

N° 107

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2011-2012

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 17 novembre 2011

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

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

Par Mme Nicole BRICQ,

Sénatrice,

*Rapporteure générale.*

TOME II

**Fascicule 1**

**LES CONDITIONS GÉNÉRALES DE L'ÉQUILIBRE FINANCIER**

**(Première partie de la loi de finances)**

Volume 1 : Examen des articles

---

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

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale (13<sup>ème</sup> législ.) : 3775, 3805 à 3812 et T.A. 754**

**Sénat : 106, 108 à 112 (2011-2012)**



## SOMMAIRE

Pages

### PREMIÈRE PARTIE : CONDITIONS GÉNÉRALES DE L'ÉQUILIBRE FINANCIER

#### TITRE PREMIER : DISPOSITIONS RELATIVES AUX RESSOURCES

##### I.- IMPÔTS ET RESSOURCES AUTORISÉS

###### A. – Autorisation de perception des impôts et produits

- *ARTICLE PREMIER* Autorisation de percevoir les impôts existants ..... 9

###### B. - Mesures fiscales

- *ARTICLE 2* Barème applicable pour le calcul de l'impôt sur le revenu de l'année 2012 (imposition des revenus de l'année 2011) ..... 11
- *ARTICLE 3* (Art. 170 et 223 sexies [nouveau] du code général des impôts) Taxation des hauts revenus – contribution exceptionnelle de 3 % sur le revenu fiscal de référence ..... 21
- *ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 3* (Art. 775 ter, 779, 788, 790 C et 790 G du code général des impôts) Suppression des allègements sur les droits de mutation à titre gratuit instaurés par la loi TEPA ..... 30
- *ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 3* (Art. 730 ter, 746, 750 et 756 bis A du code général des impôts) Maintien du taux actuel du droit de partage ..... 36
- *ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 3* (Art. 150-0 D bis du code général des impôts) Suppression des abattements pour durée de détention sur les plus-values de cessions de titres de sociétés ..... 38
- *ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 3* (Art. 117 quater du code général des impôts) Suppression du prélèvement forfaitaire libératoire sur les dividendes ..... 42
- *ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 3* (Art. 726 du code général des impôts) Réforme du droit d'enregistrement des cessions de droits sociaux ..... 48
- *ARTICLE 3 bis* (nouveau) (Art. 150 U, 170 et 726 du code général des impôts) Aménagements de la réforme de la taxation des plus-values immobilières ..... 50
- *ARTICLE 3 ter* (nouveau) (Art. 150 VB du code général des impôts) Application de la réforme de la taxation des plus-values immobilières pour les ventes d'immeubles à rénover ..... 53
- *ARTICLE 3 quater* (nouveau) (Art. 150 VC du code général des impôts) Suppression de l'abattement supplémentaire sur les chevaux de course ou de sport pour le régime des plus-values de cession ..... 55
- *ARTICLE 3 quinques* (nouveau) (Art. 158 du code général des impôts, art. L.221-31 du code monétaire et financier) Régime fiscal des bénéfices distribués par les sociétés d'investissement immobiliers cotées (SIIC) ..... 58
- *ARTICLE 3 sexies* (nouveau) (Art. 199 unvicies du code général des impôts) Prorogation de la réduction d'impôt applicable aux souscriptions au capital des SOFICA ..... 61

• <i>ARTICLE ADDITIONNEL AVANT L'ARTICLE 4 (Art. L. 31-10-2 du code de la construction et de l'habitation)</i> <b>Suppression de l'universalité du prêt à taux zéro (PTZ+)</b> .....	65
• <i>ARTICLE ADDITIONNEL AVANT L'ARTICLE 4 (Art. 200 quaterdecies du code général des impôts)</i> <b>Diminution du plafond des intérêts d'emprunts ouvrant droit à déduction d'impôt au titre de l'acquisition d'une résidence principale</b> .....	69
• <i>ARTICLE 4 (Art. 44 quaterdecies, 199 undecies B, 199 undecies C, 217 bis, 217 undecies, 223 A, 223 B, 223 D et 223 L du code général des impôts et art. L. 3324-1 du code du travail)</i> <b>Suppression du dispositif d'abattement d'un tiers sur le résultat des exploitations situées dans les départements d'outre-mer</b> .....	74
• <i>ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 4 (Art. 219 du code général des impôts)</i> <b>Elargissement de l'assiette de la quote-part de frais et charges dans le régime d'exonération des plus-values de cession de titres de participation</b> .....	80
• <i>ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 4 (Art. 223 B et 223 F code général des impôts)</i> <b>Modifications des règles de neutralisations des quotes-parts de frais et charges dans le régime de l'intégration fiscale</b> .....	84
• <i>ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 4 (Art. 112 et 209, 212 bis [nouveau], 223 B, 223 I et 223 S du code général des impôts)</i> <b>Plafonnement de la déductibilité des intérêts d'emprunt au titre de l'impôt sur les sociétés</b> .....	89
• <i>ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 4 (Art. 235 ter ZE bis [nouveau] du code général des impôts)</i> <b>Création d'une taxe sur les transactions automatisées</b> .....	95
• <i>ARTICLE 4 bis (nouveau) (Art. 39 du code général des impôts)</i> <b>Renforcement des clauses anti-abus du régime de taxation réduite des concessions de brevets</b> .....	102
• <i>ARTICLE 4 ter (nouveau) (Art. 39 bis A du code général des impôts)</i> <b>Prorogation du régime de la provision pour investissements des entreprises de presse</b> .....	124
• <i>ARTICLE 4 quater (nouveau) (Art. 212 du code général des impôts)</i> <b>Exclusion des sociétés civiles immobilières (SCI) de construction-vente du dispositif de lutte contre la sous-capitalisation</b> .....	127
• <i>ARTICLE 4 quinquies (nouveau) (Art. 220 undecies du code général des impôts)</i> <b>Prorogation d'un an du régime de la réduction d'impôt en faveur des entreprises ayant souscrit au capital de certaines entreprises de presse</b> .....	129
• <i>ARTICLE 4 sexies (nouveau) (Art. 244 quater B du code général des impôts)</i> <b>Extension du bénéfice du crédit d'impôt recherche au coût du remplacement d'installations détruites par un sinistre non pris en charge par l'assurance</b> .....	131
• <i>ARTICLE 4 septies (nouveau) (Art. 1465 A du code général des impôts)</i> <b>Prise en compte du critère de déclin de la population pour le zonage des zones de revitalisation rurale (ZRR)</b> .....	135
• <i>ARTICLE 4 octies (nouveau) (Art. L. 3324-1 du code du travail)</i> <b>Modification des modalités de calcul de la réserve spéciale de participation</b> .....	140
• <i>ARTICLE 5 (Art. 64 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011)</i> <b>Mise en conformité communautaire du financement des attributions de quotas de CO<sub>2</sub> aux nouveaux entrants</b> .....	145
• <i>ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 5 (Art. 131 de la loi n° 2003-1311 de finances pour 2004)</i> <b>Rétablissement du régime des jeunes entreprises innovantes</b> .....	155
• <i>ARTICLE 5 bis (nouveau) (Art. L. 115-6, L. 115-7 et L. 115-9 du code du cinéma et de l'image animée)</i> <b>Adaptation du régime de la taxe sur les services de télévision affectée au Centre national du cinéma et de l'image animée</b> .....	159
• <i>ARTICLE 5 ter (nouveau) (Art. 265 du code des douanes)</i> <b>Réduction d'un avantage fiscal sur le fioul domestique utilisé à usage professionnel</b> .....	164
• <i>ARTICLE 5 quater (nouveau) (Art. 266 sexies du code des douanes)</i> <b>Exonération du paiement de la TGAP au profit des installations d'injection d'effluents industriels du Bassin de Lacq</b> .....	168

• <i>ARTICLE 5 quinquies (nouveau) (Art. 274 et 283 du code général des impôts, 196 quinquies du code des douanes et art. 16 de la loi n° 68-1181 du 30 décembre 1968 relative à l'exploration du plateau continental et à l'exploitation de ses ressources naturelles)</i> <b>Suppression des exonérations de TVA et de droits de douanes applicables au matériel destiné à l'exploration et à l'exploitation des ressources naturelles du plateau continental</b> .....	172
• <i>ARTICLE 5 sexies (nouveau) (Art. 279 du code général des impôts)</i> <b>Taux réduit de TVA en faveur des activités équinés</b> .....	175
• <i>ARTICLE 5 septies (nouveau) (Art. 885-0 V bis du code général des impôts)</i> <b>Modification du régime des holdings permettant de bénéficier de réductions d'impôt sur le revenu ou d'impôt de solidarité sur la fortune</b> .....	182
• <i>ARTICLE 5 octies (nouveau) (Art. 1613 ter du code général des impôts)</i> <b>Création d'une contribution sur certaines boissons contenant des sucres ajoutés</b> .....	184
• <i>ARTICLE 5 nonies (nouveau) (Art. 1613 quater du code général des impôts)</i> <b>Création d'une contribution sur certaines boissons contenant des édulcorants de synthèse et ne contenant pas de sucres ajoutés</b> .....	195
• <i>ARTICLE 5 decies (nouveau) (Art. 1649 quater L du code général des impôts)</i> <b>Régime fiscal des agriculteurs recourant à des experts-comptables agréés</b> .....	198

