au calcul du potentiel fiscal calculé selon les dispositions de l'article L. 5211-30.</p> <p>Sont également contributrices au fonds les communes n'appartenant pas à un établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, en fonction de leur potentiel fiscal.</p> <p>IV. - Les versements du fonds sont attribués aux établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre et aux communes n'appartenant à aucun établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre, au regard de l'insuffisance de leurs ressources fiscales et de critères de charges.</p> <p>.....</p>	<p>fiscal par habitant est supérieur à une fois et demie le potentiel fiscal par habitant moyen respectivement de l'ensemble des communes de la région et de l'ensemble des établissements publics de coopération intercommunale de la région.</p> <p>Les potentiels fiscaux sont ceux définis aux articles L. 5211-30 et L. 2334-4 du code général des collectivités territoriales.</p> <p>3. Dans chaque région, le prélèvement, calculé afin d'atteindre chaque année l'objectif fixé au 1, est réparti entre les établissements publics de coopération intercommunale, leurs communes membres et les communes qui ne sont pas membre de tels établissements au prorata de la part des recettes fiscales de chacune de ces trois catégories dans le total régional mentionné au 1.</p> <p>4. Dans chaque région, le prélèvement, au sein de chacune des trois catégories mentionnées au 3, est réparti entre les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale au prorata de l'écart entre le potentiel fiscal par habitant de chaque commune ou établissement contributeur en vertu du 2 et le potentiel fiscal par habitant moyen de sa catégorie sur l'ensemble de la région.</p> <p>5. Les sommes à la disposition de chaque fonds régional sont réparties entre les établissements publics de coopération intercommunale de la région dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur au potentiel fiscal par habitant moyen de l'ensemble des établissements publics de coopération intercommunale de la région au prorata des écarts avec ce potentiel moyen.</p> <p>6. Chaque établissement public de coopération intercommunale reverse, chaque année, à ses communes membres une fraction, qui ne peut être inférieure à 50 %, des sommes perçues du fonds régional. Le montant de cette fraction est fixé par une délibération du conseil de l'établissement public de coopération intercommunale. Elle est répartie en tenant compte prioritairement du potentiel fiscal par habitant, les autres critères étant fixés librement par le conseil.</p> <p>II. - À compter de 2012, il est créé un fonds national de péréquation des recettes communales et intercommunales.</p> <p>1. L'objectif de ressources de ce fonds est fixé à 1 % des recettes fiscales des communes et des établissements publics de coopération intercommunale en 2015. En 2012, 2013 et 2014, cet objectif est fixé respectivement à 0,25 %, 0,5 % et 0,75 % des mêmes recettes.</p> <p>2. Le fonds bénéficie d'un prélèvement sur les recettes des communes et des établissements publics de coopération intercommunale dont le potentiel fiscal par habitant est supérieur à une</p>
---	---

	<p>fois et demie le potentiel fiscal par habitant moyen respectivement de l'ensemble des communes et de l'ensemble des établissements publics de coopération intercommunale. Les potentiels fiscaux sont ceux définis aux articles L. 5211-30 et L. 2334-4 du code général des collectivités territoriales.</p> <p>3. Le prélèvement, calculé afin d'atteindre chaque année l'objectif fixé au 1, est réparti entre les établissements publics de coopération intercommunale, leurs communes membres et les communes qui ne sont pas membre de tels établissements au prorata de la part des recettes fiscales de chacune de ces trois catégories dans le total national mentionné au 1.</p> <p>4. Le prélèvement, au sein de chacune des trois catégories mentionnées au 3, est réparti entre les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale au prorata de l'écart entre le potentiel fiscal par habitant de chaque commune ou établissement contributeur en vertu du 2 et le potentiel fiscal par habitant moyen national de sa catégorie.</p> <p>5. Les sommes à la disposition du fonds sont réparties entre les établissements publics de coopération intercommunale dont le potentiel fiscal par habitant est inférieur au potentiel fiscal par habitant moyen national de l'ensemble des établissements publics de coopération intercommunale au prorata des écarts avec ce potentiel moyen.</p> <p>6. Chaque établissement public de coopération intercommunale reverse, chaque année, à ses communes membres, une fraction, qui ne peut être inférieure à 50 %, des sommes perçues du fonds national. Le montant de cette fraction est fixé par une délibération du conseil de l'établissement public de coopération intercommunale. Elle est répartie en tenant compte prioritairement du potentiel fiscal par habitant, les autres critères étant fixés librement par le conseil.</p> <p>.....</p>
--	---

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Comme l'a justement souligné le rapporteur général de l'Assemblée nationale, le présent article ne comporte que des « **éléments programmatiques** » et entame simplement la réflexion sur un sujet particulièrement difficile qui devra se dérouler tout au long de l'année 2011 à l'Assemblée nationale et au Sénat.

Selon ses auteurs, le texte retenu par l'Assemblée nationale poursuit les objectifs suivants : « *renforcer l'ambition de la péréquation, dédoubler un échelon de solidarité régionale et un échelon de solidarité nationale qui sont absolument complémentaires l'un de l'autre, conserver le rôle des FDPTP actuels, confier aux EPCI à fiscalité un rôle de répartition plus fine de la péréquation que ne peuvent l'opérer des critères nationaux fixés par le législateur.* »

Pour sa part, dans les travaux¹ qu'elle a conduit après le vote de la loi de finances pour 2010 supprimant la taxe professionnelle, votre **commission des finances** a dégagé certaines **orientations** s'agissant de la mise en place d'un système de péréquation au sein du bloc communal.

Les orientations retenues par la commission des finances en avril 2010

« *La diminution globale des ressources disponibles, à l'avenir, pour la péréquation « horizontale » entre communes et intercommunalités est une conséquence de la suppression de la taxe professionnelle. Les recettes des impôts sur les entreprises que sont la cotisation sur la valeur ajoutée et la cotisation foncière des entreprises ne permettent pas de maintenir un même niveau de péréquation. Il convient donc d'envisager un élargissement de l'assiette des prélèvements en faveur de la péréquation, en visant par exemple le potentiel financier global des collectivités (ensemble des ressources fiscales et des dotations de l'Etat) ; il faut aussi tenir compte de la péréquation ex-ante que représente le mécanisme d'alimentation du FNGIR ;*

« - *le cadre départemental sur lequel ont été bâtis les FDPTP il y a trente ans fait désormais débat, compte tenu du développement de l'intercommunalité. Chaque établissement public de coopération intercommunale (EPCI) constitue, entre les communes qui le composent, un périmètre de péréquation. En conséquence, la péréquation horizontale pourrait s'établir désormais sur un périmètre régional, sous réserve de dispositions transitoires ou de la prise en compte de spécificités locales ;*

« - *la situation très spécifique de l'Ile-de-France nécessite un dispositif particulier ; la confirmation de la pertinence du cadre régional pour la péréquation pourrait aboutir à la fusion des FDPTP existants dans le FSRIF ;*

« - *le nouveau FSRIF pourrait être alimenté par un prélèvement unifié portant à la fois sur les communes isolées et sur les intercommunalités lorsqu'elles existent. Ce prélèvement pourrait être fonction du potentiel financier et, éventuellement, intégrer un marqueur particulier pour prendre en compte les écarts de cotisation sur la valeur ajoutée ;*

« - *le nouveau FSRIF devra éviter, autant que possible les effets de seuil en prévoyant, par exemple, que l'ensemble des collectivités concernées sont à la fois contributrices et bénéficiaires du fonds, la péréquation correspondant au solde entre contributions et reversements ;*

« - *les reversements en provenance du FSRIF devraient continuer à intégrer à la fois des critères de ressources et de charges. »*

¹ « *Mise en œuvre de la contribution économique territoriale : la trajectoire de la réforme* », Rapport d'information de M. Philippe MARINI, fait au nom de la commission des finances (n° 588 (2009-2010)).

Au regard de ces orientations, le dispositif voté par l'Assemblée nationale appelle plusieurs observations :

1. La **régionalisation du dispositif**, retenue par l'Assemblée nationale, répond partiellement au souhait de votre commission des finances qui estimait que le cadre départemental avait perdu de sa pertinence.

Toutefois, la combinaison de deux échelons apporte une complexité certaine et l'échelon national répond plus efficacement aux objectifs de péréquation compte tenu de la grande diversité des situations régionales.

La suppression du niveau régional de péréquation ne devrait pas interdire le maintien de dispositifs tels que le fond de solidarité de la région Ile-de-France. Votre commission des finances se prononcera sur ce point lors de sa réunion du 4 décembre 2010.

2. Le texte du Gouvernement comme celui qui est issu des votes de l'Assemblée nationale a choisi comme **critère d'éligibilité au prélèvement et au versement** des fonds de péréquation, le **potentiel fiscal**.

Rappelons que ce critère, qui sera modifié à compter de 2012¹ pour tenir compte de la suppression de la taxe professionnelle, est déterminé pour les communes, « *par application aux bases des quatre taxes directes locales* » de ces collectivités « *du taux moyen national d'imposition à chacune de ces taxes* » montant auquel s'ajoute le montant de la dotation de compensation de la suppression de la part salaires de la taxe professionnelle, perçu l'année précédente.

Dans ces conditions, le potentiel fiscal ne donne qu'une vision partielle de la « richesse » communale, puisqu'il exclut les apports des dotations de l'Etat et des contributions de la péréquation horizontale. Votre rapporteur général vous propose donc de **retenir la définition plus large du potentiel financier**², afin de tenir compte de l'ensemble des ressources d'une commune.

3. Les **mécanismes de reversement aux communes** des ressources des fonds de péréquation amènent, enfin, quelques interrogations.

Le texte adopté par l'Assemblée nationale fait le **choix cohérent de l'intercommunalité**. Les prélèvements sont effectués sur les EPCI comme sur les communes dites « isolées », mais celles-ci sont écartées du droit à reversement. Il est à noter toutefois, que ce principe s'appliquerait **dès 2012** alors que la récente réforme des collectivités territoriales, adoptée

¹ L'article 86 du présent projet de loi de finances, rattaché à la mission « Relations avec les collectivités territoriales », proposait une définition du potentiel fiscal applicable en 2012. Considérant l'absence de simulations disponibles et la grande incertitude qui en résulte, votre commission des finances a choisi de supprimer les dispositions applicables au-delà du 31 décembre 2011.

² Le potentiel financier est égal au potentiel fiscal, majoré du montant de la dotation forfaitaire perçu par la commune l'année précédente, hors la part correspondant à la suppression de la part salaires de la taxe professionnelle.

définitivement le 17 novembre 2010, a fixé à **2014 la date butoir du bouclage** de la carte de l'intercommunalité.

Le dispositif, enfin, accorde aux EPCI une **certaine latitude de choix** s'agissant du **reversement** des fonds de péréquation à leurs communes membres. Le texte adopté comporte cependant deux contraintes : le reversement ne peut être inférieur à 50 % des sommes perçues par l'EPCI et la répartition doit tenir compte prioritairement du potentiel fiscal par habitant. A contrario, comme le précise le dispositif, « *les autres critères sont fixés librement par le conseil de l'EPCI* ».

Votre rapporteur général considère que sous réserve d'un vote à une majorité large – à définir – du conseil intercommunal, **la plus grande liberté doit être laissée aux instances locales dans le choix des critères de répartition.**

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

ARTICLE 64

(Art. 39, art. 39 terdecies et art. 219 du code général des impôts)

**Modification du régime de déduction des redevances
de concession de brevets**

Commentaire : le présent article propose plusieurs améliorations du régime de déduction des redevances de concession de brevet afin de favoriser l'exploitation de ces titres sur le territoire national tout en instaurant des dispositions anti-abus destinée à dissuader les comportements d'optimisation fiscale.

**I. LA TAXATION RÉDUITE DES PLUS-VALUES DE CESSIONS ET DES
CONCESSIONS DE BREVETS ET LES RÈGLES DE DÉDUCTION POUR
LE CESSIONNAIRE**

A. LE CAS GÉNÉRAL

En application de l'article 39 *terdecies* et du *a* quater du I de l'article 219 du code général des impôts, le **régime des plus-values à long terme** s'applique aux **plus-values de cession de brevets et d'inventions brevetables** ainsi qu'au résultat net de la concession de licence d'exploitation de ceux-ci.

Ce régime des plus-values à long terme est également applicable à la plus-value de cession ou au résultat net de la concession d'un procédé de fabrication industriel si, cumulativement :

- il constitue le résultat d'une opération de recherche ;
- il est l'accessoire indispensable de l'exploitation d'un brevet ou d'une invention brevetable ;
- il est cédé ou concédé simultanément au brevet ou à l'invention brevetable dont il est l'accessoire et aux termes du même contrat que celui-ci.

Le taux réduit d'imposition¹ est applicable aux plus-values tirées de la cession de brevets, d'inventions brevetables et de procédé de fabrication industriel ainsi qu'au résultat net de la concession de ceux-ci. **Le coût de ces taux réduits est estimé à 800 millions d'euros en 2010 et en 2011.**

¹ Soit 16 % pour les entreprises soumises à l'impôt sur le revenu et 15 % pour les entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés.

En revanche, **les brevets, les inventions brevetables et les procédés de fabrication industriels sont amortis dans les conditions de droit commun chez le cessionnaire** et les redevances de concession sont également déduites dans les conditions de droit commun chez le concessionnaire, au taux de 33,33 % si ce dernier est soumis à l'impôt sur les sociétés.

B. LE CAS PARTICULIER DES ENTREPRISES LIÉES

Des règles dérogatoires sont cependant prévues afin d'éviter que l'application du régime des plus-values à long terme et le différentiel de taux entre celui-ci et les règles de déduction ne se traduisent par des **phénomènes d'optimisation fiscale** liés à l'existence de liens de dépendance entre les entreprises concernées.

L'article 54 de la loi de finances rectificative pour 2001 (loi n° 2001-1276 du 28 décembre 2001) a ainsi instauré le **taux réduit d'imposition aux redevances de brevets même lorsqu'il existe des liens de dépendance** entre l'entreprise concédante et l'entreprise concessionnaire ; **en contrepartie, le concessionnaire ne peut déduire les redevances versées que dans la limite de 15/33,33^{èmes} ou 16/33,33^{èmes}** (selon qu'elles sont imposées à l'impôt sur les sociétés ou à l'impôt sur le revenu)¹.

Cette évolution paraissait nécessaire, les dispositions précédentes incitant les groupes multinationaux à loger leurs brevets en France et à les concéder à une de leurs filiales étrangères afin de bénéficier du taux réduit. Cela entraînait à la fois, et paradoxalement :

- **des critiques communautaires**, le rapport dit « Primarolo » du 23 novembre 1999, consacré aux bonnes pratiques en matière de fiscalité des entreprises, ayant pointé du doigt l'incitation excessive à loger ses brevets en France ;

- et **un problème de compétitivité**, les groupes souhaitant exploiter eux-mêmes leurs brevets français étant incités à les concéder à une filiale située hors de France afin de bénéficier du taux réduit.

C. UN PROBLÈME DE COMPÉTITIVITÉ QUI DEMEURE

Si cette réforme a répondu aux critiques communautaires, le dispositif demeure perfectible en termes de compétitivité.

En effet, **les groupes qui ont localisé leurs brevets en France gardent un intérêt objectif à en concéder l'exploitation à l'une de leurs filiales situées à l'étranger plutôt qu'à l'une de leurs filiales françaises.**

¹ Ce n'est toutefois que l'article 14 de la loi de finances pour 2008 (loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007) qui a étendu le bénéfice du régime des plus-values à long terme aux cessions de brevets, d'inventions brevetables et des procédés de fabrication industriels par des sociétés soumises à l'impôt sur les sociétés, mettant ainsi fin à une différence de traitement injustifiée.

Dans les deux cas, ils pourront bénéficier du taux réduit de 15 % sur l'imposition des redevances. Mais en cas d'exploitation en France, cet avantage sera neutralisé car la filiale française ne pourra déduire la redevance qu'elle verse qu'à hauteur de 15/33^{èmes} de son montant, tandis qu'en cas d'exploitation hors de France, la filiale étrangère, non soumise à la limitation prévue par le droit français, pourra déduire sa redevance dans les conditions de droit commun en vigueur à l'étranger.