## II. – RESSOURCES AFFECTÉES

### A. – Dispositions relatives aux collectivités territoriales

• <i>ARTICLE 6 (Art. L. 1613-1, L. 3334-1 et L. 4332-4 du code général des collectivités territoriales)</i> <b>Évolution de la dotation globale de fonctionnement (DGF)</b> .....	201
• <i>ARTICLE 7 (Art. L. 1614-1, L. 2334-26, L. 2334-32, L. 2335-1, L. 3334-12, L. 3334-16, L. 4332-3, L. 4425-2, L. 4425-4 et L. 6364-5 du code général des collectivités territoriales, art. 98 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, art. 134 de la loi n° 2002-1575 du 30 décembre 2002 de finances pour 2003)</i> <b>Non indexation du montant de certaines dotations de fonctionnement et d'investissement</b> .....	204
• <i>ARTICLE 8 (Art. L. 3334-16-2 du code général des collectivités territoriales)</i> <b>Reconduction du fonds de mobilisation départementale pour l'insertion (FMDI)</b> .....	207
• <i>ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 8</i> <b>Fonds exceptionnel de soutien aux départements en difficulté</b> .....	214
• <i>ARTICLE 9 (Art. 1586 B et 1384 B du code général des impôts, art. L. 3334-17 et L. 2335-3 du code général des collectivités territoriales, art. 21 de la loi de finances pour 1992 (n° 91-1322 du 30 décembre 1991), art. 4 et 7 de la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville, art. 27 de la loi n° 2003-710 du 1<sup>er</sup> août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, art. 6 de la loi de finances pour 1987 (n° 86-1317 du 30 décembre 1986), art. 2 et 77 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010, art. 42 de la loi de finances pour 2001 (n° 2000-1352 du 30 décembre 2000), art. 29 de la loi n° 2006-396 du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances, art. 6 de la loi n° 2001-602 du 9 juillet 2001 d'orientation sur la forêt, art. 137 et art. 146 de la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux, art. 52 de la loi n° 95-115 du 4 février d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, art. 95 de la loi de finances pour 1998 (n° 97-1269 du 30 décembre 1997), art. 154 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales)</i> <b>Evolution des compensations d'exonérations de fiscalité directe locale</b> .....	217

• <i>ARTICLE 9 bis (nouveau) (Art. 25 de la loi n° 2006-1666 du 21 décembre 2006 de finances pour 2007)</i> <b>Suppression du prélèvement sur recettes au profit des collectivités territoriales consécutif à la réforme de l'imposition des appareils automatiques récréatifs</b> .....	232
• <i>ARTICLE 9 ter (nouveau) (Art. 139 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011)</i> <b>Suppression du prélèvement sur recettes « TGAP granulats »</b> .....	234
• <i>ARTICLE 10 (Art. 40 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006)</i> <b>Compensation des transferts de compétences aux régions par attribution d'une part du produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TIPP)</b> .....	236
• <i>ARTICLE 11 (Art. 52 de la loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004 de finances pour 2005)</i> <b>Compensation des transferts de compétences aux départements par attribution d'une part du produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TIPP)</b> .....	239
• <i>ARTICLE 12 (Art. 51 de la loi n°2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009 et art. 7 et 35 de la loi n° 2008-1249 du 1<sup>er</sup> décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion)</i> <b>Compensation aux départements des charges résultant de la mise en œuvre du revenu de solidarité active (RSA)</b> .....	242
• <i>ARTICLE 13 (Art. 46 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006)</i> <b>Compensation au département de Mayotte des charges résultant de la mise en œuvre du revenu de solidarité active (RSA)</b> .....	252
• <i>ARTICLE 14</i> <b>Ajustement de la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) en 2012 et 2013 au vu des données définitives sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) liquidée en 2010</b> .....	257
• <i>ARTICLE 14 bis (nouveau) (Art. L. 521-23 du code de l'énergie)</i> <b>Modification de la répartition de la redevance sur les concessions hydroélectriques</b> .....	261
• <i>ARTICLE 14 ter (nouveau) (Art. 125 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011 et art. 1648 A et 1648 AC du code général des impôts)</i> <b>Minoration de la dotation de l'Etat aux fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle</b> .....	263
• <i>ARTICLE 15</i> <b>Évaluation des prélèvements opérés sur les recettes de l'Etat au profit des collectivités territoriales</b> .....	266

## B. - Autres dispositions

• <i>ARTICLE 16</i> <b>Dispositions relatives aux affectations</b> .....	272
• <i>ARTICLE 16 bis (nouveau)</i> <b>Prélèvement exceptionnel sur les fonds de roulement de l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques et de l'Agence nationale des titres sécurisés</b> .....	273
• <i>ARTICLE 16 ter (nouveau)</i> <b>Plafonnement et écrêtement des ressources fiscales affectées à certains organismes et opérateurs de l'Etat</b> .....	279
• <i>ARTICLE 17 (Art. 45 de la loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007 de finances pour 2008)</i> <b>Modification de la quotité du produit de la taxe de l'aviation civile (TAC) affectée au budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » (BACEA)</b> .....	291
• <i>ARTICLE 18</i> <b>Financement des nouveaux radars de sécurité routière</b> .....	297
• <i>ARTICLE 18 bis (nouveau)</i> <b>Prélèvement exceptionnel sur le produit des amendes de la police de la circulation et du stationnement revenant aux collectivités territoriales au profit du budget général de l'Etat</b> .....	305
• <i>ARTICLE 19 (Art. 235 ter ZF et 302 bis ZC du code général des impôts, 2° du III de l'article 65 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011)</i> <b>Aménagement du compte d'affectation spéciale « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs »</b> .....	308

• <b>ARTICLE 20</b> Création du compte de commerce « Renouvellement des concessions hydroélectriques » .....	315
• <b>ARTICLE 21</b> (Art. 79 de la loi n° 47-1465 du 4 août 1947 relative à certaines dispositions d'ordre financier, 54 de la loi° 77-1467 du 30 décembre 1977 de finances pour 1978 et 46 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006) <b>Suppression de deux dispositifs d'avances du compte de concours financiers « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés »</b> .....	318
• <b>ARTICLE 22</b> (Art. 46 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006) <b>Mesures relatives au compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public »</b> .....	322
• <b>ARTICLE 23</b> (Art. 1605 bis du code général des impôts) <b>Prorogation de dégrèvement de contribution à l'audiovisuel public</b> .....	326
• <b>ARTICLE 23 bis</b> (nouveau) (Art. 1011 bis et 1011 ter du code général des impôts) <b>Révision du barème du « malus » automobile</b> .....	329
• <b>ARTICLE 23 ter</b> (nouveau) (Art. 63 de la loi n° 2007-1824 du 25 décembre 2007 de finances rectificative pour 2007) <b>Refonte du circuit budgétaire du « bonus-malus » automobile</b> .....	339
• <b>ARTICLE 24</b> (Art. 285 du code des douanes) <b>Redevance relative aux contrôles renforcés à l'importation des denrées alimentaires d'origine non animale</b> .....	343
• <b>ARTICLE 25</b> (Art. L. 236-2, L. 236-4 et L. 251-17 du code rural et de la pêche maritime) <b>Perception de redevances sanitaires liées à la certification des animaux et des végétaux</b> .....	346
• <b>ARTICLE 26</b> (Art. L. 241-2 du code de la sécurité sociale, art. 23 de la loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005 de finances rectificatives pour 2005 et art. L. 1123-1 du code de la santé publique) <b>Affectation à l'État d'une partie de la taxe sur la valeur ajoutée brute collectée par les fabricants de lunettes, dans le cadre de la budgétisation du financement de l'Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé (AFSSAPS)</b> .....	352
• <b>ARTICLE 27</b> (Art. L. 5426-8-1, L. 5426-8-2, L. 5426-8-3 [nouveaux], L. 5426-9, L. 5423-5 et L. 5423-14 du code du travail) <b>Transfert à Pôle Emploi de la gestion des indus des allocations de solidarité</b> .....	362
• <b>ARTICLE 28</b> (Art. L. 311-13, L. 311-14 et L. 626-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile et art. L. 8271-1-3 et 8271-17 du code du travail) <b>Modification des taxes perçues par l'Office français de l'immigration et de l'intégration (Ofii)</b> .....	368
• <b>ARTICLE 29</b> <b>Affectation d'une partie du produit de la vente des biens confisqués à l'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (AGRASC)</b> .....	374
• <b>ARTICLE 30</b> <b>Evaluation du prélèvement opéré sur les recettes de l'Etat au titre de la participation de la France au budget de l'Union européenne</b> .....	379

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

• <b>ARTICLE 31</b> (et Etat A annexé) <b>Equilibre général du budget, trésorerie et plafond d'autorisation des emplois</b> .....	383
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	387



**PREMIÈRE PARTIE :**  
**CONDITIONS GÉNÉRALES DE L'ÉQUILIBRE FINANCIER**

**TITRE PREMIER :**  
**DISPOSITIONS RELATIVES AUX RESSOURCES**

**I.- IMPÔTS ET RESSOURCES AUTORISÉS**

**A. – Autorisation de perception des impôts et produits**

*ARTICLE PREMIER*

**Autorisation de percevoir les impôts existants**

**Commentaire :** le présent article autorise la perception des impôts, produits et revenus affectés à l'Etat et précise les modalités d'entrée en vigueur des dispositions fiscales la loi de finances.

Traduction du principe de **consentement à l'impôt**, l'article 1<sup>er</sup> met en application l'article 34 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2011 relative aux lois de finances (LOLF), selon lequel la loi de finances de l'année « *autorise, pour l'année, la perception des ressources de l'Etat et des impositions de toute nature affectées à des personnes morales autres que l'Etat* ».

Aux termes du présent article, et sauf dispositions particulières, les dispositions fiscales de la loi de finances s'appliquent :

1) à l'impôt sur le revenu dû au titre de 2011 et des années suivantes, en raison du décalage d'un an caractérisant la perception des revenus et leur assujettissement ;

2) à l'impôt dû par les sociétés sur leurs résultats des exercices clos à compter du 31 décembre 2011, ce qui, pour un grand nombre d'entre elles, se traduit par une imposition sur des activités antérieures à l'année en question ;

3) à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2012 pour les autres dispositions fiscales.

L'analyse des recettes fiscales anticipées pour 2012 fait l'objet d'une analyse détaillée au sein du tome I du présent rapport.

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

## **B. - Mesures fiscales**

### *ARTICLE 2*

*(Art. 197 du code général des impôts)*

#### **Barème applicable pour le calcul de l'impôt sur le revenu de l'année 2012 (imposition des revenus de l'année 2011)**

**Commentaire : Le présent article a pour objet de relever les seuils et limites du barème de l'impôt sur le revenu de l'année 2012, applicable aux revenus de l'année 2011, en fonction de la progression de l'indice des prix hors tabacs afin de neutraliser l'effet de l'inflation.**

La revalorisation annuelle du barème de l'impôt sur le revenu (IR) a pour objet d'élever les taux marginaux des tranches de l'impôt sur le revenu dans les mêmes proportions que l'inflation prévisionnelle pour l'année au cours de laquelle les revenus sont perçus. L'effet mécanique de cette indexation permet aux contribuables dont les traitements, salaires ou revenus de remplacement suivent l'évolution de l'indice de prix de ne pas être redevables de l'impôt sur le revenu au titre d'une tranche d'imposition supérieure du seul fait de l'augmentation de leurs revenus. L'absence de revalorisation du barème conduirait alors à augmenter le poids des prélèvements.

Alors que la loi de finances pour 2011 a été marquée par le relèvement du taux marginal supérieur de 40 % à 41 % dans le cadre des mesures de financement de la réforme des retraites, le présent article ne modifie aucun des taux marginaux du barème de l'IR et se limite à la seule indexation des seuils et limites qui lui sont associés en fonction de la hausse des prix, la taxation des hauts revenus étant traitée par l'article 3 du présent projet de loi de finances au moyen d'une contribution spécifique sur le revenu fiscal de référence.

On rappelle que l'article 885 U du code général des impôts dispose que les limites les limites de valeurs nettes taxables du patrimoine au titre de l'impôt de solidarité sur la fortune sont actualisés dans la même proportion que la limite supérieure de la première tranche du barème de l'impôt sur le revenu. En revanche, aucun dispositif d'indexation automatique de la prime pour l'emploi ne figure dans la loi.

## I. L'ACTUALISATION DES SEUILS ET LIMITES DU BARÈME DE L'IMPÔT SUR LE REVENU

### A. LES EFFETS TECHNIQUES SUR LES LIMITES ET SEUILS ATTACHÉS AU CALCUL DE L'IMPÔT

Le présent article prévoit que l'indexation du barème soit effectuée sur la base de l'évolution des prix hors tabacs, soit 2,1 % en 2011. Pour mémoire, le taux d'actualisation pratiqué sur les revenus de 2010 s'établissait à 1,5 %.

Cette actualisation est appliquée aux limites marginales des tranches de l'IR ainsi qu'aux seuils associés au calcul de l'impôt, ainsi que l'illustrent les tableaux ci-dessous.

#### Indexation des limites des tranches du barème de l'IR (1. du I de l'article 197 du CGI)

(en euros)

Tranches actuelles de revenus LFI 2011	Tranches proposées de revenus PLF 2012	Taux (inchangés)
Jusqu'à 5 963	Jusqu'à 6 087	0 %
De 5 964 à 11 896	De 6 088 à 12 146	5,5 %
De 11 897 à 26 420	De 12 146 à 26 975	14 %
De 26 421 à 70 830	De 26 975 à 72 317	30 %
Plus de 70 830	Plus de 72 317	41 %

Les plafonds et limites suivants font également l'objet d'une indexation directe par le présent article :

**Indexation des autres limites et seuils associés au calcul de l'impôt sur le revenu**

*(en euros)*

<b>Objet de la limite ou du seuil</b>	<b>Pour les revenus de 2010</b>	<b>Pour les revenus de 2011</b>
Plafonnement de chaque demi-part de quotient familial (2. du I de l'article 197 du CGI)	2 336	2 385
Plafonnement de la part entière de quotient familial accordée au titre du premier enfant à charge des personnes vivant seules et élevant seules leurs enfants (2. du I de l'article 197 du CGI)	4 040	4 125
Plafonnement de la demi-part supplémentaire accordée aux personnes célibataires, divorcées ou veuves sans charge de famille et ayant élevé un enfant âgé de plus de 25 ans imposé distinctement (2. du I de l'article 197 du CGI)	897	916
Réduction d'impôt accordée au titre de la demi-part supplémentaire accordée aux contribuables anciens combattants, invalides ou parents d'enfants majeurs âgés de moins de 26 ans et imposés distinctement. (2. du I de l'article 197 du CGI)	661	675
Plafond de la décote (4. du I de l'article 197 du CGI)	439	448
Montant de l'abattement accordé en cas de rattachement d'un enfant majeur marié ou chargé de famille (article 196 B du CGI)	5 698	5 817

D'autres plafonds ou limites évoluent de droit comme la limite supérieure de la première tranche du barème de l'impôt sur le revenu ; ces plafonds et limites se trouvent ainsi également indexés sur l'inflation afin de conserver la neutralité fiscale de la hausse des prix et des revenus pour les contribuables. Le tableau suivant dresse l'inventaire de ces modifications :

**Relèvement des seuils et plafonds évoluant comme la limite supérieure de la première tranche du barème de l'impôt sur le revenu**

*(en euros)*

Mesures afférentes aux revenus catégoriels et au revenu global	Référence au code général des impôts	Revenus 2010	Revenus 2011
Déduction forfaitaire de 10 % sur les traitements et salaires :	Article 83-3		
- minimum :		421	430
- minimum pour les personnes inscrites en tant que demandeurs d'emploi depuis plus d'un an :		924	943
- maximum :		14 157	14 454
Plafond de la déduction de 10 % sur les pensions :	5a de l'article 158		
- minimum :		374	382
- maximum :		3 660	3 737
Déductibilité du revenu global d'une somme représentative des avantages en nature des personnes âgées de plus de 75 ans vivant sous le toit du contribuable			
Abattement pour personnes âgées de plus de 65 ans ou invalides :	Article 157 bis	2 312	2 361
- si le revenu net global ne dépasse pas :		14 220	14 518
ou :		1 156	1 180
- si le revenu net global est supérieur à la limite précédente, sans excéder :		22 930	23 412
Réduction d'impôt afférente aux dons effectués au profit d'associations venant en aide aux personnes en difficulté (plafond relevé comme la limite supérieure de la première tranche du barème de l'impôt sur le revenu de l'année précédant celle du versement) :	1 <sup>ter</sup> de l'article 200	521	532

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

**B. LE RENDEMENT DE L'IMPÔT SUR LE REVENU EN 2012**

Le **coût** de la présente actualisation du barème de l'IR est estimée à **1 752 millions d'euros**, répartis comme suit : 1 584 millions d'euros au titre de l'**IR**, 44 millions au titre de l'**ISF**, 42 millions au titre des droits de mutation à titre gratuit (**DMTG**), 9 millions au titre des **taxes foncières** et 73 millions d'euros au titre de la **taxe d'habitation**, ces deux dernières pertes de recettes devant être compensées par l'Etat aux des collectivités territoriales. Pour mémoire, en loi de finances pour 2011 et pour une

indexation de 1,5 % du barème, le coût budgétaire avait été évalué à 1 158 millions d'euros.

Il convient de préciser que l'évaluation des recettes d'IR présentées dans le fascicule « voies et moyens » annexé au présent projet de loi de finances pour 2012 est établie sur la base d'une prévision de croissance du PIB de 1,75 %. Or, le Gouvernement a revu cette prévision à la baisse, la fixant à 1 % pour 2012.

Toutefois, si cette révision doit avoir des conséquences directes sur le niveau de recouvrement de la TVA, il n'en est pas de même pour l'IR en raison du décalage d'un an intervenant entre l'année des revenus déclarés (2011) et le paiement de l'impôt dû en 2012. Les principales variables dans le recouvrement de l'IR sont la croissance de la masse salariale et le niveau des remboursements et dégrèvements. Pour 2012, les recettes nettes d'IR sont évaluées à 58,4 milliards d'euros, poursuivant ainsi une pente ascendante depuis 2009.