Par ailleurs, **l'exclusion actuelle des sous-concessions de brevets du bénéfice du taux réduit n'incite pas les sociétés à développer des partenariats** avec les détenteurs publics et privés de ces brevets, alors même que les concédants n'ont pas, dans certains cas, bénéficié du taux réduit (sociétés étrangères ou organismes publics de recherche).

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A partir de ce constat, le présent article propose, pour l'essentiel, de supprimer la limite de déduction entre entreprises liées et d'appliquer le taux réduit, dans certaines conditions, aux sous-concessions de brevets, tout en instaurant, dans les deux cas, des dispositions anti-abus.

A. LA SUPPRESSION DE LA LIMITE DE DÉDUCTION DE LA REDEVANCE ENTRE ENTREPRISES LIÉES

Le **I** du présent article propose de modifier le 12 de l'article 39 du code général des impôts afin de **supprimer la limite de déduction de 15/33,33^{èmes} (ou 16/33,33^{èmes}) sur les redevances de concession versées par un concessionnaire à un concédant auquel il est lié¹**. Un tel aménagement présente à la fois des avantages et des inconvénients.

Ce dispositif vise à répondre au problème de compétitivité évoqué ci-dessus. **Les groupes internationaux ne seront, dès lors, plus « désincités » à exploiter leurs brevets « en interne »** au travers d'une filiale française car ils pourront bénéficier du taux réduit sur les redevances versées sans que ladite filiale ne soit pénalisée par les règles de déduction.

Pour éviter les comportements abusifs, notamment la mise en place de concessions « fictives » dans le seul but de bénéficier du différentiel de taux entre la taxation et la déduction des redevances, le texte proposé précise que la suppression de la limite de déduction des redevances versées par le concessionnaire au concédant auquel il est lié ne s'applique qu'à la **condition**

¹ *Au sens de ce même article du code général des impôts. Des liens de dépendance sont réputés exister entre deux entreprises lorsque l'une détient directement ou par personne interposée la majorité du capital social de l'autre ou y exerce en fait le pouvoir de décision, ou bien lorsqu'elles sont placées l'une et l'autre (dans les conditions précédemment définies) sous le contrôle d'une même tierce entreprise.*

expresse que l'entreprise concessionnaire exploite « de manière effective » les droits de propriété industrielle qui lui ont été concédés.

Aux termes de la nouvelle rédaction proposée pour le premier alinéa du 12 de l'article 39 du code général des impôts, le caractère effectif de l'exploitation sera apprécié « *notamment* » en fonction des *a* et *b* de l'article L. 611-13 du code de la propriété intellectuelle. Cela concerne donc les cas où le concessionnaire :

- n'a pas commencé à exploiter ou fait des préparatifs effectifs et sérieux pour exploiter l'invention objet du brevet sur le territoire d'un Etat membre de l'Union européenne ou d'un autre Etat partie à l'accord sur l'Espace économique européen ;

- n'a pas commercialisé le produit objet du brevet en quantité suffisante pour satisfaire aux besoins du marché français ;

- ou a abandonné l'exploitation ou la commercialisation susmentionnée depuis plus de trois ans.

Dès lors, **en cas de concessions « fictives », la limite de déduction de 15/33,33^{èmes} (ou 16/33,33^{èmes}) continuerait à s'appliquer à l'entreprise concessionnaire liée.**

B. L'APPLICATION DU TAUX RÉDUIT AUX SOUS-CONCESSIONS

1. Le cas où le sous-concessionnaire est le premier à bénéficier de l'avantage fiscal

Le **II** du présent article propose de modifier le 1 de l'article 39 *terdecies* du même code afin d'introduire **une exception au principe général d'interdiction de l'application du bénéfice du régime des plus-values à long terme lorsque les droits de propriété industrielle ne présentent pas le caractère d'élément de l'actif immobilisé ou ont été acquis à titre onéreux depuis moins de deux ans.** Ainsi, ce régime favorable trouverait désormais à s'appliquer « *si l'entreprise concédant la licence d'exploitation prise en concession est la première entreprise bénéficiant à ce titre du régime des plus-values à long terme* ».

En somme :

- si le concédant bénéficie du régime des plus-values à long terme sur les redevances versées par son concessionnaire, celui-ci, en tant que sous-concédant, n'en bénéficiera pas sur les redevances versées par son sous-concessionnaire. En d'autres termes, le droit actuel continuerait de s'appliquer ;

- à l'inverse, **si le concédant ne bénéficie pas du régime des plus-values à long terme** sur les redevances versées par son concessionnaire¹, celui-ci, en tant que **sous-concédant, pourra bénéficier dudit régime sur les redevances versées par son sous-concessionnaire.**

Là encore, le présent article prévoit des clauses anti-abus.

D'une part, comme exposé précédemment, en ne prévoyant qu'un seul échelon de transmission, **le dispositif proposé interdit que soient organisées des concessions et sous-concessions en chaîne** à la seule fin de bénéficier plusieurs fois d'un avantage fiscal sur le même brevet.

D'autre part, le dixième alinéa du présent article conditionnait, dans sa version initiale, l'application du régime des plus-values de long terme aux redevances versées à l'entreprise sous-concédante, au fait que celles-ci soient d'un **montant au moins deux fois supérieur au montant déduit au titre des redevances versées à l'entreprise concédante.**

2. Le cas du perfectionnement apporté aux brevets ou aux inventions brevetables

D'autre part, selon le **II** du présent article, **la limitation du bénéfice du régime des plus-values à long terme à une seule entreprise ne trouverait pas à s'appliquer dans le cas de sous-concession de brevets ou d'inventions brevetables ayant fait l'objet de perfectionnement.**

De fait, il arrive qu'une entreprise concessionnaire d'un brevet, d'une invention brevetable ou d'un procédé industriel le perfectionne avant de sous-concéder le brevet ainsi amélioré.

Il serait alors prévu que, même si le concédant a bénéficié du régime des plus-values à long terme sur les redevances versées par son concessionnaire, **celui-ci, en tant que sous-concédant, en bénéficiera également sur les redevances versées par le sous-concessionnaire mais uniquement sur la part de celles-ci correspondant aux perfectionnements.**

C. L'HARMONISATION DU TRAITEMENT DES CESSIONS DE DROITS DE PROPRIÉTÉ INDUSTRIELLE

Par ailleurs, le même **II** du présent article tend à modifier le 1 de l'article 39 *terdecies* précité de façon à harmoniser le traitement des cessions de droits de propriété industrielle selon le mode d'imposition des sociétés.

En effet, **actuellement, les règles fiscales applicables à la cession de droits de propriété industrielle diffèrent selon que l'entreprise cédante est soumise à l'impôt sur les sociétés ou à l'impôt sur le revenu.** Ainsi, aux termes du *a quater* du I de l'article 219 du code général des impôts, le régime

¹ Par exemple s'il est un organisme public de recherche ou une entreprise étrangère.

des plus-values à long terme s'applique à la cession d'un brevet, d'une invention brevetable ou d'un procédé de fabrication industriel « *sous réserve qu'il n'existe pas de liens de dépendance entre l'entreprise cédante et l'entreprise cessionnaire* ». Mais rien tel n'est prévu s'agissant des cessions réalisées par une entreprise soumise à l'impôt sur le revenu.

Les **II** et **III** du présent article proposent donc de modifier ces deux articles du code de sorte qu'en cas de cession de droits de propriété industrielle, **une entreprise cédante liée à une entreprise cessionnaire ne pourra plus bénéficier du régime des plus-values à long terme, qu'elle soit à l'impôt sur les sociétés ou à l'impôt sur le revenu.**

D. L'ENTRÉE EN VIGUEUR ET LE COÛT

Enfin, aux termes du **IV** du présent article, ses dispositions s'appliquent aux exercices ouverts à compter du 1^{er} janvier 2011.

Le coût du dispositif proposé n'est pas évalué dans les annexes au présent projet de loi de finances.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

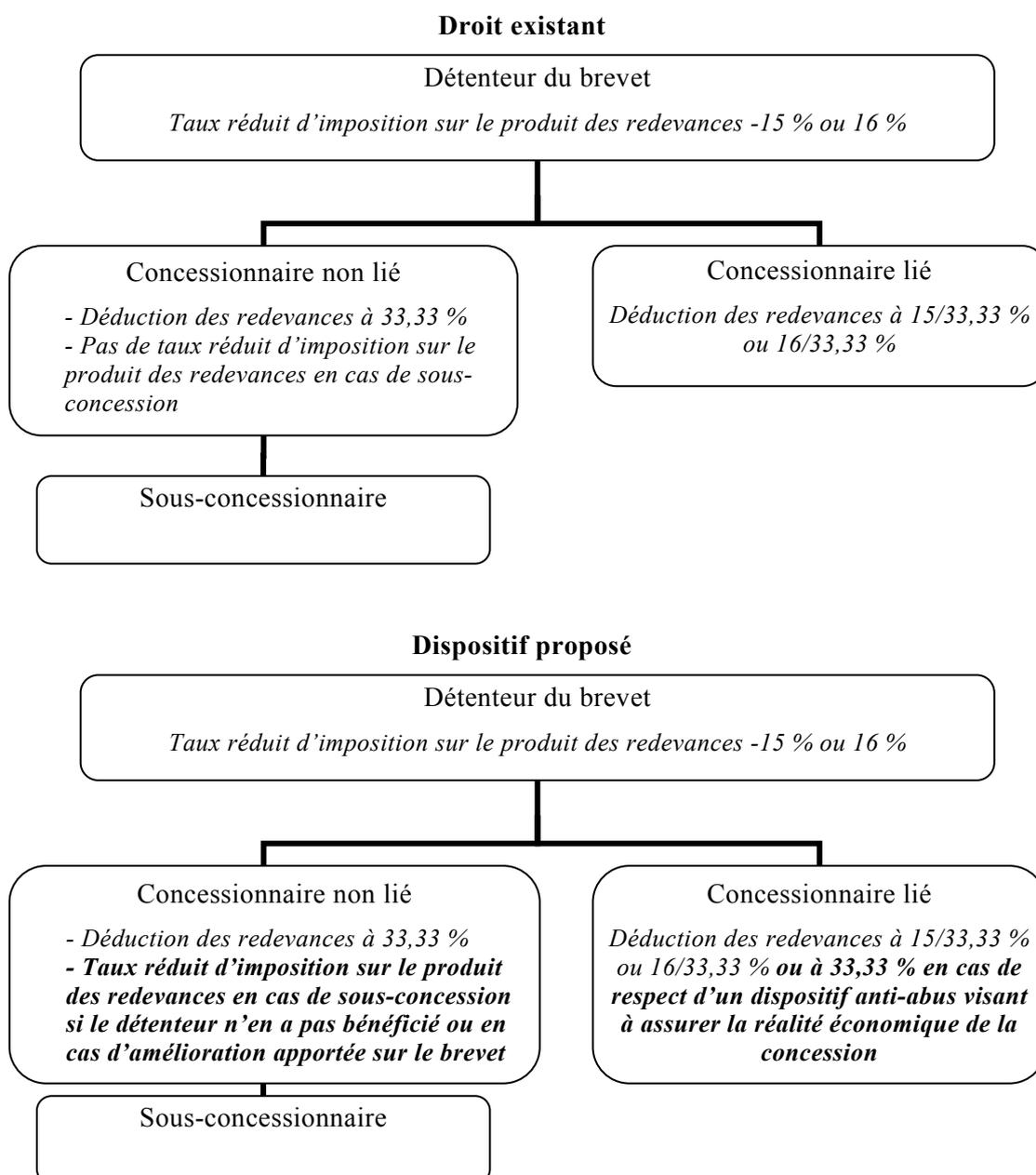
A l'initiative du Gouvernement et avec l'avis favorable de la commission des finances, l'Assemblée nationale a adopté un amendement au présent article, qui tend à **modifier le dispositif anti-abus applicable aux sous-concessions de brevets bénéficiant du régime des plus-values de long terme.**

La subordination de l'application du régime des plus-values de long terme aux redevances versées à l'entreprise sous-concédante, au fait que celles-ci soient d'un montant au moins deux fois supérieur au montant déduit au titre des redevances versées à l'entreprise concédante est ainsi abandonnée.

La nouvelle rédaction dispose que **le taux réduit s'applique aux redevances de sous-concession de brevets ou inventions brevetables lorsque la concession n'en a pas bénéficié et que la sous-concession « d'une part, sont réelles et ne peuvent être regardées comme constitutives d'un montage artificiel dont le but serait de contourner la législation fiscale française et, d'autre part, créent une valeur ajoutée du chef de cette entreprise sur l'ensemble de la période d'exploitation de la licence concédée »**. Il s'agit donc d'une rédaction plus souple que la version initiale de l'article, qui n'impose pas au sous-concessionnaire d'être non seulement le premier à bénéficier du régime dérogatoire mais, de plus, de réaliser un bénéfice de plus de 100 % sur son opération de sous-concession.

La nouvelle rédaction précise que la preuve de la réalité et de la rentabilité de l'opération de sous-concession incomberait à l'entreprise sous-concédante. A cet effet, l'entreprise devrait prouver à l'administration fiscale, au moyen d'une documentation détaillée, d'une part, que l'opération ne constitue pas un montage artificiel destiné à contourner la législation française dans le seul but de bénéficier du taux réduit et, d'autre part que, sur l'ensemble de la période d'exploitation de la licence concédée, elle réalise une marge par rapport aux redevances de concession qu'elle acquitte en amont sur le brevet qu'elle a pris concession.

Schéma récapitulatif



IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général approuve le dispositif proposé par le présent article.

Sur le fond, le système actuel n'était pas satisfaisant en ce qu'il pouvait encourager des groupes détenteurs de brevets en France à les exploiter à l'étranger, s'ils comptaient réaliser cette exploitation en interne.

Or, bien plus que la détention, c'est l'exploitation des brevets qui présente le plus grand intérêt économique pour le territoire national.

Les améliorations proposées par le présent article répondent à cette question et introduisent des assouplissements bienvenus.

En outre, **s'agissant de biens immatériels tels que les brevets, l'instauration de dispositions anti-abus relativement robustes était indispensable** afin d'éviter les contournements du droit. La rédaction du présent article paraît satisfaisante de ce point de vue.

Il sera néanmoins nécessaire de procéder à une évaluation régulière de l'efficacité de ces clauses anti-abus afin de les renforcer, le cas échéant.

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

ARTICLE 64 bis (nouveau)
(Art. 238 bis HV du code général des impôts)

Prorogation du dispositif fiscal favorisant la constitution de consortiums d'achat d'électricité à long terme par des industriels électro-intensifs

Commentaire : le présent article vise à proroger une nouvelle fois le dispositif fiscal favorisant la constitution de consortiums d'achat d'électricité à long terme par des industriels électro-intensifs.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LES DISPOSITIONS RELATIVES À LA MISE EN PLACE DE CONSORTIUMS D'ENTREPRISES ELECTRO-INTENSIVES

1. La définition des entreprises électro-intensives et l'autorisation des consortiums

L'article 43 de la loi n° 2005-1720 de finances rectificative pour 2005 a introduit les articles 238 *bis* HV à 238 *bis* HZ *bis* dans le code général des impôts (CGI), **autorisant la création de consortiums dédiés à la conclusion de contrats d'approvisionnement à long terme en électricité**. Le décret n° 2006-506 du 3 mai 2006 en a fixé les modalités d'application.

Selon ces dispositions, une entreprise est considérée comme **électro-intensive** lorsqu'au titre du dernier exercice clos, le rapport existant entre la quantité d'électricité consommée et la valeur ajoutée était supérieur à 2,5 kilowattheures par euro.

Les volumes d'électricité éligibles correspondent, quant à eux, à la consommation annuelle en France des sites vérifiant **trois conditions cumulatives** :

- une consommation du site en heures creuses, c'est-à-dire réalisée entre 20 heures et 8 heures en semaine, ainsi que le samedi et le dimanche, représentant au moins 55 % de la consommation annuelle totale d'électricité ;

- un rapport entre l'énergie consommée au-dessous d'un certain seuil de puissance et cette puissance supérieur ou égal à 8 000 heures, hors arrêts exceptionnels et périodes d'entretien ;

- et une consommation du site donnant lieu au paiement des charges de service public de l'électricité, définies par l'article 5 de la loi du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité.

Cette définition concerne un peu plus d'une centaine de sites industriels sur le sol national, lesquels représentent **environ 13 % de la consommation électrique française**.