#### Evolution des recettes de l'impôt sur le revenu

(en milliards d'euros)

Recouvrement	2009 (exécution)	2010 (exécution)	2011 (estimation révisée)	2012 (prévision initiale)
Recettes nettes	46,7	47,4	51,6	58,4

Source : fascicules « Evaluation des voies et moyens » annexés aux PLF 2011 et 2012.

Fondée sur une progression moyenne de 3,5 % en 2011 des recettes d'IR, liée à la dynamique des salaires, pensions et revenus de capitaux, les recouvrements bruts pour 2012 sont estimés à 64,5 milliards d'euros, dont il faut retrancher 6,1 milliards d'euros de remboursements et dégrèvements (notamment la prime pour l'emploi pour un montant de 2,2 milliards d'euros).

Le Gouvernement motive l'augmentation du produit net de l'IR par une série de mesures nouvelles antérieures au présent projet de loi de finances à hauteur de 3,5 milliards d'euros, les principales d'entre elles étant les suivantes :

- la modification du régime de taxation des plus-values immobilières (1,2 milliard d'euros) ;

- l'abrogation, en LFI 2011, du crédit d'impôt relatif aux intérêts d'emprunt (0,1 milliard d'euros) ;

- la limitation du bénéfice de la demi-part supplémentaire aux seuls contribuables vivant seuls et ayant eu un enfant à charge pendant au moins 5 ans (0,4 milliard d'euros) ;

- la modification des modalités d'imposition à l'IR des foyers fiscaux changeant de situation matrimoniale en cours d'année (0,5 milliard d'euros) ;

- l'aménagement des dispositifs d'aide à l'investissement dans les équipements photovoltaïques (0,7 milliard d'euros) ;

- la réduction homothétique (« rabet ») de 10% d'une part importante des réductions et crédits d'impôt (0,4 milliard d'euros) ;

- la suppression du seuil de cession pour l'imposition à l'IR, dès le premier euro, des gains de cession de valeurs mobilières et de droits sociaux réalisés par des particuliers (0,2 milliard d'euros).

Il convient de souligner que la non-indexation de la prime pour l'emploi depuis l'imposition des revenus de 2008 conduit à un abaissement mécanique et régulier du coût de ce crédit d'impôt (2,8 milliards d'euros pour 2012 au lieu de 3,2 milliards en 2011 et 3,6 milliards en 2010) dans les recettes nettes d'IR.

Enfin, la mise en place d'une contribution exceptionnelle sur le revenu fiscal de référence des plus hauts revenus donnerait lieu à un surplus de recette de 200 millions d'euros<sup>1</sup> dans sa configuration initiale (taxation de 3 % à compter de 500 000 euros de RFR pour une personne seule ou un million d'euros pour un couple)<sup>2</sup>.

Au final, l'IR représente le deuxième poste de recettes fiscales nettes derrière la TVA (137 milliards d'euros), mais devant l'impôt sur les sociétés (46 milliards d'euros). Toutefois, en matière de prélèvement sur les revenus, il continue à se situer très en deçà du rendement de la CSG qui est évalué à 88,7 milliards d'euros<sup>3</sup> pour 2012.

## II. LA DISCUSSION À L'ASSEMBLÉE NATIONALE

En dépit du très large débat qui s'est instauré en séance publique autour de neufs amendements tendant à créer de nouvelles tranches d'imposition sur les revenus les plus élevés, l'Assemblée nationale a adopté le présent article sans modification.

Ces initiatives, venant de collègues députés issus des rangs de l'opposition mais aussi de la majorité, se sont globalement appuyées sur deux motivations :

- la restauration d'une plus grande progressivité de l'impôt par l'adjonction au barème de deux à quatre nouvelles tranches, moyennant des taux marginaux supérieurs de 50 % pour la fraction supérieure à 500 000 euros, s'agissant de l'amendement de notre collègue Marie-Jo

---

<sup>1</sup> *Evaluation des voies et moyens, tome I « Les évaluations de recettes » annexé au projet de loi de finances pour 2012.*

<sup>2</sup> Cf. *infra le commentaire de l'article 3.*

<sup>3</sup> *Source : Direction de la Sécurité sociale.*

Zimmermann, à 95 % au-delà de 460 830 euros pour notre collègue Jean-Claude Sandrier<sup>1</sup>;

- le renforcement du rendement de l'IR sur les plus hauts salaires soit par la majoration de 41 % à 46 % de la dernière tranche actuelle du barème (amendement de François de Rugy), soit par l'adjonction d'une nouvelle tranche supérieure d'imposition pour la fraction supérieure à 100 000 euros (taxée à 45 % selon l'amendement de Pierre-Alain Muet ou 46 % pour Gérard Charasse). Ce taux de 46 % a également été proposé par nos collègues Daniel Garrigue, à partir de 120 000 euros, et Michel Piron à partir de 150 000 euros.

Pour s'opposer à ces amendements, le Gouvernement a opposé deux arguments. La ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat a tout d'abord réfuté l'idée selon laquelle les Français les plus favorisés ne paient pas l'impôt sur le revenu ou en paient moins, précisant que « *les 100 ménages les plus favorisés paient 36,5 % d'impôt sur le revenu, tandis que les 1 000, les 10 000, les 50 000 et les 100 000 ménages les plus favorisés paient respectivement 35 %, 33 %, 30,4 % et 28,3 %* » et ajoutant qu'« *il y a donc bien progressivité de l'impôt. Plus on gagne d'argent en France, plus l'impôt sur le revenu est élevé* ».

Elle a fait valoir que le produit, estimé à 365 millions d'euros, de l'instauration d'une tranche taxée à 46 % pour la fraction supérieure à 150 000 euros, serait inférieur à celui que procurera la mise en œuvre de l'article 3 du présent projet de loi de finance, qui produira un rendement évalué à 420 millions d'euros. Elle a indiqué que « *la contribution exceptionnelle de solidarité va frapper beaucoup plus durement les ménages qui sont plus aisés, car son assiette est beaucoup plus large et qu'elle prend en compte l'ensemble des revenus* ».

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

#### ***A. L'IR : UN IMPÔT DEVENU MOINS PROGRESSIF ET DONT LES TAUX NET D'IMPOSITION DÉCROISSENT AU SOMMET DE LA DISTRIBUTION DES REVENUS***

Les réformes successives du barème de l'impôt sur le revenu (IR) ont fait évoluer son nombre de tranches et ses taux d'imposition : il y avait 13 tranches jusqu'en 1993, puis 7 jusqu'en 2006 et il y en a désormais 5, dont la première est à taux zéro. Le taux de la dernière tranche, dit taux marginal supérieur, était de 56,8 % en 1990, de 54 % en 1998, de 48,09 % en 2005 et de 40 % depuis l'imposition des revenus de 2006. Ce taux a été porté à 41 % pour l'imposition des revenus de 2011 dans le cadre du financement de la réforme des retraites. Avec la réduction du nombre de tranches, le barème est

---

<sup>1</sup> Entre ces deux positions, nos collègues ont également proposé des solutions intermédiaires d'adjonction de tranches supplémentaires dont les taux marginaux supérieurs s'établissaient à 70 % (Jean-Claude Sandrier) et 72,1 % (François de Rugy).

donc devenu mécaniquement moins progressif s'agissant des plus hauts revenus.

Pour autant, la réforme de 2006 n'a pas profité aux revenus les plus élevés. En effet, des mesures de correction l'ont accompagnée, afin que le nouveau dispositif ne procure pas un avantage fiscal excessif à certaines catégories de revenus<sup>1</sup>. Au total, les gains ont essentiellement été enregistrés par les contribuables relevant des tranches les plus basses du barème. En outre, le relèvement de 40 % à 41 % du taux marginal supérieur du barème de l'IR sur l'imposition des revenus de 2011 a accru le poids de l'impôt sur les plus hauts revenus.

Ce sont les modalités de calcul de l'impôt, notamment le quotient familial, et les multiples dispositifs dérogatoires qui « mitent » le mécanisme complexe de liquidation de l'IR qui en ont atténué la progressivité au point qu'il devient dégressif pour les « très riches » dans la mesure où le taux net d'imposition décroît après le dernier millime de la distribution.

Ce constat résulte des travaux du Conseil des prélèvements obligatoires<sup>2</sup>. Il en ressort que même si l'IR est un impôt très concentré (les 50 % de ménages situés dans la partie inférieure de la distribution des revenus ne règlent que 3 % du montant total de l'IR alors que les 10 % de ménages les plus « aisés » règlent 61 % de l'IR), ce n'est pas le mécanisme du barème en tant que tel qui atténue l'impôt des ménages les plus aisés mais les réductions et crédits d'impôts qui exercent, pour les foyers du dernier centile, un effet de levier dans l'atténuation de l'impôt que dans les fractions inférieures ainsi que l'illustre le tableau ci-après<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Ainsi, pour les plus hauts revenus, le taux marginal supérieur de l'IR a été abaissé de moins de 20 % pour s'établir à 40 % au lieu de 38,4 % (taux d'équilibre résultant de l'intégration de l'abattement de 20 % dans le barème).

<sup>2</sup> Rapport sur la progressivité et les effets redistributifs des prélèvements obligatoires pesant sur les ménages en France (mai 2011).

<sup>3</sup> Ainsi, les ménages appartenant au dernier centile de la distribution des revenus bruts déclarés supportent un taux de prélèvement moyen de 18,3 % au titre de l'IR. Ceux appartenant au dernier millième acquittent un prélèvement correspondant à 20,5 % de leurs revenus, ensuite ce taux décroît pour descendre à 15 % pour les 352 foyers les plus riches.

**Taux moyen de prélèvement sur le revenu brut fiscal déclaré pour le dernier centile de revenus (imposition de 2009)**

Fractile de revenu brut déclaré	Nombre de foyers	Limite inférieure de revenu (en euros)	Taux moyen de prélèvement
1 %	352 335	130 336	18,3 %
0,1 %	35 233	360 309	20,5 %
0,01 %	3 523	1 221 879	17,5 %
0,001 %	352	4 229 586	15,0 %

Source : CPO

De ces constats, il faut retirer un premier enseignement qui est la nécessité absolue de réduire le champ des niches fiscales, d'accroître la progressivité du dispositif d'ensemble, notamment dans la perspective d'une refonte d'ensemble des prélèvements obligatoires sur les revenus, associant IR et CSG selon des modalités qu'il serait souhaitable de mettre en œuvre dans la foulée de l'élection présidentielle de 2012.

Le second enseignement est pratique et s'inscrit dans la réflexion sur les sources de recettes supplémentaires nécessaires au respect de la trajectoire de nos finances publiques. La dégressivité du taux moyen de prélèvement sur les très hauts revenus atteste de la possibilité d'accroître la taxation des « plus riches ».

***B. L'IR : UN IMPÔT DONT LE POIDS S'EST PROGRESSIVEMENT RÉDUIT DANS L'ENSEMBLE DES PRÉLÈVEMENTS OBLIGATOIRES***

Il existe un décalage très important entre le nombre de foyers imposables et le nombre de foyers effectivement imposés (en 2009, sur un total de 36,4 millions de foyers déclarants, 16,9 millions étaient non imposables, soit 46,6 %). Sur la durée, le produit de l'IR stagne depuis 1991 à 50 milliards d'euros courants (47,5 milliards d'euros en 2009) en dépit d'une assiette brute dynamique qui s'est accrue de 37 %. Ainsi, en vingt ans, la part des prélèvements proportionnels aux revenus s'est accrue, principalement sous l'effet de la création, puis de l'augmentation, de la CSG tandis que la part des impôts progressifs a été réduite. En particulier, l'IR, dont les recettes représentaient environ 4,5 % du PIB en 1990 et 3,4 % en 2000, n'en représente plus que 2,6 % aujourd'hui, tandis que le poids de la CSG est passé de 0 % à 4,3 % du PIB depuis sa création en 1991.

Le CPO a observé que la baisse du poids de l'IR est une tendance lourde, en grande partie responsable de la faiblesse globale des prélèvements sur le revenu pratiqués en France par rapport aux pays de l'OCDE<sup>1</sup>.

L'ensemble de ces constats plaide pour l'introduction d'une tranche supplémentaire au sommet du barème de l'IR. Appliquée aux revenus de l'année 2011, elle contribuerait à remédier dès 2012 à l'érosion du poids de l'IR dans l'ensemble des prélèvements obligatoires.

Si nouvelle tranche d'imposition au barème était créée, au taux de 45 % pour la fraction de revenus supérieure à 100 000 euros, la direction de la législation fiscale estime que près de 270 000 foyers fiscaux seraient concernés par la mesure, pour un gain de recettes fiscales de 500 millions d'euros environ.

\*

Le Premier ministre a annoncé, le 7 novembre 2011, l'intention du Gouvernement de revenir sur les dispositions du présent article et de ne pas procéder à l'indexation du barème de l'impôt sur le revenu en 2012.

Cette mesure devrait être examinée par le Parlement dans le cadre du projet de loi de finances rectificative de la fin de l'année 2011.

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

---

<sup>1</sup> Sur le plan international, le CPO souligne que même en regroupant l'IR, la CSG et la CRDS, le poids de ce « bloc » demeure faible en comparaison des autres pays. Les prélèvements du bloc IR, CSG et CRDS représentaient environ 7,2 % du PIB en 2008. Ce poids demeure significativement inférieur à celui de l'impôt sur le revenu dans la plupart des autres pays. En effet, en 2007, l'impôt sur le revenu des personnes physiques représentait, en moyenne, 10,4 % du PIB de l'UE (à 15 membres), 10,9% du PIB au Royaume-Uni, 11,1 % en Italie, 10,8 % aux Etats-Unis, 9,1 % en Allemagne.

*ARTICLE 3*

*(Art. 170 et 223 sexies [nouveau] du code général des impôts)*

**Taxation des hauts revenus – contribution exceptionnelle de 3 % sur le revenu fiscal de référence**

**Commentaire : le présent article institue à la charge des contribuables passibles de l'impôt sur le revenu une contribution de 3 % sur la fraction du revenu fiscal de référence qui excède 500 000 euros pour les contribuables célibataires ou un million d'euros pour les couples.**

**I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ**

***A. LA CRÉATION D'UN PRÉLÈVEMENT SUR LES HAUTS REVENUS ASSIS SUR LE REVENU FISCAL DE RÉFÉRENCE***

Le I du présent article crée un article 223 *sexies* au code général des impôts qui a pour objet de définir le taux et l'assiette d'une « **contribution exceptionnelle sur les hauts revenus** ». Il institue à la charge des contribuables passibles de l'impôt sur le revenu, une **taxation supplémentaire de 3 %** sur la fraction du **revenu fiscal de référence** (RFR) du foyer fiscal qui excède les limites suivantes :

- **500 000 euros pour les contribuables célibataires**, veufs, séparés ou divorcés ;

- **1 000 000 euros pour les contribuables soumis à imposition commune.**

Le **calcul de ce nouvel impôt est « conjugalisé »**, c'est-à-dire qu'il prend en compte la composition du foyer fiscal uniquement pour ce qui concerne la présence ou non d'un conjoint. A la différence de l'impôt sur le revenu (IR), il ne comporte **pas de quotient familial** et n'intègre donc pas la présence d'enfants comme facteur d'atténuation de l'impôt.

Il se distingue également de l'IR en ce qu'il s'impute sur le **revenu fiscal de référence** (RFR) et non le revenu net imposable. De ce fait, **l'assiette retenue est plus large que celle utilisée pour le calcul de l'impôt sur le revenu**. Les différents revenus à prendre en compte pour le calcul du RFR sont fixés au IV de l'article 1417 du code général des impôts.

Aux termes de cet article, le montant du RFR comprend le montant net des revenus et plus-values retenus pour l'établissement de l'IR au titre de l'année précédente, auquel sont **réintégrées certaines charges déductibles du revenu global** et sont **ajoutés les revenus de plus-values et de profits** taxés à un taux proportionnel ou sous forme de prélèvement libératoire.

De ce fait, le RFR permet de donner **une appréciation plus proche du niveau de vie effectif des foyers fiscaux car il prend en compte plus largement les ressources effectivement perçues** par un foyer fiscal. Il inclut notamment, les revenus professionnels et les revenus et profits tirés du capital (intérêts, dividendes, plus-values mobilières et immobilières), sans tenir compte des crédits et réductions d'impôt. C'est la raison pour laquelle le RFR sert à déterminer l'éligibilité à certains avantages fiscaux et sociaux tels que l'attribution de la prime pour l'emploi et l'exonération ou la réduction de certains impôts locaux, notamment la taxe d'habitation (*cf.* encadré ci-dessous).

### Le revenu fiscal de référence

Plusieurs avantages fiscaux ne sont plus liés à l'imposition ou la non imposition du contribuable, mais à son revenu fiscal de référence.

**Le revenu fiscal de référence** s'entend du revenu net imposable soumis au barème progressif majoré pour l'essentiel :

- des **heures supplémentaires** ou complémentaires exonérées ;
- des **plus-values** sur valeur mobilière soumises au taux proportionnel de 19 %, auquel il convient d'ajouter les prélèvements sociaux de 13,5 % ;
- des **produits de placement** à revenu fixe ou variable soumis au prélèvement forfaitaire libératoire ;
- du **montant de l'abattement de 40 % applicable aux dividendes** pour la fraction excédant l'abattement fixe de 1 525 euros pour les personnes seules ou 3 050 euros pour les couples ;
- des **bénéfices exonérés** totalement ou partiellement pour certaines entreprises (nouvelles ZFU, Corse) ;
- des revenus exonérés des impatriés et des fonctionnaires internationaux ;
- des revenus exonérés en France des salariés détachés à l'étranger ;
- des **indemnités de fonction des élus locaux** soumis à retenue à la source ;
- de certaines charges déductibles du revenu global (cotisations d'épargne retraite et Sofipêche).

C'est le montant du revenu fiscal de référence qui, dans les limites d'application prévues par les textes, permet d'accéder notamment à la prime pour l'emploi, à la réduction ou exonération d'impôts locaux, aux avantages fiscaux « Besson » et « Borloo » et au prêt à taux zéro.

Ainsi, pour les très hauts revenus, **le RFR permet de prendre en considération les revenus autres que ceux du travail** ainsi que l'illustre l'exemple ci-après.