2. L'amortissement exceptionnel des souscriptions au capital

Aux termes de l'article 217 *quindecies* du code général des impôts, pour l'établissement de l'impôt sur les sociétés, **les entreprises peuvent pratiquer, dès l'année de réalisation de l'investissement, un amortissement exceptionnel égal à 50 % du montant des sommes effectivement versées pour la souscription au capital** des sociétés définies à l'article 238 *bis* HV du même code, c'est-à-dire **des consortiums d'électro-intensifs**.

Toutefois, l'article 238 *bis* HV borne ce dispositif dans le temps. Après trois prorogations¹ (*cf.* ci-après), il dispose que **sont concernées par l'avantage fiscal précité les souscriptions en numéraire, effectuées avant le 1^{er} janvier 2010, au capital de tels consortiums**.

B. LA LENTE MISE EN PLACE D'EXELTIUM

Comme cela a été détaillé à plusieurs reprises par votre rapporteur général à l'occasion de diverses lois de finances ayant prorogé ce dispositif fiscal², un groupement s'est constitué le 15 mai 2006, dénommé **Exeltium**, autour de sept industriels³.

Toutefois, **le processus a pris beaucoup de retard**, ce qui explique d'ailleurs les prorogations successives demandées jusqu'à présent :

- d'une part, en raison de **difficultés communautaires**, la Commission européenne contestant la conformité du dispositif initial avec le droit communautaire. De longues négociations ont abouti à des modifications législatives et à une redéfinition du fonctionnement d'Exeltium. L'article 89 de la loi de finances rectificative pour 2008 a ainsi supprimé le principe selon lequel le consortium ne pouvait vendre son électricité qu'aux sites de ses actionnaires ;

- d'autre part, en raison du temps pris pour négocier un contrat avec un fournisseur d'électricité, conforme à la fois au droit national et communautaire ainsi qu'à l'intérêt des parties.

¹ Le dispositif d'origine était borné au 1^{er} janvier 2007.

² Voir ainsi le rapport n° 135, tome II (2008-2009), commentaire de l'article 43 du projet de loi de finances rectificative pour 2008 (article 89 de la loi promulguée), ou le rapport n° 127(2007-2008), Tome I, commentaire de l'article 21 octies (article 54 de la loi promulguée).

³ A l'époque Air Liquide, Alcan, Arcelor, Arkema, Rhodia, Solvay et UPM-Kymmene.

Finalement, au terme d'un long chemin, **un accord a été conclu le 14 avril 2010 entre Exeltium et EDF**, les désormais 26 membres du consortium s'étant engagés à acheter environ 150 TWh d'électricité à EDF pour une durée de 24 ans, pour un prix non communiqué mais qui, tout en offrant une visibilité de long terme, demeure, selon Exeltium, « *soumis à des aléas significatifs* ». Les premières livraisons ont commencé en mai 2010.

Cependant, l'accord portant finalement sur environ la moitié des besoins estimés nécessaire à l'origine, **il est probable que cette « première phase » doive être suivie d'une « deuxième phase »**, nécessitant de nouvelles souscriptions au capital du consortium et la conclusion d'un nouvel accord.

II. LE DISPOSITIF INTRODUIT PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article, introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement, avec l'accord de la commission des finances, tend à **proroger, une fois encore, la date limite de souscription au capital de tels consortiums ouvrant droit à l'amortissement exceptionnel de 50 % du montant des sommes effectivement versées.**

A cette fin, il propose de fixer cette date, au sein de l'article 238 *bis* HV du code général des impôts, au **1^{er} janvier 2012**.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Dans un contexte d'incertitude sur l'avenir des prix de l'électricité, **votre rapporteur général est évidemment favorable, sur le fond, à la mise en place de mécanismes permettant d'apporter de la visibilité et de la sécurité aux industriels les plus dépendants de l'évolution de ces prix.** Il s'agit là d'un sujet de compétitivité majeur.

En outre, il se félicite que le processus soit enfin véritablement lancé et que la conclusion d'un contrat de long terme entre Exeltium et EDF permette à l'ensemble des acteurs d'avancer sur la voie tracée depuis cinq ans.

Néanmoins, comme par le passé, il s'étonne de la **perpétuelle impression d'improvisation législative** qui se dégage, depuis l'origine, de ce dispositif. Ainsi, comme toujours, c'est par un amendement de dernière minute que le Gouvernement a fait insérer ce texte par l'Assemblée nationale, suscitant un vote précipité et sans procéder à une étude d'impact. La méthode apparaît d'autant plus étonnante que le besoin était prévisible, le principe d'une « deuxième phase » d'Exeltium étant annoncé depuis le printemps.

Décision de la commission : sous le bénéfice de ces observations, votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

ARTICLE 64 ter (nouveau)
(Art. L. 621-5-3 du code monétaire et financier)

Ressources de l’Autorité des marchés financiers

Commentaire : le présent article a pour objet de modifier et de compléter l’article L. 621-5-3 du code monétaire et financier qui définit l’ensemble des taxes affectées au financement de l’Autorité des marchés financiers (AMF). En particulier, il crée une nouvelle contribution sur les plus grands émetteurs et une nouvelle contribution sur l’activité de négociation pour compte propre des établissements de crédit et des entreprises d’investissement.

I. LES RESSOURCES DE L’AMF, VICTIMES DE LA CRISE

A. L’AMF BÉNÉFICIE DE RESSOURCES PROPRES AU TRAVERS DE TAXES AFFECTÉES

L’Autorité des marchés financiers (AMF) est une autorité publique indépendante dotée de la personnalité morale. A ce titre, l’article L. 621-5-2 du code monétaire et financier prévoit qu’elle « *dispose de l’autonomie financière. [...] Elle perçoit le produit des taxes établies à l’article L. 621-5-3* » (cf. tableau ci-dessous).

Droits fixes et contributions perçus par l’AMF

(article L. 621-5-3 du code monétaire et financier)

Article L. 621-5-3	Fait générateur	Encadrement légal	Application réglementaire (articles D. 621-27 et s. du CMF)
<i>Droits fixes dus par les personnes soumises au contrôle de l’AMF</i>			
1° du I	Publication d’une déclaration de franchissement de seuils et de pactes d’actionnaires	500 à 1 000 euros	750 euros
2° du I	Dépôt d’une offre publique	2 000 à 4 000 euros	3 200 euros
3° du I	Dépôt d’un document de référence annuel ou du document de base	500 à 1 000 euros	1 000 euros
4° du I	Autorisation de commercialisation en France d’un OPCVM étranger	1 000 à 2 000 euros	1 000 euros
5° du I	Dépôt d’un document d’information sur un programme d’émission de titres de créances ou de certains instruments	1 000 à 2 000 euros	1 500 euros

	financiers à terme		
6° du I	Émission de tranche de warrants	150 euros par tranche	
7° du I	Dépôt d'un document d'information ou d'un projet de contrat type relatif à un projet de placement en biens divers	6 000 à 8 000 euros	8 000 euros
<i>Contributions dues par les personnes soumises au contrôle de l'AMF</i>			
1° du II	Procédure d'offre publique d'acquisition ou d'offre publique de retrait	10 000 euros + (valeur des instruments échangés x taux inférieur à 0,30 ‰ pour des titres donnant accès au capital ou aux droits de vote / 0,15 ‰ dans les autres cas)	Taux plafond (0,30 ‰ ou 0,15 ‰)
2° du II	Soumission par un émetteur d'un document d'information sur une émission, une cession dans le public, une admission aux négociations sur un marché réglementé ou un rachat de titres	(valeur des instruments financiers) x (taux inférieur à 0,20 ‰ lorsque les titres donnent accès au capital ou à 0,05 ‰ pour les titres de créances). Montant minimal : 1 000 euros (titres donnant accès au capital) et 5 000 euros dans les autres cas	Taux plafond (0,20 ‰ ou 0,05 ‰)
a du 3° du II	Contribution due par les prestataires de service d'investissement (autres que les sociétés de gestion de portefeuille) et les conservateurs d'instruments financiers	De 3 000 à 5 000 euros par service d'investissement et par service connexe pour lesquels les redevables sont agréés Montants multipliés par un barème progressif en fonction des fonds propres dans la limite d'un plafond de groupe compris entre 0,25 et 1,5 million d'euros.	3 000 euros Plafond fixé à 1 million d'euros
b du 3° du II	Membres des marchés réglementés autres que les PSI	500 à 1 000 euros	600 euros
c du 3° du II	Dépositaires centraux, gestionnaires de systèmes de règlement-livraison, entreprises de marché, chambres de compensation	(produit d'exploitation) x (taux inférieur à 0,9 ‰)	0,3 ‰
d du 3° du II	SGP, organismes de placements collectifs, intermédiaires en biens divers	(encours des parts ou actions, des actifs gérés sous mandat) x (taux inférieur à 0,015 ‰) Montant minimal : 1 500 euros	0,008 ‰
4° du II	Conseillers en investissements financiers	500 à 1 000 euros	600 euros

5° du II	Agences de notation	Droit d'enregistrement : 7 500 à 20 000 euros Contribution annuelle (produit d'exploitation x taux inférieur à 0,5 %) Montant minimal : 10 000 euros	Décret non publié
----------	---------------------	--	-------------------

Au total, l'AMF perçoit le produit de plus **de quinze droits et contributions différents**, qui reflètent l'étendue de ses missions et des personnes qu'elle doit contrôler.

B. LES RESSOURCES DE L'AMF SONT PROCYCLIQUES

Comme le relève fort justement le rapport de nos collègues députés René Dosière et Christian Vanneste¹, « *la difficulté d'un financement par taxe affectée résulte du fait que le produit d'une telle taxe peut dépendre de phénomènes conjoncturels. On a ainsi pu constater le caractère volatil des ressources de l'AMF, constituées de prélèvements effectués sur les intervenants et émetteurs du marché financier français, qui se sont effondrés l'an passé en raison du ralentissement de l'activité boursière* ».

Le tableau ci-dessous montre que les ressources de l'AMF ont connu une diminution brutale depuis 2006 (- 29 %). Ce déclin est particulièrement marqué en 2009 (- 25 % par rapport à 2008).

Évolution des ressources de l'AMF depuis 2006

(en euros)

	2006	2007	2008	2009	Évolution 2006-2009
Opérations et informations financières	24 603 879	17 352 256	23 378 645	11 478 699	- 53 %
Prestataires produits d'épargne	32 073 712	36 505 060	38 673 177	36 820 547	15 %
Autres produits non contributifs	16 082 504	6 222 095	6 288 501	3 028 308	- 81 %
Total	72 760 096	60 079 410	68 340 324	51 327 554	- 29 %

Source : Direction générale du Trésor, d'après des données de l'AMF

Au sein des ressources liées aux opérations et aux informations financières, les postes « Introductions sur un marché réglementé », « Fusion, apports, scissions » et « Offres publiques d'acquisition » connaissent les plus fortes baisses (- 84 % en moyenne), soit une perte de recettes d'environ 8,7 millions d'euros.

¹ Rapport d'information sur les autorités administratives indépendantes, fait au nom du comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques, n° 2925, déposé le 28 octobre 2010.

L'AMF enregistre par conséquent un déficit d'exploitation d'environ 16,67 millions d'euros en 2009 et qui devrait s'élever à plus de 24,3 millions d'euros en 2010.

Compte de résultat de l'AMF

(en millions d'euros)

	Exercice 2006	Exercice 2007	Exercice 2008	Exercice 2009	Exercice 2010
Produits	72,75	60,08	68,34	51,33	56,82
Charges	66,22	59,17	66,20	68,00	81,12
Résultat	6,53	0,91	2,14	- 16,67	- 24,30

Source : Direction générale du Trésor, d'après des données de l'AMF

Les ressources de l'AMF étant procycliques, celle-ci peut absorber les pertes des années 2009 et 2010, compte tenu des excédents dégagés au cours des années précédentes : sa trésorerie s'élevait à plus de 80 millions d'euros en juin 2008. D'après les informations transmises par le Gouvernement, le fonds de roulement de l'AMF devrait encore atteindre 40 millions d'euros à fin 2010, soit 5 à 6 mois d'exploitation pour l'année 2011.

C. VERS UN RÉÉQUILIBRAGE DU MODE DE FINANCEMENT DE L'AMF

L'AMF surveille des activités de gestion, des activités de marché et les émetteurs. Or les activités de gestion procuraient 44 % de ses ressources en 2006 et, avec la crise, ce pourcentage a atteint près de 72 % en 2009.

Elles constituent la part majoritaire des ressources alors même qu'elles mobilisent relativement moins les moyens, humains et matériels, de l'AMF. Le présent **article a donc pour objet de rééquilibrer la part relative de chacun des acteurs dans le financement de l'Autorité** au prorata de leur poids dans la surveillance qu'elle exerce.

Le Gouvernement entend également favoriser le développement des PME cotées en diminuant les prélèvements qui pèsent directement sur elles.

II. LE DISPOSITIF INTRODUIT PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A l'initiative de notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général, l'article 17 du projet de loi de finances a été supprimé de la première partie pour être rétabli, par un amendement du Gouvernement, dans la seconde partie.

A. LA MODIFICATION DE QUATRE RESSOURCES EXISTANTES

L'**alinéa 3** supprime le droit fixe de 1 000 euros pour le dépôt d'un document de référence annuel (3° du I de l'article L. 621-563 précité). En moyenne, entre 350 et 370 documents de référence sont déposés chaque année, **soit une perte de recettes comprise entre 350 000 et 370 000 euros**. Or le dépôt d'un document de référence n'est pas obligatoire. Cette **mesure bénéficiera d'abord aux PME cotées**¹ qui, en 2008, avaient déposé près de **60 % des documents de référence**.

L'**alinéa 4** augmente de 2 000 à 4 000 euros le montant maximal du droit fixe dû à l'occasion d'une autorisation de commercialisation d'un OPCVM étranger (4° du I de l'article L. 621-5-3 précité). L'exposé des motifs du présent article indique que *« les dispositions de la nouvelle directive OPCVM IV, qui devra être transposée avant le 1^{er} juillet 2011, rendront nécessaire le développement de nouvelles formes de contrôle a posteriori de la commercialisation des organismes de placement qui justifie la collecte de nouvelles ressources »*. **Le rendement attendu de cette mesure est estimé à près de 4 millions d'euros**.

L'**alinéa 6** porte à 10 000 euros (au lieu de 5 000 euros actuellement) le plafond de la contribution due par les prestataires de services d'investissement (PSI) et les conservateurs d'instruments financiers (a du 3° du II de l'article L. 621-5-3 précité). Le montant réglementaire est fixé à 3 000 euros. D'après le Gouvernement, il ne devrait pas être modifié en 2011. En revanche, le relèvement du plafond **offre une marge de manœuvre supplémentaire**, notamment afin de rééquilibrer, si nécessaire, le poids des PSI dans le financement de l'AMF.

L'**alinéa 7** réduit de 500 à 400 euros le plancher de la contribution annuelle des conseillers en investissements financiers (CIF) (4° du II de l'article L. 621-5-3 précité). Actuellement, les CIF acquittent une contribution de 600 euros à l'AMF et, depuis sa création en janvier 2010, de 150 euros à l'Autorité de contrôle prudentiel (ACP). La réduction proposée par le présent alinéa permet d'abaisser à 450 euros la contribution versée à l'AMF et, ainsi, de maintenir à l'identique la charge des CIF. Cette disposition **représente une perte de recettes d'environ 450 000 euros**.

L'ensemble de ces quatre mesures entraîne une hausse des ressources de l'AMF de l'ordre de 3,2 millions d'euros.

¹ Sociétés dont la capitalisation boursière est inférieure à 1 milliard d'euros.

B. LA CRÉATION DE DEUX NOUVELLES RESSOURCES AFFECTÉES

1. Une contribution des grands émetteurs en fonction de leur capitalisation boursière

L'**alinéa 9** insère un II *bis* au sein de l'article L. 621-5-3 du code monétaire et financier.

Il institue une contribution due, **à partir d'un seuil de capitalisation boursière d'un milliard d'euros**¹, par les émetteurs français admis sur un marché réglementé de l'Espace économique européen et par les émetteurs étrangers admis sur un marché réglementé en France, pour autant que celui-ci représente le volume d'échanges de titres le plus élevé (notion de « marché directeur »).