**Comparaison entre les assiettes d'impositions prenant pour référence l'impôt sur le revenu ou le revenu fiscal de référence**

*(en euros)*

	<b>Montant des revenus</b>	<b>Montant de l'impôt dû</b>
Traitements et salaires	350 000	
Revenus de capitaux mobiliers soumis au prélèvement forfaitaire libératoire	20 000	
Plus-values de cessions de valeurs mobilières soumises au prélèvement libératoire forfaitaire (PFL)	100 000	
Revenus fonciers	60 000	
<b>Montant du revenu net imposable</b>	<b>395 843</b>	<b>Impôt sur le revenu de 166 938</b> (dont 18 000 euros au titre du PFL)
<b>Montant du revenu fiscal de référence</b>	<b>515 843</b>	<b>Contribution exceptionnelle de 475</b>

*Source : simulation réalisée sur le site [www.impots.gouv.fr](http://www.impots.gouv.fr) sur la base des revenus de 2010*

Pour un total de ressources de 530 000 euros, il convient de souligner le différentiel important d'établissement de l'assiette de l'IR et du RFR : 395 843 euros de revenu net imposable pour un RFR de 515 843 euros. Le montant de ce dernier, supérieur au seuil de 500 000 euros, fait entrer le contribuable dans le champ de la contribution exceptionnelle de 3 %. Pour la fraction de revenu supérieure, soit 15 843 euros, la taxation supplémentaire au titre des hauts revenus s'établit à 475 euros.

**Montant de la contribution exceptionnelle de 3 %  
pour un célibataire ou pour un couple**

*(en euros)*

<b>Montant du RFR</b>	<b>Fraction prise en compte pour le calcul de la contribution</b>	<b>Montant de la contribution</b>
510 000 pour un célibataire (1 010 000 pour un couple)	10 000	300
550 000 pour un célibataire (1 050 000 pour un couple)	50 000	1 500
600 000 pour un célibataire (1 100 000 pour un couple)	100 000	3 000
1 000 000 pour un célibataire (1 500 000 pour un couple)	500 000	15 000
1 500 000 pour un célibataire (2 000 000 pour un couple)	1 000 000	30 000

Enfin, il est prévu que l'application de ce nouvel impôt suive les mêmes règles de déclaration, de contrôle et de recouvrement que pour l'impôt sur le revenu.

***B. LES MODALITÉS D'APPLICATION DE LA CONTRIBUTION  
EXCEPTIONNELLE***

**1. Un mécanisme d'exonération fondé sur le revenu fiscal de référence de l'année d'imposition et des deux années précédentes**

Le II de l'article 223 sexies prévoit que, pour être éligible à la contribution exceptionnelle, un célibataire doit avoir perçu au moins trois ans de suite un RFR moyen de 500 000 euros, ce montant étant d'1 million d'euros pour un couple.

Afin d'éviter qu'un revenu exceptionnel ne rende à lui seul éligible le contribuable à cette taxe, **il est institué un mécanisme d'exonération.** Celui-ci s'appuie sur la moyenne des revenus perçus au titre de l'année d'imposition 2011 et des deux années précédentes, soit les RFR des années 2009 et 2010. **Si cette moyenne est inférieure aux seuils précités, le foyer fiscal est exonéré de contribution exceptionnelle.**

Le mécanisme de moyenne proposé par le présent article repose sur l'écart de revenu par rapport au seuil d'imposition. Ainsi, un célibataire devra avoir perçu au moins 1,5 million d'euros sur trois ans pour être imposable au

titre de l'année où son RFR dépasse 500 000 euros. Un couple devra quant à lui avoir perçu 3 millions d'euros sur la même période.

Toutefois, l'exonération s'applique aux seuls contribuables qui ont été redevables de l'impôt sur le revenu au titre des deux années antérieures à celle de l'imposition. Cette précision vise à éviter que les contribuables qui ont réalisé la totalité de leurs revenus à l'étranger au titre des deux années précédant l'année d'imposition, sans être assujetti à l'IR en France, bénéficient systématiquement de l'exonération.

En outre, le présent article prévoit qu'en cas de modification de la situation de famille (union, séparation), la moyenne des revenus est calculée de façon à prendre en compte les revenus des foyers auxquels le contribuable a appartenu au cours de la période de référence afin de déterminer l'assujettissement et le montant de l'imposition. Le bénéfice de ces mesures est subordonné au dépôt d'une réclamation auprès de l'administration fiscale, dans les mêmes conditions de procédure applicables en matière d'IR, comprenant les informations nécessaires au calcul de la moyenne des revenus des deux années précédant l'imposition au titre de la contribution exceptionnelle.

## **2. Un dispositif dont la durée d'application est limitée à l'imposition des revenus de 2013**

La contribution exceptionnelle est applicable à compter de l'imposition des revenus de l'année 2011 jusqu'à l'imposition des revenus de l'année 2013, c'est-à-dire la date à laquelle notre pays a pris l'engagement de ramener son déficit public en dessous du seuil de 3 % du produit intérieur brut.

\*

Le rendement attendu de la nouvelle contribution est de 200 millions d'euros à compter de 2012 pour environ 7 000 foyers fiscaux concernés.

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

L'Assemblée nationale a adopté, avec l'**avis favorable du Gouvernement, cinq amendements ayant substantiellement modifié le dispositif initial** quant aux taux de la contribution exceptionnelle, au mécanisme de lissage des revenus exceptionnels et à sa durée d'application.

### ***A. L'ABAISSMENT DU SEUIL D'ÉLIGIBILITÉ ET LE RENFORCEMENT DES TAUX DE LA CONTRIBUTION EXCEPTIONNELLE***

Deux amendements identiques, présentés d'une part par notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général, au nom de la commission des

finances et, d'autre part, par les membres du groupe UMP ont abaissé les seuils d'imposition de la contribution exceptionnelle à 250 000 euros pour un célibataire (500 000 euros pour un couple) et majoré de 3 % à 4 % le taux applicable aux contribuables célibataires disposant de 500 000 de RFR (un million d'euros pour un couple). **Le dispositif ainsi modifié se compose de deux tranches d'imposition :**

- une **tranche taxée à 3 %** pour la fraction de revenu fiscal de référence supérieure à 250 000 euros et inférieure ou égale à 500 000 euros pour les contribuables célibataires, veufs, séparés ou divorcés et à la fraction de revenu fiscal de référence supérieure à 500 000 euros et inférieure ou égale à 1 000 000 euros pour les contribuables soumis à imposition commune ;

- une **tranche taxée à 4 %** pour la fraction de revenu fiscal de référence supérieure à 500 000 euros pour les contribuables célibataires, veufs, séparés ou divorcés et à la fraction de revenu fiscal de référence supérieure à 1 000 000 euros pour les contribuables soumis à imposition commune.

Ces nouveaux seuils et taux ont pour effet d'étendre la part des contribuables visés par la taxe sur les hauts revenus en portant leur nombre de 7 000 à environ **25 000**. Ce faisant le rendement attendu passerait de 200 million d'euros à **420 millions d'euros**.

***B. L'INTRODUCTION D'UN MÉCANISME DE LISSAGE DES REVENUS EXCEPTIONNELS SELON LA TECHNIQUE DU « QUOTIENT » APPLICABLE EN MATIÈRE D'IMPÔT SUR LE REVENU***

Deux autres amendements, présentés par notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général, visent à remplacer le mécanisme d'exonération par le système de quotient applicable à l'impôt sur le revenu pour lequel les revenus sont également appréciés au regard de la moyenne des revenus des années passées.

En effet, deux problèmes ont été identifiés sur le dispositif initial du Gouvernement :

- il exonère les personnes qui sont juste en dessous du seuil et le dépassent au titre d'une année de peu alors même que ce dépassement n'est pas lié à un revenu exceptionnel ;

- il crée un effet de seuil important puisque, selon que la moyenne est inférieure ou supérieure au seuil, le contribuable est soit totalement exonéré, soit totalement imposé sur la fraction dépassant le seuil.

Pour éviter une situation dans laquelle un contribuable serait soit totalement exonéré, soit pleinement assujéti, l'Assemblée nationale a introduit un mécanisme de lissage des revenus exceptionnels selon la technique du « quotient », système qui fonctionne pour le barème de l'impôt sur le revenu.

Gilles Carrez justifie l'application du système du quotient à partir de l'exemple suivant : « ... un commerçant qui vend son fonds de commerce, par exemple, va faire cette année-là une plus-value très importante. Mais il ne vend pas tous les ans son fonds de commerce. Il faut imaginer un dispositif de lissage qui permette d'étaler sur plusieurs années le surplus exceptionnel de recette qu'il a réalisé à l'occasion de la vente de son fonds de commerce. »

Par ailleurs, l'appréciation du caractère exceptionnel du montant perçu reposerait, comme dans la première solution, sur un écart significatif (50 %) entre le revenu « ordinaire » de l'année précédente et le revenu de l'année donnant lieu à imposition. Ce dispositif de « quotient » présente l'avantage de réduire l'imposition au titre de la contribution exceptionnelle mais pas de l'exonérer.

En effet, en appliquant le dispositif d'exonération, le revenu moyen sur 2009-2011 d'un contribuable vivant seul qui aurait perçu 500 000 euros en 2011, après avoir gagné 100 000 euros en 2009 et en 2010, se serait établi à 233 333 euros. Il aurait été exonéré puisque ce montant est inférieur à 250 000 euros.