« *Le montant de cette contribution, compris entre 20 000 et 300 000 euros, est fixé en fonction de la capitalisation boursière moyenne de l'émetteur constatée le dernier jour de négociation des trois années précédentes* »². Un barème **progressif**, qui comprend **cinq tranches**, doit être défini par décret.

Les évaluations préalables annexées au présent projet de loi donnent, à titre d'exemple, le barème progressif suivant :

Fourchette de capitalisation retenue	Contribution	Nombre de sociétés concernées
Entre 1 et 1,999 milliard d'euros	20 000 euros	26
Entre 2 et 4,999 milliards d'euros	60 000 euros	38
Entre 5 et 10,999 milliards d'euros	100 000 euros	22
Entre 11 et 19,999 milliards d'euros	200 000 euros	12
Au-delà de 20 milliards d'euros	300 000 euros	15

Source : évaluations préalables annexées au projet de loi de finances pour 2011

Si ce barème était retenu, la mesure rapporterait près de 12 millions d'euros à l'AMF. Elle a également pour intérêt de faire contribuer les plus gros émetteurs, c'est-à-dire ceux pour lesquels l'AMF doit engager le plus de moyens pour exercer une surveillance approfondie.

2. Une contribution au titre de la négociation pour compte propre des établissements de crédit et des entreprises d'investissement

Les **alinéas 10 et 11** créent un II *ter* au sein de l'article L. 621-5-3 précité.

¹ Apprécié le 1^{er} janvier de l'année d'imposition.

² Si les titres sont admis sur le marché réglementé depuis moins de trois ans, la capitalisation boursière est constatée au dernier jour de l'année précédente.

Il est institué une **contribution annuelle due par les établissements de crédit et les entreprises d'investissement**, à l'exception des sociétés de gestion de portefeuille, **agréés, en qualité de prestataires de services d'investissement (PSI), pour effectuer des activités de négociation pour compte propre.**

Le redevable est le groupe qui établit ses comptes sous la forme consolidée¹. La contribution n'est pas due par les PSI compris dans le périmètre consolidé d'une société ayant son siège hors de France.

L'assiette de la contribution est identique à celle applicable aux établissements de crédit et aux entreprises d'investissement au titre de la contribution pour frais de contrôle de l'ACP, c'est-à-dire les exigences minimales en fonds propres appréciées sur une base consolidée.

Le taux est fixé par décret dans une fourchette comprise entre 0,06 % et 0,14 %². D'après les estimations du Gouvernement, le produit de la contribution pourrait s'élever entre 6 et 15 millions d'euros.

Il revient à l'ACP de transmettre à l'AMF, avant le 30 avril, l'appel à contribution qu'elle envoie aux personnes assujetties à la contribution pour frais de contrôle. Au vu de ce document, l'AMF communique, avant le 31 mai, le montant de la contribution due au titre du présent article. Les redevables doivent s'acquitter de leur dette avant le 31 juillet.

Lorsque l'ACP révisé, à la hausse, l'assiette de la contribution, elle communique à l'AMF l'appel à contribution rectificatif qu'elle adresse au redevable. Celui-ci a alors deux mois pour acquitter le complément de contribution dû au titre de cette rectification. A l'inverse, si l'assiette a été revue à la baisse, il dispose d'un délai d'un mois après réception de l'appel rectificatif pour demander à l'AMF la restitution du montant correspondant (qui doit être effectuée dans le mois suivant).

Les modalités de contestation de l'assiette prévues pour la contribution pour frais de contrôle sont garanties dans les mêmes conditions pour la contribution AMF.

Il importe de relever que l'assiette retenue dans le présent article diffère de celle initialement envisagée à l'article 17 du projet de loi. Dans la première version du texte, l'assiette portait sur *« la fraction excédant un montant de 30 milliards d'euros, de la moyenne sur les trois dernières années des actifs financiers évalués à la juste valeur par résultat, tels qu'ils figurent au bilan consolidé du groupe »*. Le Gouvernement avait alors indiqué qu'*afin « d'assurer que la contribution est bien en lien avec les activités de prestations de services d'investissement pour compte propre, il est proposé de recourir à une assiette comptable [qui] constitue une bonne*

¹ Ou, à défaut, celle des entités consolidées agréée ayant son siège en France et dont le produit net bancaire, au titre du dernier exercice comptable, est le plus élevé.

² Le taux de la contribution pour frais de contrôle de l'ACP est fixé à 0,60 %.

approximation de l'activité effective de trading des grands établissements financiers ».

Cette assiette n'a finalement pas été retenue. Sa définition introduisait une complexité et une lourdeur de gestion inutiles. « L'assiette ACP » reflète bien le volume d'activité et les risques pris par les établissements de crédit et les entreprises d'investissement même si elle est moins strictement corrélée à l'activité de négociation pour compte propre. Par ailleurs, l'assiette commune aux deux autorités facilitera la gestion et le recouvrement de la nouvelle contribution affectée à l'AMF.

L'**alinéa 12** prévoit que l'ensemble des dispositions du présent article sont applicables en Nouvelle-Calédonie, en Polynésie française et dans les îles Wallis et Futuna.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

La **situation financière de l'AMF n'est pas alarmante à court terme** puisque sa trésorerie s'élèvera encore entre 35 et 40 millions d'euros fin 2010. Ses comptes **connaissent néanmoins une trajectoire qui pourrait lui être préjudiciable à moyen terme**.

De surcroît, l'AMF **connaît un accroissement de ses missions** avec, par exemple, la surveillance **des marchés des quotas de CO₂¹** ou encore les **ventes à découvert**. De même, l'apparition du « **trading à haute fréquence** » constitue un défi technologique majeur pour le régulateur qui doit suivre des millions d'opérations dans un laps de temps de la micro ou de la nano-seconde. A ce titre, l'AMF prévoit, sur la période 2010-2012, **d'investir plus de 5 millions d'euros dans des équipements informatiques**.

L'apport de ressources nouvelles est donc inévitable pour que l'AMF puisse mener à bien l'ensemble des tâches qui lui sont confiées. Au total, le présent article devrait **représenter un surcroît de recettes compris entre 25 et 30 millions d'euros**.

L'effort apparaît **significatif**. A ce titre, il importe que l'AMF ne devienne pas un « **dodu dormant** » qui, comme par le passé, a accumulé **des réserves disproportionnées**. Il faut saluer le plan d'économies de 2 millions d'euros qu'elle a engagé en 2010.

Il faut également **se féliciter du rééquilibrage du financement de l'AMF**. En effet, il importe que les entités qui nécessitent la plus grande vigilance participent à due concurrence au financement de leur supervision.

Les taxes affectées font l'objet d'un encadrement légal mais il revient au pouvoir réglementaire, après avis simple du collège de l'AMF, de fixer leur taux ou leur montant s'il s'agit d'une contribution forfaitaire. **Toutefois, en**

¹ Article 9 de la loi n° 2010-1249 du 22 octobre 2010 de régulation bancaire et financière.

l'absence de données précises sur la dynamique des dépenses de l'AMF et sur les prévisions de rendement des taxes qui lui sont déjà affectées, votre commission vous propose un amendement tendant à réduire les plafonds des deux nouvelles contributions. Le total de l'augmentation des ressources sera ainsi limité à 20 millions d'euros, contre 25 millions à 30 millions d'euros dans le dispositif proposé.

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

ARTICLE 65

(Art. 44 sexies, 44 sexies A, 44 octies, 44 octies A, 44 duodecies, 44 quaterdecies, 44 quindecies [nouveau], 154 bis, 154 bis 0-A, 163 quaterdecies, 170, 200 sexies, 220 quinquies, 220 terdecies, 244 quater B, 244 quater E, 244 quater G, 244 quater H, 244 quater M, 244 quater N, 244 quater O, 244 quater P, 244 quater Q, 244 quater R, 244 quater T, 302 nonies, 1383 A, 1417, 1464 B, et 1602 A du code général des impôts et art. L. 80 B du livre des procédures fiscales)

Aménagement du régime fiscal des entreprises qui se créent ou qui sont reprises dans les zones de revitalisation rurale (ZRR)

Commentaire : le présent article propose de proroger pour trois ans le dispositif d'exonération d'impôt sur les bénéfices dans les zones de revitalisation rurale (ZRR), ainsi que de l'aménager. Il s'agit, en particulier, d'étendre ce régime en faveur des créations d'entreprises aux procédures de reprises d'entreprises.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LA DÉFINITION DES ZONES DE REVITALISATION RURALE

Créées par la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, les zones de revitalisation rurale (ZRR) ont pour objet de **favoriser l'implantation d'entreprises dans des territoires confrontés à des difficultés particulières**, tels que le déclin démographique ou des handicaps géographiques, économiques et sociaux. Le législateur entendait ainsi corriger les inégalités de conditions de vie des citoyens français.

L'éligibilité au dispositif repose sur un **zonage** selon **trois critères** appliqués aux communes¹ :

- un **critère de faible densité démographique**, évalué à l'échelle des cantons, des arrondissements ou des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI). La commune doit ainsi relever d'un canton ou d'un EPCI à fiscalité propre dont la densité de population est inférieure à 31 habitants par km², ou d'un arrondissement dont la densité de population est inférieure à 33 habitants par km² ;

¹ Le décret n° 2005-1435 du 21 novembre 2005 relatif aux critères de classement en ZRR fixe les différents seuils d'éligibilité.

- un **critère socio-économique**, évalué au niveau de la commune¹. Celle-ci doit remplir une des trois conditions suivantes : avoir connu une perte de population, une perte de population active, ou détenir un taux de population active agricole supérieur au double de la moyenne nationale, c'est-à-dire supérieur à 8,3 % de l'ensemble de la population active ;

- un **critère institutionnel**, à savoir l'appartenance à un EPCI à fiscalité propre. Afin d'inciter à l'intercommunalité, les communes qui se regroupent ou qui se rapprochent d'un EPCI existant permettent à l'ensemble de l'EPCI de bénéficier de leur classement en ZRR si elles représentent plus de 50 % de la population de celui-ci. *A contrario*, elles conservent le bénéfice de leur classement en ZRR à titre individuel si elles satisfont aux critères sans représenter 50 % de la population de l'EPCI. Il en résulte que les EPCI ne sont pas tous classés dans leur intégralité, certains n'ayant donc qu'une partie de leurs communes en ZRR.

En fonction de ces critères, le pouvoir réglementaire constate par arrêté le classement des communes en ZRR.

Aux termes de l'arrêté du 9 avril 2009 constatant le classement de communes en zone de revitalisation rurale, les ZRR concernent aujourd'hui le **tiers des communes et du territoire national**, mais seulement **8 % de la population totale**.

La carte de la page suivante permet d'illustrer cette **large couverture** des communes par le zonage ZRR en vigueur.

¹ Les communes appartenant à un canton ou à un arrondissement dont la densité démographique est inférieure ou égale à 5 habitants par km² sont classées en ZRR sans devoir répondre à un de ces trois critères socio-économiques.

Carte des zones de revitalisation rurale (ZRR)



Source : DATAR

B. LES EXONÉRATIONS FISCALES EN VIGUEUR

Les entreprises qui s'implantent dans les ZRR bénéficient d'un régime fiscal préférentiel.

En effet l'article 44 *sexies* du code général des impôts (CGI) prévoit une **exonération totale ou partielle d'impôt sur les bénéfices** en faveur des **entreprises qui se créent, jusqu'au 31 décembre 2010**, dans ces zones.

Il convient d'observer que ce dispositif d'exonération d'impôt sur le revenu (IR) ou d'impôt sur les sociétés (IS), concerne aussi les zones d'aide à finalité régionale (ZAFR) et les zones de redynamisation urbaine (ZRU), dont les zonages sont soumis à des règles complexes¹.

Les entreprises doivent, pour pouvoir bénéficier de l'avantage prévu par l'article précité, être soumises de plein droit ou sur option à un **régime réel d'imposition** de leurs résultats et exercer une **activité professionnelles non commerciale², ou une activité industrielle, commerciale ou artisanale** au sens de l'article 34 du CGI. Les entreprises, visées au 5° du I de l'article 35 du CGI, exerçant une activité de locations d'établissements industriels et commerciaux munis de leurs équipements peuvent également bénéficier de ce régime de faveur, dès lors que ces immeubles sont situés en ZRR.

Ce dispositif est, par ailleurs, réservé aux **entreprises réellement nouvelles**, c'est-à-dire qu'elles ne doivent pas résulter d'une concentration, d'une restructuration, d'une extension d'activités préexistantes ou d'une reprise de telles activités.

L'exonération d'imposition est **totale pendant cinq ans** puis **dégressive sur une période de neuf ans** (60 % de la sixième à la dixième année, 40 % de la onzième à la douzième année, puis 20 % pour les deux dernières années), soit un dispositif d'une **durée de 14 ans**.

Il faut relever que le bénéfice de ces exonérations est toujours subordonné au respect du règlement (CE) n° 1998/2006 de la Commission du

¹ Les ZAFR, fixées par un décret du 7 mai 2007, s'inscrivent dans le cadre de lignes directrices adoptées en 2005 par la Commission européenne et couvrent 15,5 % de la population nationale, sachant que certaines communes peuvent être à la fois en ZAFR et en ZRR. Les ZRU, sous-catégorie des zones urbaines sensibles (ZUS), sont quant à elles issues de la loi du 14 novembre 1996 relative au pacte de relance pour la ville. Il s'agit de zones « confrontées à des difficultés particulières, appréciées en fonction de leur situation dans l'agglomération, de leurs caractéristiques économiques et commerciales et d'un indice synthétique établi, dans des conditions fixées par décret, en tenant compte du nombre d'habitants du quartier, du taux de chômage, de la proportion de jeunes de moins de vingt-cinq ans, de la proportion des personnes sorties du système scolaire sans diplôme et du potentiel fiscal des communes intéressées ». Aux termes des décrets n° 96-1156 du 20 décembre 1996 et n° 2000-796 du 24 août 2000, il existe aujourd'hui 751 ZUS, dont 435 ont été classées en ZRU par différents décrets. Et au sein de ces dernières ont été créées 100 zones franches urbaines (ZFU), là aussi par décrets successifs.

² Dans les ZFAR et les ZRU, ces activités non commerciales sont soumises à des règles beaucoup plus restrictives. Les entreprises exerçant une activité non commerciale sont en effet dans ce cas éligibles à deux conditions : être soumise à l'IS (ce qui exclut donc les entreprises individuelles) et employer au moins trois salariés.

15 décembre 2006 concernant l'application des articles 87 et 88¹ du traité CE aux aides *de minimis*. Le montant total des aides *de minimis* octroyées à une même entreprise ne peut ainsi excéder 200 000 euros sur une trois ans².

De plus, les entreprises bénéficiaires sont susceptibles, pour une **durée comprise entre deux et cinq ans**, de bénéficier également d'**exonérations de certains impôts locaux**, sous réserve d'une délibération en ce sens par les collectivités territoriales concernées, tels que :

- la cotisation foncière des entreprises (CFE) ;
- la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) ;
- la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB).

La même faculté est offerte en matière de **taxes pour frais de chambres de commerce et d'industrie et taxes pour frais de chambres de métiers et de l'artisanat**, toujours sur une durée comprise entre deux et cinq ans et sur délibération des organismes consulaires concernés.

En outre, les entreprises qui s'implantent en ZRR bénéficient d'une **exonération de cotisations sociales patronales** au titre de l'embauche³. Cette exonération est élargie à l'ensemble du personnel des organismes d'intérêt général, sans limitation de durée ni plafond de rémunération⁴.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE PRÉSENT ARTICLE

Le présent article a pour objet de modifier l'article 44 *sexies* du code général des impôts (CGI), en permettant la **prorogation à l'identique**, pour une durée de trois ans, **du dispositif** d'exonération d'impôt sur les bénéfices dans les **ZAFR** mais **sans prévoir le renouvellement de l'exonération pour les ZRU**.

En fait, le présent article procède surtout à une **refonte des exonérations fiscales dans les ZRR**, par la création d'un nouvel article 44 *quindecies* au sein du CGI.