En revanche, **l'application du dispositif introduit à l'Assemblée nationale permet de déterminer une fraction imposable de revenu excédent le seuil de 205 000 euros** : ainsi pour le même contribuable, il faut retenir la moyenne des revenus de 2009 et 2010, soit 200 000 euros divisés par deux, donc 100 000 euros. Il faut ensuite comparer son revenu exceptionnel de 500 000 euros en 2011 à cette moyenne. En calculant la différence – 400 000 euros – et en la divisant par deux (la période de lissage étant de deux ans), on obtient 200 000 euros. Si on rajoute les 100 000 euros issus de la moyenne des deux années 2009 et 2010, le total s'établit à 300 000 euros, soit 50 000 euros de plus que le seuil de 250 000 euros. Le contribuable acquitte la taxe de 3 % sur la différence de 50 000 euros, soit 1 500 euros.

### ***C. L'EXTENSION DE LA DURÉE D'APPLICATION DU DISPOSITIF JUSQU'AU RÉTABLISSEMENT DE L'ÉQUILIBRE DES COMPTES PUBLICS***

Enfin, un amendement, déposé par notre collègue député Charles de Courson, vise à maintenir la taxe exceptionnelle sur les hauts revenus jusqu'à ce que le déficit des comptes des administrations publiques soit nul.

Les « administrations publiques » comprennent l'État, les organismes divers d'administration centrale, la sécurité sociale et les collectivités territoriales. Aussi, pour en apprécier le solde il est prévu de s'en remettre au déficit déclaré à la Commission européenne avant le 1<sup>er</sup> avril de chaque année dans les conditions prévues au deuxième alinéa de l'article 3 du règlement (CE) n° 479/2009 du Conseil du 25 mai 2009 relatif à l'application du protocole sur la procédure concernant les déficits excessifs annexé au traité instituant la Communauté européenne.

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

Le présent article amène plusieurs remarques :

- en proposant la création d'un troisième impôt sur le revenu, dont les taux et l'assiette sont distincts des deux autres (l'impôt sur le revenu et la contribution sociale généralisée), il apporte une nouvelle démonstration que les mesures de recettes proposées par le Gouvernement ne consistent pas uniquement en des réductions ou suppressions de niches, mais aussi en des mesures générales d'augmentation des prélèvements obligatoires ;

- il confirme qu'il existe un gisement de recettes fiscales au sommet de la pyramide des revenus et que le Gouvernement n'accepte de l'exploiter que lorsqu'il n'a pas d'autre choix, que ce soit pour financer la réforme des retraites ou, aujourd'hui, pour respecter la trajectoire de solde qui figure dans le programme de stabilité 2011-2014. La précision, unique dans notre droit fiscal, selon laquelle cette taxe aurait vocation à disparaître lorsque nos finances publiques seraient parvenues à l'équilibre atteste de la répugnance du Gouvernement à faire porter l'effort sur les plus riches ;

- il illustre, par son assiette large et imposant selon un barème progressif des revenus aujourd'hui taxés forfaitairement (soit par la CSG, soit par le prélèvement forfaitaire libérateur), la nécessité de réformer en profondeur la fiscalité des personnes, en procédant à la fusion de l'impôt sur le revenu et de la contribution sociale généralisant et en harmonisant les prélèvements sur les revenus d'activité et sur les revenus de l'épargne ;

- il apporte une nouvelle illustration de l'incohérence de la politique fiscale conduite par la majorité sortante. Il faut en effet réaliser que la même majorité aura pu, au cours de la législature, alléger substantiellement la fiscalité sur le patrimoine des plus riches (tant au travers des allègements de droits de mutation à titre gratuit que de la réforme de l'impôt de solidarité sur la fortune, pour plus de 4 milliards d'euros au total) et, dans le dernier projet de loi de finances initial, défendre une mesure - dont le rendement est dix fois inférieurs aux allègements consentis par ailleurs (0,4 milliard d'euros) - en insistant sur l'injustice d'un système fiscal qui taxe de manière différenciée les revenus du capital et ceux du travail.

Ainsi, le rapporteur général du budget de l'Assemblée nationale a déclaré que « *plus un ménage est aisé et plus la composante de son revenu issue du patrimoine l'emporte sur celle issue du travail. Si vous en restez au barème, (...) vous imposerez les revenus du travail et vous passerez totalement à côté de la vraie richesse : celle des patrimoines et des plus-values* », tandis que la ministre du budget a affirmé que « *pour la première fois, au lieu de taxer, comme le fait l'impôt sur le revenu, des revenus d'activité ou des pensions seulement, nous taxons l'ensemble des sources de profit du ménage. C'est plus juste ainsi car nous taxerons davantage les plus riches, alors qu'avec l'impôt sur le revenu nous taxons beaucoup plus les classes moyennes* ».

Pourquoi cantonner ces principes à un troisième impôt sur le revenu, acquitté par 25 000 contribuables, et ne pas les transposer à l'ensemble de notre fiscalité sur les revenus ?

Ces remarques ainsi formulées, ce nouvel impôt, dont il faut noter qu'il s'applique indifféremment aux revenus du travail et du capital, présente une caractéristique choquante : **sa durée d'application est bornée dans le temps**. Il doit cesser d'être perçu à compter de l'année au cours de laquelle l'équilibre des comptes publics est atteint.

Cette précision illustre les réticences du Gouvernement à taxer les plus fortunés à due concurrence de leurs capacités contributives, qu'il se résout à solliciter seulement lorsqu'il n'a plus d'autre choix.

Une telle logique n'est pas acceptable et il convient de supprimer cette limite temporelle à la perception du nouvel impôt sur le revenu.

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

*ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 3*  
(Art. 775 ter, 779, 788, 790 C et 790 G du code général des impôts)

**Suppression des allègements sur les droits de mutation à titre gratuit  
instaurés par la loi TEPA**

**Commentaire : le présent article vise à supprimer l'ensemble des allègements sur les droits de mutation à titre gratuit auxquels a procédé la loi du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat (TEPA), à l'exception de l'exonération sur les droits de succession dont bénéficient les conjoints et les partenaires liés par un pacte civil de solidarité (PACS).**

**I. LE DROIT EXISTANT : LES MESURES ADOPTÉES DANS LA LOI  
TEPA**

La loi 2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat (TEPA) a considérablement allégé les droits de mutation à titre gratuit (DMTG).

Depuis le 22 août 2007, les successions et les transmissions entre **époux** et entre signataires d'un PACS sont exonérées (article 796-0 *bis* du code général des impôts).

En outre, **plusieurs abattements ont été créés ou relevés** (article 779 du code général des impôts) :

- l'abattement sur la part de chacun des **ascendants** et sur la part de chacun des **enfants** vivants ou représentés par suite de prédécès ou de renonciation est passé de 50 000 euros à 150 000 euros ;

- l'abattement applicable aux donations et successions pour les **frères** et **sœurs** est passé de 5 000 à 50 000 euros ;

- un abattement de 150 000 euros au profit des personnes **handicapées**, quel que soit leur lien de parenté, a été créé ;

- un abattement de 7 500 euros sur la part de chacun des **neveux** et **nièces** a été instauré.

Au surplus, la loi TEPA a instauré une **exonération complète des transmissions entre frères et sœurs, à la triple condition** que le frère ou la sœur soit, à l'ouverture de la succession, célibataire, veuf, divorcé, séparé de corps, qu'il soit âgé de plus de 50 ans ou infirme, et qu'il ait été constamment domicilié avec le défunt pendant les cinq années antérieures au décès (article 796-0 *ter* du même code).

Enfin, le **montant des abattements est désormais actualisé** au 1<sup>er</sup> janvier de **chaque année** dans la même proportion que la limite

supérieure de la première tranche du barème de l'impôt sur le revenu et arrondi à l'euro le plus proche. Il en est de même pour les limites de chaque tranche du barème applicable aux DMTG (articles 777 et 779 du code général des impôts).

S'agissant plus spécifiquement des donations, a été créée une **exonération, dans la limite de 30 000 euros (indexée), des dons de sommes d'argent consentis en pleine propriété** au profit d'un enfant, d'un petit-enfant, d'un arrière-petit-enfant ou, à défaut, d'une telle descendance, d'un neveu ou d'une nièce. Cette exonération ne s'applique qu'à condition que le donateur soit âgé de moins de soixante-cinq ans au jour de la transmission, et que le donataire soit âgé de dix-huit ans révolus ou ait fait l'objet d'une mesure d'émancipation au jour de la transmission (article 790 G du même code).

## **II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : LA SUPPRESSION DES ALLÈGEMENTS VOTÉS DANS LE CADRE DE LA LOI TEPA**

### ***A. DES ABATTEMENTS RAMENÉS À LEUR NIVEAU DE 2007***

Le présent article vise à supprimer l'ensemble des allègements sur les droits de mutation à titre gratuit auxquels a procédé la loi du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat (TEPA), à l'exception de l'exonération sur les droits de succession dont bénéficient les conjoints et les partenaires liés par un pacte civil de solidarité (PACS).

En effet, à l'exception des conjoints ou des partenaires qui peuvent avoir l'impression d'être taxés pour des biens dont ils avaient déjà la jouissance et à un moment où leur niveau de vie diminue, **l'héritage apporte objectivement une faculté contributive supplémentaire aux bénéficiaires**. Dès lors, il n'est pas illégitime de les imposer à ce titre.