Prévu pour une durée de trois ans, ce nouveau dispositif autonome d'exonération d'impôt sur les bénéfices dans les ZRR diffère du dispositif

¹ Ces articles sont désormais les articles 107 et 108 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

² Depuis 2009 et jusqu'à la fin de l'année 2010, la France est toutefois autorisée, à titre exceptionnel, à porter le montant maximal des aides rentrant dans ce cadre à 500 000 euros en raison de la crise économique, et dès lors qu'elles sont destinées à des entreprises en difficulté.

³ D'une durée d'un an, l'exonération est totale jusqu'à 1,5 SMIC puis dégressive jusqu'à 2,4 SMIC.

⁴ L'Assemblée nationale a supprimé l'article 88 du présent projet de loi de finances qui proposait de réserver le bénéfice de cette exonération aux structures de moins de 10 salariés. L'économie pour le budget de l'Etat résultant de la restriction de l'avantage à ces seules structures était évaluée à 110 millions d'euros par an.

actuel des entreprises nouvelles prévu à l'article 44 *sexies* du code général des impôts sur trois points :

- l'application de l'exonération est **étendue aux opérations de reprises d'entreprises**, pour répondre aux enjeux de la transmission d'entreprises dans les territoires ruraux ;

- le bénéfice de l'exonération est **limité aux entreprises de moins de dix salariés**. L'aide fiscale apparaît en effet plus déterminante pour ces dernières que pour des entreprises de plus grande dimension. Ce recentrage du bénéfice du dispositif a également pour objet de contribuer partiellement au financement de l'extension du régime aux reprises d'entreprises ;

- la durée de la période de **sortie progressive** d'exonération est **ramenée de neuf à trois ans**. La durée globale de l'exonération est donc réduite de quatorze à huit ans, selon le schéma suivant : toujours totale pendant cinq ans puis dégressive sur trois ans (75 % la sixième année, 50 % la septième année et 25 % la huitième année).

Ces trois aménagements font suite au **rapport interministériel** de novembre 2009, intitulé « Évaluation des mesures en faveur des zones de revitalisation rurale », ainsi qu'aux **conclusions du Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT)** du 11 mai 2010.

Le **surcoût** qu'ils sont susceptibles d'engendrer est **estimé à 15 millions d'euros en 2012 et 30 millions d'euros en 2013 par le Gouvernement**. Mais il convient de noter qu'il est difficile d'établir une évaluation précise du coût de ces nouvelles mesures en faveur des ZRR, sachant que la dépense fiscale au titre du droit en vigueur va progressivement se réduire et que le solde entre les surcoûts et les économies réalisées devrait conduire à une stabilisation en « **régime de croisière** » à un **coût annuel de 96 millions d'euros** (le **coût de la dépense fiscale en 2011** est, rappelons-le, de l'ordre de **130 millions d'euros**).

Ce nouveau régime d'exonération applicable dans les ZRR doit conduire, d'une part, à favoriser la vitalité de ces territoires et, d'autre part, à accompagner dans la durée les entreprises créées ou faisant l'objet d'une reprise ou transmission, en leur permettant de **passer les périodes critiques de leur développement**.

Ces entreprises pourront, en outre, **continuer à bénéficier**, pour une durée comprise entre deux et cinq ans, **d'exonérations d'impôts** sur les bénéfices, sur délibération des collectivités territoriales, **pour la CFE, la CVAE et la TFPB**, d'une part, et sur délibération des organismes consulaires, pour les **taxes pour frais de chambres de commerce et d'industrie et pour frais de chambres de métiers et de l'artisanat**, d'autre part.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A l'initiative de **sa commission des finances** et avec l'**avis favorable du Gouvernement**, l'Assemblée nationale a adopté **trois amendements** au présent article, qui tendent à **maintenir, pour une entreprise, le bénéfice de l'exonération fiscale lorsque la commune d'implantation de l'entreprise sort de la liste des communes classées en ZRR, ZAFR ou ZRU.**

La liste des communes éligibles à ces régimes étant selon le droit en vigueur constatée chaque année par le pouvoir réglementaire, des communes entrent et sortent de la liste, ce qui conduit **pour chaque sortie de liste par des communes à mettre fin au bénéfice des régimes pour les entreprises implantées dans ces communes.**

Pour remédier à cette situation perçue comme source d'injustice, la modification adoptée par l'Assemblée nationale permet le maintien de l'exonération d'impôts pour les entreprises situées dans les communes qui cessent d'être éligibles, avec **deux conditions** :

- le maintien ne vaut que pour le **temps de bénéfice du régime restant à courir** ;

- le maintien ne s'applique **que pour les créations d'entreprises prenant effet avant la publication de la nouvelle liste.**

D'après le Gouvernement, le **coût de cet aménagement, non estimé, serait relativement faible** dans la mesure où le nombre de communes déclassées est peu important et que les exonérations ne sont maintenues que pour des durées limitées.

L'Assemblée nationale a également **adopté, avec l'avis favorable du Gouvernement, deux amendements rédactionnels de sa commission des Finances.**

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Dans l'ensemble, votre rapporteur général **approuve les dispositions proposées par le présent article.** L'**extension** du régime existant d'exonérations fiscales en ZRR **aux transmissions et aux reprises d'entreprises** constitue **une mesure de bon sens**, favorable à une plus grande vitalité économique des territoires ruraux les plus en difficulté.

Toutefois, **accorder cet avantage à la totalité des opérations de reprises**, quelle que soit la situation financière de l'entreprise, est **surprenant.**

Un **recentrage du dispositif sur les seules entreprises en difficulté**, au sens du droit communautaire¹, serait préférable.

De plus, votre rapporteur général ne manquera pas d'interroger le Gouvernement sur la justification de la mesure proposée. L'évaluation par ce dernier d'un **coût futur de la dépense fiscale inférieur à celui du droit existant** paraît **fragile**.

Il observe qu'en novembre 2009, la première proposition du rapport interministériel sur l'évaluation des mesures en faveur des ZRR recommandait d'**adapter le système d'information fiscal** afin de connaître et de suivre le coût des différents dispositifs, le profil des établissements bénéficiaires et la territorialisation des aides. La mise en place de telles données constitue toujours un **préalable nécessaire à une évaluation digne de ce nom**, compte tenu du **coût considérable des exonérations sociales et fiscales** à la charge de l'Etat en faveur des ZRR, de **plus de 500 millions d'euros**, réparties entre environ 80 % pour les cotisations sociales et 20 % pour les exonérations fiscales.

Décision de la commission : sous le bénéfice de ces observations, votre commission vous propose d'adopter cet article ainsi modifié.

¹ Cf. les lignes directrices communautaires concernant les aides d'Etat au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficulté.

ARTICLE 65 bis (nouveau)
(Art. 200 undecies du code général des impôts)

Prorogation du dispositif de crédit d'impôt au titre des dépenses de remplacement pour congé des exploitants agricoles

Commentaire : le présent article propose de proroger pour deux ans le crédit d'impôt au titre des dépenses de remplacement pour congé des exploitants agricoles, venant à échéance en 2010. Il propose également de le subordonner au régime communautaire des aides *de minimis*.

I. LE DROIT EXISTANT

A. UN CRÉDIT D'IMPÔT DESTINÉ À FINANCER LE REMPLACEMENT POUR CONGÉ DES EXPLOITANTS AGRICOLES

Dans le but de permettre à ceux des **exploitants agricoles**, dont la **présence quotidienne est indispensable** au fonctionnement de leur exploitation, d'avoir **un rythme de travail et de vie plus comparable à celui d'autres secteurs économiques**, l'article 25 de la loi n° 2006-11 d'orientation agricole du 5 janvier 2006 a mis en place un crédit d'impôt, codifié à l'article 200 *undecies* du code général des impôts (CGI), au titre des dépenses supportées par un agriculteur afin d'**assurer son remplacement par un tiers durant une période de congé**.

Initialement conçu pour s'appliquer aux dépenses de remplacement engagées entre le 1^{er} janvier 2006 et le 31 décembre 2009, ce crédit d'impôt a été **prorogé pour un an** par l'article 92 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010.

B. LES CONDITIONS D'ÉLIGIBILITÉ À CE CRÉDIT D'IMPÔT

Les **bénéficiaires** de ce crédit d'impôt sont les contribuables, personnes physiques, fiscalement domiciliés en France, qui, d'une part, exercent une activité dont les revenus sont **imposés dans la catégorie des**

bénéfices agricoles¹, et qui, d'autre part, sont soumis à une obligation de **présence quotidienne** sur leur exploitation².

Les dépenses au titre desquelles peut être appliqué le crédit d'impôt sont les **dépenses de personnel** mentionnées au 1^o du 1 de l'article 39 du CGI³, engagées à raison de leur remplacement pour congé entre le 1^{er} janvier 2006 et le 31 décembre 2009.

Le dispositif représente à **50 % des dépenses engagées** à raison du remplacement pour congé des exploitants bénéficiaires et effectivement supportées, dans la limite annuelle de **quatorze jours de remplacement**.

En outre, un **plafond**, fixé à 42 fois le taux horaire du minimum garanti mentionné à l'article L. 3231-12 du code du travail, établit un seuil maximal pour le calcul du coût d'une journée de remplacement⁴. Et dans le cas où le montant du crédit d'impôt excède l'impôt dû, l'**excédent est restitué**.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE PRÉSENT ARTICLE

Avec l'**avis favorable du Gouvernement** et de sa commission des finances, le présent article a été **introduit à l'Assemblée nationale**, à l'initiative de nos collègues députés Michel Raison, Jean-Marie Binetruy et Françoise Branget.

Il vise à **proroger pour deux ans** le crédit d'impôt « remplacement pour congé des exploitants agricoles » ainsi qu'à le subordonner au cadre communautaire des aides *de minimis*.

¹ Conformément aux dispositions de l'article 63 du code général des impôts, sont considérés comme bénéfiques de l'exploitation agricole pour l'application de l'impôt sur le revenu, « les revenus que l'exploitation de biens ruraux procure soit aux fermiers, métayers, colons partiaires, soit aux propriétaires exploitant eux-mêmes ». Un tel champ exclut donc les exploitations gérées sous une forme sociétaire non fiscalement transparente, puisque seuls les exploitants imposés à titre personnel sur le revenu de leur activité, associé d'une société ou d'un groupement au sein desquels ils exercent une activité agricole sont concernés.

² Le bénéfice du crédit d'impôt est subordonné à la condition que l'activité exercée requière la présence du contribuable sur l'exploitation chaque jour de l'année et que son remplacement ne fasse pas l'objet d'une prise en charge au titre d'une autre législation.

³ Le 1^o du 1 de l'article 39 du code général des impôts mentionne les frais généraux de toute nature, les dépenses de personnel et de main-d'œuvre, le loyer des immeubles dont l'entreprise est locataire comme faisant partie des charges dont le bénéfice net du contribuable peut faire l'objet d'une déduction. Toutefois les rémunérations ne sont admises en déduction des résultats que dans la mesure où elles correspondent à un travail effectif et ne sont pas excessives eu égard à l'importance du service rendu. Cette disposition s'applique à toutes les rémunérations directes ou indirectes, y compris les indemnités, allocations, avantages en nature et remboursements de frais.

⁴ En application du décret n° 2009-1584 du 17 décembre 2009 portant relèvement du salaire minimum de croissance, ce minimum est, depuis le 1^{er} janvier 2010, de 3,31 euros. Le plafond journalier de prise en charge qui en résulte est donc de 139,02 euros pour le calcul du crédit d'impôt, soit un plafond annuel de 1 946,28 euros.

A. PROROGATION POUR DEUX ANS DU CRÉDIT D'IMPÔT REMPLACEMENT

L'exposé des motifs de l'amendement à l'origine du présent article fait valoir que ce dispositif a fait la **preuve de son efficacité et de sa nécessité**, dans la mesure où plus de 20 000 agriculteurs en bénéficient chaque année¹, pour un total de 160 000 journées de remplacement pour congés utilisées.

En vue de maintenir ce crédit d'impôt qui **arrive à échéance fin 2010**, le présent article propose de **proroger ce dispositif** de deux ans, soit **jusqu'à la fin de l'année 2012**.

Par ailleurs, il est proposé, dans le contexte de **rationalisation des dépenses fiscales**, que sa reconduction s'accompagne d'une **subordination au régime communautaire des aides de minimis**.

B. LA SUBORDINATION AUX AIDES DE MINIMIS

Le présent article propose ainsi qu'**à compter du 1^{er} janvier 2011** le bénéfice du crédit d'impôt au titre des dépenses engagées à raison du remplacement pour congé des exploitants agricoles, soit subordonné au respect du règlement (CE) n° 1535/2007 de la Commission du 20 décembre 2007 concernant l'application des articles 87 et 88 du Traité CE² aux **aides de minimis dans le secteur de la production de produits agricoles**.

Un tel aménagement **réduira** donc, au **prorata du crédit d'impôt versé**, le **montant maximal** auquel peut prétendre dans ce cadre l'exploitant individuel, montant qui est fixé pour mémoire dans le règlement communautaire précité à **7 500 euros sur une période de trois années**³.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général se déclare **favorable à la prorogation** du crédit d'impôt remplacement pour une durée limitée. Il souligne qu'il est **légitime** que des ressources publiques assurent la **prise en charge partielle** des coûts liés au remplacement d'exploitants agricoles soumis à de **fortes**

¹ En 2009, il s'agissait précisément de 24 230 bénéficiaires, d'après les informations transmises à votre rapporteur général par le ministère du Budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat.

² Ces articles sont désormais les articles 107 et 108 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

³ Le montant maximal de la totalité des aides de minimis qu'un exploitant agricole pourrait recevoir est donc supérieur de 1 661,16 euros à la somme la plus élevée dont ce même exploitant bénéficierait au titre du crédit d'impôt « remplacement pour congé des exploitants agricoles », soit 5 838,84 euros (ce qui représente trois fois le plafond annuel de 1 946,28 euros du crédit d'impôt).

contraintes en termes de présence quotidienne sur leurs exploitations, tels que les **éleveurs** par exemple. Un tel régime encourage, par ailleurs, **l'installation de jeunes agriculteurs**, parfois rebutés par l'intensité du rythme de travail dans les exploitations.

De plus, le rattachement de ce crédit d'impôt au régime communautaire des aides *de minimis* contribuera à la rationalisation des aides versées aux exploitants agricoles. Cette modification par le présent article du dispositif en vigueur devrait contribuer à la **stabilisation du coût annuel de ce crédit d'impôt**, estimé à **10 millions d'euros en 2009** par le ministère du Budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'Etat.

Votre rapporteur général rappelle qu'il avait, en 2009 à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2010, **conditionné son soutien** à la reconduction du dispositif pour un an **à une évaluation de la mesure**. Un rapport a ainsi été réalisé par le Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER)¹. Il conclut à **l'efficacité du dispositif**, en particulier s'agissant de son utilisation **dans le secteur de l'élevage** et estime qu'il a encouragé le dynamisme de l'emploi. La fédération nationale des services de remplacement recense ainsi environ 780 emplois créés. S'il confirme à nouveau son approbation du dispositif, votre rapporteur général ne manquera pas de **tirer les conséquences des futures évaluations** du crédit d'impôt.

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

¹ *Le rapport, intitulé « Évaluation et devenir du crédit d'impôt au titre des dépenses de remplacement pour congé des exploitants agricoles », a été communiqué au ministre de l'Alimentation, de l'agriculture et de la pêche en septembre 2010.*

ARTICLE 65 ter (nouveau)
(Art. L. 244 quater T du code général des impôts)

Recentrage du crédit d'impôt en faveur de l'intéressement

Commentaire : le présent article, introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative de nos collègues députés Jérôme Cahuzac et Gilles Carrez, propose de recentrer le crédit d'impôt en faveur de l'intéressement sur les PME de moins de cinquante salariés. Il modifie également les règles de calcul de l'assiette du crédit d'impôt et relève son taux de 20 % à 30 %.

I. LE CRÉDIT D'IMPÔT EN FAVEUR DE L'INTÉRESSEMENT

A. UN CRÉDIT D'IMPÔT DE 20 % DES PRIMES DUES

Afin d'encourager la pratique de l'intéressement des salariés dans les entreprises, l'article 2 de la loi n° 2008-1258 du 3 décembre 2008 en faveur des revenus du travail a créé un mécanisme de crédit d'impôt, codifié aux articles 244 *quater* T, 223 O, 199 *ter* R et 220 Y du code général des impôts et qui a fait l'objet d'une **instruction fiscale** publiée le 13 juillet 2009. Ce crédit d'impôt bénéficie aux entreprises imposées d'après leur bénéfice réel, soit à l'impôt sur le revenu (IR) ou sur les sociétés (IS), qui ont conclu :

- un **accord d'intéressement entre le 4 décembre 2008 et le 31 décembre 2014**, dès lors qu'aucun accord n'était en vigueur au titre des **quatre exercices précédant** celui de la première application du nouvel accord ;

- ou un **avenant** à un accord en cours, modifiant les modalités de calcul de la prime d'intéressement.

Le montant du crédit d'impôt est fonction des primes d'intéressement dues au titre de chaque exercice et des **primes exceptionnelles** versées dans les conditions prévues par le VI de l'article 2 de la loi précitée¹. Il est ainsi égal à :

- **20 %** du montant total des primes dues en exécution du nouvel accord ;

¹ Soit une prime plafonnée à 1 500 euros par salarié, répartie uniformément et exonérée de cotisations sociales (à l'exception de la CSG et de la CRDS), versée avant le 1^{er} octobre 2009 par les entreprises ayant conclu un accord d'intéressement ou un avenant à un accord en cours entre le 4 décembre 2008 et le 30 juin 2009.

- ou, en cas d'avenant à un accord existant (considéré comme un nouvel accord pour le calcul du crédit d'impôt), **20 % de la différence** entre les primes d'intéressement dues au titre de l'exercice en application de l'accord renégocié et la moyenne des primes dues au titre de l'accord précédent.

Ce crédit d'impôt s'impute sur l'impôt sur les bénéfices (IS ou IR) au titre de l'exercice au cours duquel les primes sont dues, et la fraction excédentaire est immédiatement remboursable. Des modalités spécifiques sont également prévues en cas de **restructuration** (cession, scission ou fusion).

Le VIII de l'article 2 de la loi en faveur des revenus du travail, précitée, prévoit que le Gouvernement remette un **rapport** sur l'application de ce dispositif, au plus tard le 31 décembre 2012.

B. UN COÛT QUI POURRAIT ÊTRE EXPONENTIEL

Le montant de cette dépense fiscale est évalué à **50 millions d'euros en 2010** et **100 millions d'euros en 2011** par le tome 2 du fascicule « Voies et moyens » annexé au présent projet de loi de finances, le nombre d'entreprises bénéficiaires n'étant pas déterminé. Son coût pour 2012 n'est plus précisé, mais le fascicule équivalent annexé au projet de loi de finances pour 2010 l'estimait à **1,24 milliard d'euros**.

Cette forte augmentation potentielle, qualifié par notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général, de « *volcan qui sommeille* », **est liée à la procyclicité de l'intéressement**. Nombre d'accords devraient en effet être adoptés ou renégociés en période de sortie de crise, soit à compter de cette année, et l'intéressement est par définition adossé à des indicateurs liés à l'activité et à la rentabilité des entreprises, qui ont fortement subi l'impact de la crise en 2008 et 2009 (sauf dans les grands groupes).

Nos collègues députés à l'origine du présent article ont également estimé que le taux du crédit d'impôt est peu attractif et crée surtout un **effet d'aubaine** sur un dispositif peu connu des chefs d'entreprise, sans susciter un « appel d'air » en faveur de l'intéressement.

II. LE DISPOSITIF INTRODUIT PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A l'initiative de nos collègues députés Jérôme Cahuzac¹, président de la commission des finances, et Gilles Carrez, rapporteur général, et avec l'avis favorable du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté le présent article, qui modifie l'article 244 *quater* T du code général des impôts, précité, afin de

¹ Qui a également présenté un amendement de suppression de ce crédit d'impôt, toutefois non adopté.

recentrer ce crédit d'impôt sur les entreprises employant moins de cinquante salariés, tout en renforçant son impact.

Le 1° du **I** du présent article (**alinéas 2 à 4**) propose une nouvelle rédaction pour les I et II de l'article 244 *quater* T, afin de :

- **réserver le crédit d'impôt aux entreprises employant habituellement moins de cinquante salariés**, soit celles pour lesquelles la participation n'est pas imposée par la législation. Comme dans le droit actuel, il s'agit également des entreprises imposées d'après leur bénéfice réel et ayant conclu (ou révisé) un accord d'intéressement dans les délais exposés plus haut. Le champ est toutefois étendu aux entreprises créées dans les zones de restructuration de la défense, mentionnées à l'article 44 *terdecies* du code général des impôts ;

- remonter le taux du crédit d'impôt de 20 % à **30 %**, pour renforcer l'attractivité du dispositif auprès des PME ;

- **modifier le mode de calcul** de l'assiette du crédit d'impôt. Celui-ci est déterminé non plus seulement par référence au montant moyen des primes de l'accord antérieur, mais aussi, s'il est plus élevé, au montant des primes dues au titre de l'exercice précédent. Ce mécanisme de « cliquet » permet donc de **limiter la hausse de l'assiette** des primes d'un exercice à l'autre et d'un accord à l'autre.

Le 2° du **I** complète l'article 244 *quater* T par un VI dont le premier alinéa subordonne le bénéfice du crédit d'impôt au respect du règlement *de minimis* du 15 décembre 2006. Le crédit d'impôt est ainsi plafonné, par entreprise, à **200 000 euros sur trois exercices fiscaux consécutifs**.

Le second alinéa du VI précise les règles applicables aux sociétés de personnes qui ne sont pas soumises à l'impôt sur les sociétés et sont mentionnées aux articles 8 et 238 *bis* L du code général des impôts, soit les **sociétés « translucides »** (dont les associés sont imposés sur la quote-part des bénéfices leur revenant) et les **sociétés créées de fait**. Le plafond *de minimis* s'applique également à ces sociétés. Les associés de ces dernières peuvent utiliser le crédit d'impôt à due concurrence de leurs droits dans la société, s'ils satisfont aux conditions d'application du règlement *de minimis* et s'il s'agit de redevables soumis à l'IS ou de personnes physiques participant à l'exploitation de la société.

Le **II** du présent article prévoit que l'ensemble de ces nouvelles dispositions est applicable aux crédits d'impôt acquis **au titre des primes versées à compter du 1^{er} janvier 2011**, et le **III** précise qu'elles ne s'appliquent **qu'aux sommes venues en déduction de l'impôt dû**. Il en résulte notamment que l'excédent de crédit d'impôt non imputable n'est pas soumis au plafond *de minimis* et peut être remboursé à une société de personnes plutôt qu'à ses associés en proportion de leurs droits.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Au-delà du coût potentiel de ce crédit d'impôt, votre rapporteur général estime en premier lieu que **l'on peut être fondé à s'interroger sur sa légitimité** si l'on considère que la mise en place d'un accord d'intéressement – au demeurant facultatif – relève de l'autonomie de gestion de l'entreprise et est tributaire de son stade de développement comme de sa stratégie d'association des salariés aux résultats. L'immixtion de la fiscalité dans la politique de gestion doit donc être limitée.

On peut également rappeler que **les primes d'intéressement sont assez largement exonérées de prélèvements sociaux** puisque le salarié est imposé (de manière précomptée) à la CSG et à la CRDS, tandis que l'employeur acquitte simplement un « forfait social », que le projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2011 relève de deux points à compter de 2011 pour le porter à 6 % de l'assiette des primes dues.

Les vertus de l'intéressement, en tant qu'outil de fidélisation et de motivation des salariés, **peuvent néanmoins justifier une telle dépense fiscale**. Il serait également hâtif de supprimer celle-ci sans en tirer un véritable bilan, alors qu'elle a moins de deux ans d'existence et a été introduite au cœur de la crise. **On ne peut cependant accepter que cette dépense fiscale prospère jusqu'à dépasser le milliard d'euros**, compte tenu de son efficacité économique modérée. Les aménagements proposés par le présent article sont donc doublement justifiés :

- le crédit d'impôt est **recentré sur sa véritable cible**, à savoir les petites entreprises dont les salariés sont peu ou pas associés aux résultats puisqu'elles n'ont pas l'obligation de mettre en place un dispositif de participation et, en vertu des conditions d'octroi du crédit d'impôt, n'ont dans la plupart des cas (sauf révision d'un accord existant) pas mis en place de plan d'intéressement au cours des quatre exercices précédents. Le recentrage trouve sa **contrepartie** dans un relèvement du taux du crédit d'impôt ;

- outre une restriction de son champ, **la dynamique de la dépense fiscale est mieux cantonnée** par une application explicite du règlement communautaire *de minimis* et de nouvelles modalités de calcul permettant de limiter la progression de l'assiette fondée sur le différentiel des primes dues.

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

ARTICLE 66

(Art. 199 ter K, 220 M et 244 quater L du code général des impôts)

**Prorogation et aménagement du dispositif de crédit d'impôt
en faveur de l'agriculture biologique**

Commentaire : le présent article propose de proroger pour deux ans le crédit d'impôt en faveur de l'agriculture biologique venant à échéance en 2010. Il propose également d'en réduire le montant ainsi que les possibilités de cumul avec les autres dispositifs de soutien à l'agriculture biologique.

I. LE DROIT EXISTANT

***A. UN CRÉDIT D'IMPÔT À REPLACER DANS LE CONTEXTE DES MESURES
DE SOUTIEN À L'AGRICULTURE BIOLOGIQUE***

Dans le but d'**encourager les agriculteurs à pratiquer l'agriculture biologique**¹ et de réduire la part de l'agriculture « conventionnelle » dans le monde agricole, les pouvoirs publics ont mis en place un **dispositif fiscal incitatif**. Ce dernier vient compléter **trois types d'aides**, issues de différents **règlements communautaires**², consistant à subventionner les exploitants ayant décidé de s'engager dans des pratiques satisfaisant aux exigences du mode de production biologique :

- **les aides à la conversion** à l'agriculture biologique ;
- **les aides au maintien** de l'agriculture biologique ;
- le dispositif de **soutien direct pour production biologique**.

Alors que les deux premiers régimes s'inscrivent dans le **cadre de la politique communautaire de développement rural**, le troisième relève du dispositif des **aides directes communautaires**.

En 2005, lors de la mise en place de la première aide, qui consistait à subventionner l'exploitant ayant décidé de s'engager dans un projet quinquennal de transition, pour tout ou partie de ses parcelles, vers

¹ *L'agriculture biologique est un mode de production agricole spécifique, désignant un ensemble de pratiques visant à la préservation de l'environnement, en particulier des ressources naturelles et des sols. Ses externalités positives sont réputées importantes.*

² *Il s'agit des règlements (CE) n° 1257/99 du Conseil du 17 mai 1999, (CE) n° 1698/2005 du Conseil du 20 septembre 2005 et (CE) n° 73/2009 du Conseil du 19 janvier 2009, établissant des règles communes pour les régimes de soutien direct en faveur des agriculteurs dans le cadre de la politique agricole commune et établissant certains régimes de soutien en faveur des agriculteurs.*

l'agriculture biologique, on a constaté que les agriculteurs ne pouvaient pas valoriser correctement leur production pendant ces cinq années du fait de l'absence de certification « bio ». Il a donc été choisi d'instaurer un **avantage fiscal sous forme de crédit d'impôt pour les exploitants ayant achevé leur conversion**.

L'article 244 *quater* L du code général des impôts (CGI), qui résulte de l'article 75 de la loi n° 2006-11 du 5 janvier 2006 d'orientation agricole, prévoit donc un **crédit d'impôt en faveur de l'agriculture biologique**.

B. LES CONDITIONS D'ÉLIGIBILITÉ À CE CRÉDIT D'IMPÔT

Aux termes de cet article, les entreprises agricoles qui ont engagé une production biologique au titre de chacune des années comprises entre 2005 et 2010 peuvent bénéficier d'un crédit d'impôt à la condition, d'une part, d'avoir **au moins 40 % de leurs recettes annuelles provenant d'activités agricoles**¹ et, d'autre part, d'avoir fait l'objet d'une **certification en agriculture biologique**, au sens de l'article 8 du règlement (CEE) n° 2092/91 du Conseil du 24 juin 1991 concernant le mode de production biologique de produits agricoles et sa présentation sur les produits agricoles et les denrées alimentaires. Les bénéficiaires de cette mesure sont donc **toutes les exploitations agricoles**, qu'elles soient soumises à l'impôt sur le revenu ou à l'impôt sur les sociétés.

La certification « agriculture biologique » dans le droit communautaire

L'annexe I du règlement (CEE) n° 2092/1991 du Conseil du 24 juin 1991 définit les principes de production biologique des exploitations pouvant bénéficier de la certification en agriculture biologique. L'article 8 de ce règlement prévoit également que tout opérateur qui produit, prépare ou importe d'un pays tiers des produits biologiques au sens de l'annexe I, en vue de leur commercialisation, doit notifier cette activité à l'autorité compétente de l'Etat membre dans lequel cette activité est exercée, et soumettre son exploitation au régime de contrôle étatique prévu par l'article 9 du même règlement.

Toutefois, afin de se prémunir contre un cumul excessif d'avantages fiscaux, les **entreprises dotées d'un contrat territorial d'exploitation ou d'un contrat d'agriculture durable** comprenant une mesure d'aide à la conversion à l'agriculture biologique² sont **exclues de ce dispositif** de crédit d'impôt.

¹ Il s'agit des activités dont les revenus sont pris en compte pour la détermination du bénéfice agricole au sens de l'article 63 du CGI.

² Sauf si au moins 50 % de la surface de leur exploitation est en mode de production biologique et que ces mêmes 50 % ne bénéficient pas d'aide à la conversion.

Par ailleurs, l'article 121 de la loi n° 2008-1425 de finances pour 2009, est venu **doubler le plafond** du crédit d'impôt en faveur des agriculteurs biologiques. Ce plafond est donc passé **de 1 200 euros à 2 400 euros**. Ce même article a également **doublé la majoration du crédit d'impôt par hectare exploité** selon le mode de production biologique, de 400 euros contre 200 euros auparavant (cette majoration étant elle-même être limitée à 1 600 euros au maximum par exploitation, contre 800 euros selon le dispositif mis en place en 2006).

C. CALCUL DU CRÉDIT D'IMPÔT

Le **plafond total** du crédit d'impôt s'élève à **4 000 euros**. En effet, le crédit d'impôt est calculé en fonction d'une **part fixe**, de 2 400 euros, et d'une **part variable** qui vient majorer la première part, sur la base de 400 euros par hectare exploité selon le mode de production biologique, dans la limite de 4 hectares, dont la répartition devait permettre de couvrir les frais de structure des exploitations à forts investissements structurels (soit 1 600 euros au maximum).

Par ailleurs, il convient de relever que pour le calcul du **crédit d'impôt** des **groupements agricoles d'exploitation en commun (GAEC)**, le montant est multiplié par le nombre d'associés, sans que le crédit d'impôt ainsi obtenu puisse excéder **trois fois le crédit d'impôt** calculé dans les conditions de droit commun.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LA PROROGATION DU DISPOSITIF EXISTANT

En vue de porter l'offre française en matière de produits biologiques à un niveau satisfaisant, il est nécessaire d'**augmenter les surfaces** consacrées à l'agriculture biologique et de **pérenniser les surfaces** actuellement exploitées selon ce mode de production. Or le crédit d'impôt en faveur de l'agriculture biologique, qui constitue l'une des mesures de soutien au mode de production biologique, **arrive à échéance fin 2010**.

Aussi, au regard des **bénéfices environnementaux majeurs** liés au mode de production biologique, aux effets positifs en termes de création d'activités et d'emplois, à l'engouement des consommateurs pour les produits « bio » et aux objectifs de développement de la production nationale en agriculture biologique, le présent article propose de **proroger ce dispositif** de deux ans, soit **jusqu'à la fin de l'année 2012**.

La disparition du crédit d'impôt en faveur de l'agriculture biologique aurait en effet un impact négatif trop brutal sur le développement de l'agriculture biologique sur notre territoire. Toutefois, dans le contexte de

rationalisation des dépenses fiscales, la prorogation demandée se conjugue avec des **aménagements concernant le montant** du crédit d'impôt et son **cumul avec les aides en vigueur**.

B. LA RATIONALISATION DU MONTANT ET DU CUMUL DES AIDES

Le présent article propose ainsi de **ramener le montant** de la part fixe du crédit d'impôt **de 2 400 euros à 2 000 euros**.

De plus, dans le cadre de la prorogation du dispositif, il est proposé d'aménager les **conditions de cumul** du crédit d'impôt **avec les aides octroyées pour production biologique**. Il est proposé que le **cumul des aides (à la conversion ou au maintien de l'agriculture biologique) et des mesures de soutien direct** pour production biologique **avec le crédit d'impôt** soit possible, au titre de chacune des années 2011 et 2012, **à la condition que le total de leur montant et du montant du crédit d'impôt n'excède pas 4 000 euros**. Le montant du crédit d'impôt serait, le cas échéant, diminué en conséquence.

En outre, le dispositif de crédit d'impôt en faveur de l'agriculture biologique serait désormais subordonné au respect du règlement (CE) n° 1535/2007 de la Commission du 20 décembre 2007 concernant l'application des articles 87 et 88 du Traité CE¹ aux **aides de minimis dans le secteur de la production de produits agricoles**.

Un tel aménagement **réduira** donc, au **prorata du crédit d'impôt versé**, le **montant maximal** auquel peut prétendre dans ce cadre l'exploitant individuel, montant qui est fixé pour mémoire dans le règlement communautaire précité à **7 500 euros sur une période de trois années**.

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le dispositif proposé devrait permettre de **ramener le coût de la dépense fiscale de 33 millions d'euros à 17 millions d'euros par an**, selon le ministère de l'Économie, de l'industrie et de l'emploi.

Les différents dispositifs en faveur de l'agriculture biologique ne permettent pas une conversion rapide à l'agriculture biologique.

Ainsi, d'après les évaluations préalables jointes au présent projet de loi de finances, alors que la France comptait, fin 2004, **11 059 exploitations agricoles** pratiquant l'agriculture biologique sur **534 037 hectares**, soit **1,93 %** de la surface agricole utile (SAU) nationale, il s'agit fin 2009, de

¹ Ces articles sont désormais les articles 107 et 108 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

16 400 exploitations engagées dans ce mode de production, représentant **670 000 hectares cultivés** (516 000 certifiés et 154 000 en conversion), soit 2,4 % de SAU.

Des **résultats plus significatifs ont toutefois été obtenus l'année dernière**. 3 600 exploitations nouvelles se sont ainsi converties à l'agriculture biologique en 2009, soit une augmentation de 23 % des producteurs « bio ». Cette croissance est nettement supérieure à celle des années précédentes.

Tout en se satisfaisant à ce stade du dispositif proposé par le présent article, votre rapporteur général ne manquera pas de **tirer les conséquences des futures évaluations** du crédit d'impôt en faveur de l'agriculture biologique.

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

ARTICLE 66 bis (nouveau)
(Art. 265 bis du code des douanes)

Exonération de taxe intérieure de consommation pour le transport de marchandises par voie fluviale

Commentaire : le présent article a pour objet de défiscaliser l'usage du fioul domestique lorsqu'il est utilisé comme carburant pour le transport de marchandises à titre onéreux sur les voies navigables intérieures.

I. LE DROIT EXISTANT

La taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP), dont le régime est **codifié aux articles 265 et 265 bis du code des douanes**, est la principale taxe supportée par les produits pétroliers. Celle-ci vise plusieurs produits dont la liste est commune aux 27 Etats membres de l'Union européenne.

Les tableaux B et C de l'article 265 du code des douanes précisent que **seuls sont taxés les usages du fioul en tant que carburant ou combustible de chauffage**.

En outre, la navigation intérieure fait partie des activités autorisées à utiliser pour carburant du fioul domestique dont le taux de TIPP est réduit par rapport à celui du gazole. **Ce taux réduit s'élève actuellement à 5,66 euros par hectolitre.**

L'exonération de TIPP pour le transport fluvial est autorisée par la directive 2003/96/CE du Conseil du 27 octobre 2003 restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques de l'électricité (article 15-1-f).

II. LE DISPOSITIF INTRODUIT PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le dispositif proposé vise à **défiscaliser le fioul utilisé comme carburant, aujourd'hui taxé à 5,66 euros par hectolitre**, afin d'exonérer le transport fluvial de taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers.

A cet effet, le présent article complète le 1 de l'article 265 bis du code des douanes, relatif aux exonérations de TIC, par un alinéa.

Celui-ci dispose que l'exonération est applicable au fioul utilisé *« comme carburant ou combustible pour le transport de marchandises à titre onéreux sur les voies navigables intérieures »*.

L'exonération prévue ne concerne donc pas les bateaux de plaisance privés ni le transport de voyageurs.

D'après les informations transmises à votre rapporteur général, **le coût de cette mesure, à niveau d'activité constant, est estimé à 3 millions par an.**

L'Assemblée nationale a adopté cet article avec l'avis favorable de la commission des finances et du Gouvernement, qui a cependant introduit des modifications formelles à sa rédaction.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le régime actuel crée des distorsions de concurrence. En effet, en France métropolitaine, **les différents bassins concernés par le transport de marchandises ne bénéficient pas des mêmes avantages sur le carburant.**

Alors que les bateaux circulant sur la Moselle internationale et le Rhin sont exonérés de TIPP, ceux qui circulent sur les autres bassins français jouissent seulement d'un taux réduit de TIPP. **L'existence de régimes différents entre les bassins français peut s'apprécier comme une rupture d'égalité.**

En outre, **il existe des différences de régimes fiscaux de TIPP entre les bassins français et ceux des voisins européens.** Par exemple, la Belgique applique un taux d'imposition inférieur à 1,85 euro par hectolitre. De même, l'Allemagne et les Pays-Bas exonèrent le carburant de la TIPP. La compétitivité du transport fluvial français est donc limitée par rapport à celle des pavillons étrangers.

Dès lors, les différences existantes pénalisent les professionnels qui avitaillent leurs bateaux en France, ce qui défavorise aussi l'usage du transport fluvial, en France, par rapport aux autres modes de transport.

Le présent article vise avant tout à **réduire les distorsions de concurrence existantes**, alors que la mise en service du Canal Seine-Nord de l'Europe, qui doit relier la Seine et l'Oise à la Belgique et aux Pays-Bas, devrait être effective en 2016. Or, la Belgique comme les Pays-Bas pratiquent des taux de TIPP soit nuls, soit inférieurs à ceux pratiqués en France.

Dans ces conditions, on peut redouter que l'avitaillement des bateaux soit préférentiellement effectué à l'étranger. **Il est donc urgent de remédier à cette distorsion de concurrence.**

De plus, comme le rappelle le ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement, **l'attractivité des ports maritimes français dépend en grande partie de leur capacité à disposer d'une desserte compétitive de leur hinterland.** L'exonération de la TIPP sur le carburant pour le transport fluvial éviterait de pénaliser la desserte fluviale des ports maritimes français et donc leur attractivité au bénéfice des ports concurrents (Benelux notamment).

La présente mesure vise aussi à **augmenter la compétitivité du transport fluvial par rapport aux autres modes de transport**, en limitant les charges qui pèsent dans ce secteur. Le carburant représente en effet un poste important du coût du transport fluvial de marchandises, **soit près du tiers des coûts d'exploitation.**

La loi relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement du 3 août 2009 a rappelé l'importance de développer le transport de marchandises par voie fluviale, en tant que **mode de transport peu polluant et disposant encore d'un fort potentiel en terme de capacité.**

Il convient donc de favoriser ce mode de transport, qui présente encore des handicaps par rapport au rail et à la route, notamment la compensation du surcoût naturel lié à la rupture de charge.

La détaxe proposée par le présent article constitue l'une des mesures susceptibles d'aider ce secteur à capter les marchés nécessaires en vue d'atteindre les objectifs fixés.

Le Sénat, à l'initiative de nos collègues Fabienne Keller et René Beaumont, a adopté dans le cadre de l'examen de la première partie un amendement identique, qui prévoit une application du dispositif dès 2011. Par coordination, il convient donc de supprimer le présent article, dont les dispositions n'entreraient en vigueur qu'en 2012.

Décision de la commission : votre commission vous propose de supprimer cet article.

ARTICLE 66 ter (nouveau)
(Art. 553 bis du code général des impôts)

Application de la garantie de l'or en Guyane

Commentaire : le présent article vise à rendre applicable en Guyane les dispositions du code général des impôts relatives à la garantie des matières d'or, d'argent et de platine.

I. LE DROIT EXISTANT

Les articles 521 à 553 du code général des impôts (CGI) prévoient un dispositif de **garantie des matières d'or, d'argent et de platine**. En vertu de ces dispositions, tout fabricant de produits contenant ces matières précieuses doit, préalablement à leur commercialisation, y faire apposer un poinçon par l'administration ou par un organisme de contrôle agréé.

Ce **poinçon garantit le titre de l'ouvrage**, c'est-à-dire la quantité et la pureté de matière précieuse qu'il contient. **L'obtention du poinçon donne lieu à la perception d'une contribution** égale à 8 euros par ouvrage marqué pour les ouvrages d'or et de platine et à 4 euros par ouvrage en argent. Ces tarifs sont réduits à respectivement 2 euros et 1 euro dans les départements d'outre-mer.

Ce poinçon **permet la traçabilité des matières précieuses**. En outre, l'article 531 du code général des impôts prévoit qu'en cas de découverte, lors d'un contrôle, qu'un ouvrage poinçonné « *est fourré de fer, de cuivre ou de toute autre matière étrangère* » le propriétaire de l'ouvrage voit son dommage réparé par l'administration, s'il n'a pas commis de fraude.

Cette réglementation de la garantie des matières d'or date du XIII^e siècle. Elle est applicable sur le territoire métropolitain et l'article 553 du CGI dispose qu'un décret doit l'étendre aux départements d'outre-mer.

Depuis 1971, elle est applicable en Guadeloupe, en Martinique et à La Réunion en vertu d'un décret du 1^{er} juillet 1971¹. Elle n'a toutefois **jamais été étendue à la Guyane**.

¹ Décret n° 71-548 du 1^{er} juillet 1971 portant introduction de la réglementation de la garantie du titre des ouvrages d'or, d'argent et de platine dans les départements de la Guadeloupe, de la Martinique et de La Réunion.

II. LE DISPOSITIF INTRODUIT PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article a pour objet, en l'absence de décret étendant cette réglementation à ce département, de **rendre applicable en Guyane, à compter de la promulgation de la présente loi, le dispositif de la garantie des matières d'or, d'argent et de platine.**

Il résulte de l'adoption par l'Assemblée nationale, avec l'**avis favorable du Gouvernement, de trois amendements identiques de sa commission des finances, du groupe socialiste et de notre collègue députée Christiane Taubira.**

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

L'extension à la Guyane de la réglementation relative à la garantie de matières précieuses, proposée par le présent article, est particulièrement bienvenue dans le contexte du développement de l'orpaillage clandestin dans ce département.

En effet, cette activité clandestine se trouve encouragée par la **hausse du cours de l'or**. Le cours, qui était de 500 dollars l'once au début de l'année 2006 a atteint un niveau moyen de 975 dollars l'once en 2009 et s'élève actuellement à plus de 1 300 dollars l'once. Cette hausse rend d'autant plus rentable l'orpaillage clandestin, constitue un facteur d'attractivité et donc de pression sur la ressource.

Les auteurs des amendements adoptés à l'Assemblée nationale rappellent que l'orpaillage clandestin en Guyane a des conséquences dramatiques :

- il détériore gravement l'environnement par l'usage de mercure pour récupérer l'or, ce qui aurait entraîné la pollution de 1 333 kilomètres de cours d'eau selon une étude de l'Office national des forêts de 2006 ;

- la présence de mercure nuit à la santé des populations locales, l'Organisation mondiale de la santé a constaté un taux d'imprégnation au mercure supérieur à la norme mondiale chez plus de 70 % des enfants amérindiens Wayanas du Haut Maroni ;

- la concurrence exercée par l'exploitation illégale de l'or produirait une perte de plus de 300 emplois directs pour la filière légale ;

- enfin, l'orpaillage clandestin attire des populations étrangères en situation irrégulière et favorise le développement de réseaux mafieux et de l'insécurité en Guyane.

Pour l'ensemble de ces raisons, **l'application de la loi sur la garantie de l'or en Guyane est souhaitable**. Elle devrait permettre que l'or produit et exporté à partir de la Guyane soit tracé, contribuant ainsi à **assécher les réseaux et filières, en empêchant la vente légale de l'or provenant de l'orpaillage illégal**.

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

ARTICLE 66 quater (nouveau)

(Art. 266 sexies, 266 septies, 266 octies et 266 nonies du code des douanes)

Taxation des sacs de caisse à usage unique en matière plastique

Commentaire : le présent article a pour objet de taxer les sacs de caisse en plastique à usage unique, en vue de leur disparition définitive.

I. LA DISPARITION PROGRESSIVE DES SACS EN PLASTIQUE

Le nombre de sacs de caisse à usage unique en matière plastique a considérablement diminué depuis 2002, passant de 10,5 milliards à un milliard en 2009. Cela représente un pourcentage d'élimination de 90 %.

Il s'agit **d'éradiquer la totalité des sacs restants**, soit environ un milliard de sacs de caisse en plastique non biodégradable.

Ces sacs plastiques ont indéniablement des effets néfastes sur l'environnement et entraînent des **surcoûts pour les services d'entretien**, ce qui pénalise les collectivités locales. Cette question revêt donc un **enjeu local important**.

L'article 47 de la **loi n° 2006-11 du 5 janvier 2006 d'orientation agricole (LOA)** prévoit **l'interdiction de la distribution de sacs de caisse à usage unique en plastique non-biodégradables à compter du 1^{er} janvier 2010**, dans des conditions fixées par décret. Un projet de décret d'application avait donc été rédigé puis notifié à la Commission européenne en 2007, au titre de la directive 98/34/CE prévoyant une procédure d'information dans le domaine des normes et réglementations techniques. **Il s'agissait d'interdire la mise sur le marché d'un type d'emballages pourtant autorisé par la directive 94/62/CE** relative aux emballages et aux déchets d'emballages. La Commission a donc recommandé aux autorités françaises de recourir à d'autres moyens pour promouvoir l'utilisation de sacs en plastique biodégradables n'entravant pas la libre circulation des produits.

Actuellement, **les sacs en plastique ne sont pas taxés en France**. Le Gouvernement a décidé de privilégier, au cas par cas, des approches volontaires avec les professionnels concernés. Des **accords conventionnels** ont notamment été obtenus par les élus locaux. A cet égard, les petits réseaux de distribution sont les plus réticents à s'engager dans une telle démarche, car ils sont moins en mesure d'assumer le surcoût des sacs de caisse biodégradables.

La Belgique a mis en place une taxation semblable à celle qui est proposée par le présent article et a réussi à éradiquer les sacs de caisse à usage unique.

II. LE DISPOSITIF INTRODUIT PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article a pour objectif de **faire disparaître totalement l'usage des sacs de caisse en plastique**, d'ici le 1er janvier 2012. Pour cela, il propose une **taxation de l'usage de ces sacs**, en instaurant une nouvelle catégorie de redevables à la TGAP.

Ainsi, le dispositif proposé modifie l'article 266 *sexies* du code des douanes en ajoutant un alinéa 10 à la liste des personnes qui doivent s'acquitter du paiement de la taxe générale sur les activités polluantes. Il s'agit de « *toute personne qui distribue par le commerce de détail à titre gratuit ou onéreux au consommateur final des sacs à déchet, en matière plastique, répondant à des caractéristiques définies par décret* ».

De plus, l'article introduit une **exonération de la nouvelle composante de la TGAP** au profit des « *sacs plastiques biodégradables constitués, dans des conditions définies par décret, d'un minimum de 40 % de matières végétales en masse* ». Ainsi, un alinéa 7 est introduit au II de l'article 266 *sexies* du code des douanes.

Par coordination, le dispositif crée un nouvel alinéa 10 à l'article 266 *septies* du même code, relatif au fait générateur de la taxe, qui introduit « *la distribution par le commerce de détail à titre gratuit ou onéreux au consommateur final des sacs en matière plastique* ».

De même, il est ajouté un nouvel alinéa 9 à l'article 266 *octies* du code des douanes, relatif à l'assiette de la TGAP, afin de l'élargir au « *nombre de sacs en matière plastique mentionnés au 10 du I de l'article 266 sexies* ».

Enfin, le tableau annexé au B du I de l'article 266 *nonies* est complété par une ligne prévoyant un **tarif de 0,20 euro par sac plastique**.

Le **II** du dispositif précise, quant à lui, que, si « *la disparition ou quasi-disparition* » **des sacs en plastique est constatée avant l'échéance fixée, soit le 31 décembre 2013, alors l'article deviendra caduc**.

Cet article a été adopté à l'initiative de notre collègue député Charles de Courson, malgré **l'avis défavorable de la commission des finances de l'Assemblée nationale et du Gouvernement**.

Le rapporteur général du budget a notamment rappelé qu'un tel amendement avait été adopté, il y a quelques années, mais qu'il s'était heurté à de grandes difficultés pratiques d'application.

Aucune estimation du rendement que pourrait procurer cette nouvelle taxe n'existe à ce jour. Cependant, s'il reste environ un milliard de sacs de caisse à usage unique à éliminer, on peut en déduire qu'à raison de 20 centimes d'euro par sac, la taxe représenterait une **recette de l'ordre de 200 millions d'euros**.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Si votre rapporteur général souscrit à son principe, le présent article pose toutefois **plusieurs problèmes**, qui tendent à le rendre **inopérant**.

A. DES PROBLÈMES RÉDACTIONNELS

D'une part, cet article pose un **problème de rédaction**, dans la mesure où il se réfère alternativement aux sacs à déchets et aux sacs de caisse, ce qui crée une **confusion**, car les deux notions ne sont pas tout à fait identiques. En effet, les sacs à déchets désignent les sacs poubelles domestiques tandis que les sacs de caisse désignent les sacs en plastique à usage unique distribués au supermarché pour ranger les courses. **Votre rapporteur général vous propose un amendement rédactionnel visant à clarifier le texte**, qui ne s'appliquerait qu'aux sacs de caisse à usage unique en matière plastique.

D. DES DIFFICULTÉS OPÉRATIONNELLES

Ensuite, les modalités de **mise en œuvre concrète du dispositif proposé ne sont pas opérationnelles**.

Ainsi, il n'est pas précisé à partir de quelles données pourra être calculée une éventuelle diminution de 99 % de la quantité de sacs distribués depuis 2002.

En outre, faut-il déduire d'une rédaction qui dispose que la taxe n'est pas due « *si, à la date du 31 décembre 2013, le nombre de sacs plastiques de caisse à usage unique distribués actuellement a été réduit de 99 % par rapport à l'année 2002* » que le texte conduit à taxer au titre de 2012 et à annuler la taxe (rétroactivement ?) si en 2013 l'objectif est atteint ? Faut-il comprendre que la taxe sera appliquée seulement si l'objectif n'est pas atteint (mais alors il existe une contradiction avec l'applicabilité de la taxe à compter de 2012, énoncée au I de l'article) ?

Pour lever cette ambiguïté, et parce que cette taxe n'a pas une logique de rendement mais d'incitation à modifier les comportements, votre rapporteur général vous propose de remplacer le II, en précisant que « *la taxe cesse de s'appliquer à compter de l'exercice au titre duquel l'objectif de disparition de*

la distribution des sacs de caisse à usage unique en matière plastique a été atteint ».

C. UN CALIBRAGE À AMÉLIORER

Notre collègue député Gilles Carrez a également relevé que le dispositif présentait un **problème de coût et de calibrage**. En effet, il a noté que le sac coûtait un centime d'euro à la production et que la taxe représentait vingt fois ce coût. Cette disproportion ne pourra que susciter de fortes réticences de la part des acteurs du secteur.

On peut objecter à cet argument que, par principe, le montant d'une taxe écologique ne doit pas être fonction du coût de la production, mais être établi en fonction du coût de la nuisance. Toutefois, **afin de permettre une mise en œuvre graduée, votre rapporteur général vous propose d'échelonner le tarif de la taxe, qui serait de 0,1 euro par unité en 2012 puis 0,20 euro par unité à partir de 2013.**

De même, votre rapporteur général propose une **modulation du dispositif en faveur des commerces non soumis à la commission départementale d'aménagement commercial**, afin de ne pas pénaliser outre mesure les petits commerçants par rapport à la grande distribution.

Parallèlement, il peut être opportun de **maintenir la pression sur l'ensemble des acteurs du secteur pour qu'ils élaborent des accords conventionnels et des approches volontaires en vue de réduire le recours aux sacs en plastique**. Le Gouvernement a ainsi rappelé, au cours de la discussion à l'Assemblée nationale, que les débats qui ont eu lieu au sein de la grande distribution ont permis d'éliminer la grande majorité des sacs plastiques.

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

ARTICLE 66 quinquies (nouveau)
(art. 48 de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie

**Prorogation d'un an du dispositif de neutralisation de l'impact financier
du franchissement des seuils de dix et vingt salariés**

Commentaire : le présent article, introduit à l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement, vise à proroger d'un an le dispositif de neutralisation de l'impact financier du franchissement des seuils de dix et de vingt salariés introduits par l'article 48 de la loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie (LME).

I. LE DROIT EXISTANT

L'article 48 de la loi du 4 août 2008 précité a pour objet de geler puis d'étaler les conséquences du franchissement par les entreprises des seuils de dix et vingt salariés en matière de financement de la formation professionnelle, de cotisations sociales sur le salaire des apprentis, de réduction générale des cotisations patronales de sécurité sociale de l'article L. 241-13 du code de la sécurité sociale, d'exonérations de charges au titre des heures supplémentaires, de contribution au fonds national d'aide au logement (FNAL) et de contribution au financement des transports en commun.

Ainsi, en matière de contribution à la formation professionnelle, cet article a institué pour les **années 2008 à 2010 un système de gel pendant trois ans** et de **lissage pendant les trois années suivantes des prélèvements applicables aux employeurs dépassant l'effectif de dix-neuf salariés**. Les taux applicables aux employeurs de dix à dix-neuf salariés restent alors applicables au cours de l'année du dépassement et des deux années suivantes. Les quatrième, cinquième et sixième années, les contributions des employeurs concernés sont soumises aux versements dont ils étaient redevables en dessous du seuil de vingt salariés au titre du congé individuel de formation (CIF) et de la professionnalisation, minorés d'un pourcentage dégressif fixé par décret en Conseil d'Etat.

Suivant le même principe, ce calendrier de gel triennal des contributions et de lissage sur les trois années suivantes est appliqué sur les autres catégories de prélèvements énumérées plus haut en fonction de seuils exprimés en nombre de salariés (10, 11, 19 ou 20 selon les cas).

Lors de l'examen de la LME, la commission spéciale constituée par le Sénat avait approuvé ce dispositif jugé « *conforme à l'objectif de favoriser la croissance -en tant que telle- des PME en supprimant les entraves réglementaires au passage des seuils* »¹.

II. LE DISPOSITIF INTRODUIT PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article, adopté sans modification par l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement, vise à proroger pour l'année 2011 le dispositif de l'article 48 de la LME.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Ce dispositif d'accompagnement de la fin de la crise a pour objectif d'éviter que les effets de seuil n'entravent en 2011 le développement et la croissance des entreprises en période de reprise. Aussi, cette mesure qui se justifiait déjà en 2008 ne peut, dans le contexte économique actuel, qu'être à nouveau approuvée.

Toutefois, l'instauration de dispositions dérogatoires illustre par nature les effets néfastes qu'engendre la multiplication des seuils. Votre rapporteur général note donc avec attention que le Gouvernement s'est engagé à l'appui de son amendement à procéder au cours du premier semestre 2011 à une première évaluation de l'impact des dispositions de l'article 48 de la LME « *dans la perspective de leur éventuelle pérennisation* ».

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

¹ Rapport n° 413 (2007-2008) de Laurent Bêteille, Élisabeth Lamure et Philippe Marini, fait au nom de la commission spéciale.

ARTICLE 66 sexies (nouveau)

**Création d'une annexe au projet de loi de finances de l'année
relative au contrôle fiscal des filiales à l'étranger**

Commentaire : le présent article a été introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative conjointe de nos collègues députés Henri Emmanuelli et Gilles Carrez, rapporteur général, au nom de la commission des finances. Il tend à créer une annexe aux projets de loi de finances initiale, dans laquelle sera présenté un bilan annuel des contrôles effectués par l'administration fiscale sur les filiales détenues à l'étranger par des entreprises françaises.

I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. UNE NOUVELLE ANNEXE AUX PROJETS DE LOI DE FINANCES INITIALE POUR RENDRE COMPTE DES CONTRÔLES FISCAUX RÉALISÉS SUR LES FILIALES À L'ÉTRANGER

Le présent article a été **introduit par l'Assemblée nationale**, avec l'**avis favorable du Gouvernement**, à l'**initiative conjointe de nos collègues députés Henri Emmanuelli** et plusieurs de ses collègues, ainsi que le membre du groupe Socialiste, radical, citoyen et divers gauche, d'une part, et **Gilles Carrez, rapporteur général**, au nom de la commission des finances, d'autre part.

Il tend à créer une nouvelle **annexe aux projets de loi de finances initiale**, dans laquelle se trouvera présenté un **bilan annuel des contrôles des filiales à l'étranger qui bénéficient d'un régime fiscal privilégié** au sens de l'article 238 A du code général des impôts¹ (CGI), effectués par l'administration fiscale sur le fondement de l'article 209 B de ce code.

Il convient de rappeler que ce dernier article, en synthèse, assujettit à l'**impôt sur les sociétés** les bénéfices ou revenus des entreprises ou autres entités juridiques établies ou constituées hors de France et soumises à un régime fiscal privilégié au sens précité, détenues directement ou indirectement (à plus de 50 % des actions, parts, droits financiers ou droits de vote en

¹ Selon cet article, « les personnes sont regardées comme soumises à un régime fiscal privilégié dans l'Etat ou le territoire considéré si elles n'y sont pas imposables ou si elles y sont assujetties à des impôts sur les bénéfices ou les revenus dont le montant est inférieur de plus de la moitié à celui de l'impôt sur les bénéfices ou sur les revenus dont elles auraient été redevables dans les conditions de droit commun en France, si elles y avaient été domiciliées ou établies ».

principe¹⁾ par une personne morale établie en France et elle-même passible de l'impôt sur les sociétés².

B. UN BILAN DÉTAILLÉ

Le présent article prévoit dans le détail les **informations qui devront obligatoirement figurer dans l'annexe** qu'il tend à créer. Ce sont :

- 1° le **nombre de contrôles** pratiqués par l'administration fiscale sur le fondement de l'article 209 B précité du CGI ;
- 2° le **montant des assiettes d'impôt sur les sociétés recouvrées** à cette occasion ;
- 3° le **nombre d'entreprises** concernées ;
- 4° la **liste des pays** à fiscalité privilégiée, au sens précité, en cause.

Ces informations devront être **décomposées pour chacune des catégories suivantes de contrôle**, visant les filiales à l'étranger, le nombre d'occurrences dans l'année de chaque type de contrôle devant également être indiqué :

- en premier lieu, les **demandes d'assistance administrative internationale**. L'annexe devra préciser le nombre de demandes, en la matière, qui ont effectivement abouti, « *afin d'actualiser annuellement la liste nationale des territoires non coopératifs* », dont les critères sont fixés par l'article 238-0 A du CGI³ ;

- en deuxième lieu, le recours aux dispositions du CGI relatives au régime d'imposition des entreprises d'après le **bénéfice réel** (article 57), aux revenus des **valeurs mobilières** émises hors de France (article 123 bis) et à la détermination du **bénéfice imposable** (articles 209 B, 212 et 238 A), ainsi qu'aux demandes d'informations et de documents prévues, dans le cadre des

¹ Ce taux est abaissé à 5 % dans le cas où plus de 50 % des actions, parts, droits financiers ou droits de vote de l'entité étrangère sont détenus par des entreprises établies en France agissant de concert si cette entité se trouve cotée sur un marché réglementé, ou sont détenus par des entreprises elles-mêmes placées directement ou indirectement dans une situation de contrôle ou de dépendance (au sens de l'article 57 du CGI) à l'égard d'une personne morale établie en France.

² Aux termes exprès de l'article, néanmoins, cette règle ne s'applique pas dans l'hypothèse où l'entité étrangère est établie ou constituée dans un Etat membre de l'Union européenne et que sa détention dans les conditions susmentionnées par une personne morale établie en France « ne peut être regardée comme constitutive d'un montage artificiel dont le but serait de contourner la législation fiscale française ».

³ Disposition introduite par la loi de finances rectificative du 30 décembre 2009. Sont ainsi considérés comme « non coopératifs » « les Etats et territoires non membres de la Communauté européenne dont la situation au regard de la transparence et de l'échange d'informations en matière fiscale a fait l'objet d'un examen par l'[OCDE] et qui, à cette date, n'ont pas conclu avec la France une convention d'assistance administrative permettant l'échange de tout renseignement nécessaire à l'application de la législation fiscale des parties, ni signé avec au moins douze Etats ou territoires une telle convention ».

vérifications des comptabilités, par l'article L. 13 B du livre des procédures fiscales ;

- en troisième lieu, les dossiers traités par la **brigade nationale de répression de la délinquance fiscale**, créée au sein du ministère chargé de l'intérieur par le décret n° 2010-1318 du 4 novembre 2010 et relevant de la direction centrale de la police judiciaire. Une décomposition par « profil » de ces dossier est, en outre, requise ;

- enfin, les demandes de documentation, procédures d'accord préalable et contrôles pour manipulation concernant les « **prix de transfert** » (prix des transactions entre sociétés d'un même groupe, résidentes d'Etats différents).

II. UN UTILE OUTIL DE SUIVI OFFERT AU PARLEMENT

Le présent article constitue une **initiative heureuse, en vue de porter à l'information du Parlement**, de manière systématique et régulière, **l'ampleur et les résultats des contrôles effectués par l'administration fiscale** sur les filiales détenues à l'étranger par des entreprises françaises. En particulier, l'annexe au projet de loi de finances de l'année qu'il est ainsi proposé de mettre en place **devrait permettre de mesurer**, d'une façon tangible, **la réalité des progrès accomplis dans le domaine de la coopération fiscale internationale**, tels qu'ils pourront résulter des nombreux accords d'échange de renseignements récemment conclus par la France avec des Etats ou territoires réputés, jusqu'alors, « non coopératifs »¹.

Du reste, votre rapporteur général souligne que, dans la mesure notamment où aucune donnée à caractère nominatif n'est ici exigée pour la future annexe, **la nécessaire confidentialité des renseignements économiques et fiscaux intéressant chaque entreprise se trouvera pleinement préservée.**

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

¹ Depuis le début de l'année 2010, quelque 26 conventions ou clauses d'échange de renseignements en matière fiscale, suivant le « standard » défini par l'OCDE en ce domaine, ont été soumis au Parlement pour autorisation de ratification. Votre rapporteur général renvoie aux rapports correspondants de notre collègue Adrien Gouteyron : n° 215 (2009-2010), concernant Malte ; n° 620 (2009-2010), concernant les Bermudes, le Liechtenstein, Guernesey, les Bahamas, les Îles Caïmans, l'Île de Man, Jersey, les Îles Turques et Caïques, Gibraltar, Saint-Marin, l'Andorre et les Îles Vierges britanniques ; n° 705 (2009-2010) visant le Luxembourg, la Belgique, Bahreïn, la Malaisie et Singapour ; n° 724 (2009-2010) relatif à la Suisse ; n° 10 (2010-2011) concernant Grenade, Sainte-Lucie, Saint-Vincent-et-les-Grenadines, Saint-Christophe-et-Niévès, le Vanuatu et l'Uruguay ; et n° 32 (2010-2011) pour Antigua-et-Barbuda.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours d'une réunion tenue le **mardi 30 novembre 2010**, sous la **présidence de M. Jean Arthuis, président**, la commission a examiné le **rapport de M. Philippe Marini, rapporteur général**, sur les **articles non rattachés de la seconde partie du projet de loi n° 110 rectifié (2010-2011) de finances pour 2011**, adopté par l'Assemblée nationale.

A l'issue d'un large débat, la commission a décidé d'adopter 32 amendements présentés par le rapporteur général.

Le compte-rendu de la réunion peut être consulté sur le site Internet du Sénat :

<http://www.senat.fr/commission/fin/travaux.html>