De manière concrète, sont ainsi proposés :

- la diminution de l'**abattement** pour la perception des **droits de mutation à titre gratuit en ligne directe**, qui repasserait de 159 325 euros à **50 000 euros** (B du I). En revanche, l'abattement global de 50 000 euros sur l'actif net successoral recueilli soit par les enfants vivants ou représentés ou les ascendants du défunt, en vigueur avant la loi TEPA<sup>1</sup>, serait rétabli (A du I) ;

- la diminution de l'**abattement** applicable aux donations et successions pour les frères et sœurs, qui repasserait de 15 932 euros à **5 000 euros** (B du I) ;

- la **suppression de l'abattement** de 7 967 euros applicable sur la part de chacun des **neveux et nièces** (B du I). En revanche, l'article 790 C du

---

<sup>1</sup> L'article 775 ter du code général des impôts serait donc rétabli à cette fin.

code général, qui permettait d'effectuer un abattement de 5 000 euros sur les donations à chacun des neveux et nièces serait rétabli dans sa rédaction d'avant la loi TEPA (D du I) ;

- et la **suppression de l'exonération de DMTG pour les dons de sommes d'argent** consenti en pleine propriété au profit d'un enfant, d'un petit-enfant ou d'un arrière petit-enfant, dans la limite de 31 865 euros (E du I).

L'ensemble de ces dispositions entreraient en vigueur à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2012.

## ***B. DES MESURES QUI NE CONCERNERONT QUE LES SUCCESSIONS LES PLUS IMPORTANTES***

### **1. Plus des trois quarts des successions resteraient exonérées de DMTG**

Il convient de souligner que **ce quasi-retour au droit prévalant avant 2007 ne signifie pas que les successions de la plupart des Français seront imposées de manière prohibitive.**

En effet, d'une part, **seule une minorité de successions seront frappées par des DMTG.** Pour mémoire, avant l'entrée en vigueur de la loi TEPA, seul un gros quart des décès entraînaient l'acquittement de droits de succession, comme le rappelle le tableau suivant :

**Répartition des successions ouvertes en 2005**

Nombre de décès	537.300
Nombre de déclarations déposées	352.759 (66 %)
Nombre de déclarations imposables	144.719
% de déclarations imposables/déclarations déposées	41 %
% de déclarations imposables /décès	27 %

*Source : ministère de l'économie, des finances et de l'emploi / commission des finances*

Selon les données communiquées par le Gouvernement en 2009, la loi TEPA précitée a singulièrement augmenté la **proportion des successions exonérées de droits**, celle-ci étant désormais de l'ordre de **95 %**.

**Le dispositif proposé par votre commission des finances maintiendrait plus des trois quarts des successions hors du champ de l'imposition**, du fait du maintien de l'exonération dont bénéficient les conjoints et les partenaires liés par un PACS, ce qui aurait un effet :

- à la fois sur les successions entre conjoints ;

- et, le cas échéant, sur les successions en ligne directe, une part de l'héritage pouvant être léguée aux descendants au moment du décès du premier conjoint et le solde au moment du décès du conjoint survivant, ce qui permet aux enfants de bénéficier deux fois des abattements prévus.

## 2. Un niveau raisonnable de droits à acquitter

Il convient également de souligner que, pour les successions soumises aux DMTG, ces droits s'appliquent en fonction de **barèmes progressifs** définis à l'article 777 du code général des impôts.

Pour ce qui concerne les transmissions en ligne directe, le barème est le suivant :

### Barème des droits de mutation à titre gratuit en ligne directe

Fraction de part nette taxable	Tarif applicable (en %)
N'excédant pas 8 072 euros	5
Comprise entre 8 072 euros et 12 109 euros	10
Comprise entre 12 109 euros et 15 932 euros	15
Comprise entre 15 932 euros et 552 324 euros	20
Comprise entre 552 324 euros et 902 838 euros	30
Comprise entre 902 838 euros et 1 805 677 euros	40
Au-delà de 1 805 677 euros	45

Source : article 777 du code général des impôts

Les exemples suivants montrent comment ce mécanisme s'appliquerait concrètement à des cas particuliers.

#### Quelques exemples d'application de la réduction des abattements proposée par le présent article

**Exemple 1 : Succession de M. X, sans conjoint survivant et deux enfants, détenant un patrimoine de 117 000 euros (patrimoine médian des Français)**

L'abattement global de 50 000 euros sur le patrimoine de M. X, puis l'abattement de 50 000 euros sur la part de chacun des enfants aboutit à une exonération de DMTG, comme dans le droit actuel.

**Exemple 2 : Succession de M. et Mme Y, unis sous le régime de la communauté, trois enfants, détenant un patrimoine de 350 000 euros (le triple du patrimoine médian des Français)**

M. Y décède le premier. Il lègue la moitié de sa part à son épouse survivante et le sixième à chacun de ses enfants.

Mme Y est exonérée de droits. Ses enfants également, du fait de l'abattement global puis de l'abattement sur la part de chacun des enfants.

Au moment de la succession de Mme Y, dont le patrimoine s'élève alors à 262 500 euros, ses trois héritiers acquitteront chacun 2 361 euros sur les 87 500 euros qu'ils auront perçus, soit 2,7 % (contre une exonération actuellement).

**Exemple 3 : Succession de M. Z, sans conjoint survivant et deux enfants, détenant un patrimoine de 1 400 000 euros, dont 300 000 euros investis en assurance-vie (à parité entre ses enfants)**

L'assurance-vie, dont le régime ne change pas, est exonérée dans la limite de 30 500 euros puis taxée à hauteur de 20 % sur le solde, soit 23 900 euros par enfants.

Sur le reste de la succession, qui demeure au taux marginal de 20 %, chaque enfant devra acquitter 93 194 euros.

En tout, chaque héritier aura ainsi acquitté 16,7 % de la part qu'il a perçue (contre 14,3 % dans le régime actuel).

Ces exemples démontrent que, **dans la très grande majorité des cas, les dispositions proposées n'ont qu'un effet raisonnable sur les droits de succession**. Il s'agit simplement d'assurer l'imposition adéquate de la faculté contributive réelle qu'apporte l'héritage à ses bénéficiaires (conjoints survivants exceptés).

### **3. Le cas spécifique des donations**

En matière de donations, l'effet de la suppression des dons d'argent en franchise de droits ne devrait pas peser de façon démesurée sur le rythme des transmissions intergénérationnelles, eu égard aux mesures instaurées, à l'initiative du Gouvernement, dans le cadre de la première loi de finances rectificative pour 2011 (loi n° 2011-900 du 29 juillet 2011), à savoir :

- l'augmentation de six à dix ans du délai de rappel des donations ;
- et la suppression des réductions des droits de donation liées à l'âge du donateur<sup>1</sup>.

Il ne serait pas surprenant de constater un fort ralentissement des donations du fait de ces deux mesures, après un « appel d'air » durant l'année 2011.

A titre de comparaison, l'abrogation des dons d'argent en franchise de droits représentera une fiscalité supplémentaire de l'ordre de 200 millions d'euros pour les contribuables, contre 740 millions d'euros pour les dispositions précitées.

#### ***C. UNE MESURE QUI RAPPORTERAIT DE L'ORDRE DE 2,1 MILLIARDS D'EUROS***

L'adoption du présent article additionnel apporterait également des recettes supplémentaires significatives au budget général.

En effet, d'après les chiffres transmis par le Gouvernement, l'ensemble des allègements votés en 2007 représente un coût de 2,7 milliards

---

<sup>1</sup> 50 % de réduction pour un donateur âgé de moins de 70 ans, et 30 % entre 70 et 80 ans.

d'euros pour les successions, dont 568 millions d'euros pour l'exonération de DTMG au profit du conjoint survivant (qu'il est proposé de maintenir), et de 650 millions d'euros pour les donations.

Au total, l'instauration du dispositif proposé se traduirait donc par un **surplus de recettes de l'ordre de 2,1 milliards d'euros.**

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

*ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 3  
(Art. 730 ter, 746, 750 et 750 bis A du code général des impôts)*

**Maintien du taux actuel du droit de partage**

**Commentaire : le présent article maintient le taux actuel du droit de partage à hauteur de 1,10 %.**

**I. UNE FORTE HAUSSE DU DROIT DE PARTAGE ADOPTÉE DANS LE CADRE DE LA PREMIÈRE LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE POUR 2011**

***A. LE DROIT DE PARTAGE***

Le droit de partage est dû lors de la régularisation d'un acte faisant cesser une indivision<sup>1</sup> existant entre plusieurs personnes, appelées indivisaires.

Ce droit concerne les sociétés au moment de leur dissolution, les successions lorsque les héritiers se voient allouer des biens en représentation de leurs droits, le **divorce lorsque les époux doivent décider de l'attribution des biens acquis en commun**.

A titre indicatif, 127 578 divorces ont été prononcés en 2009, avec autant d'actes de partage à régulariser.

Enfin, le droit de partage s'applique sur l'actif net des biens à partager (actif indivis - passif indivis).

***B. UNE FORTE HAUSSE DU DROIT DE PARTAGE***

Pour financer la coûteuse réforme de l'ISF adoptée dans le cadre de la première loi de finances rectificative pour 2011, le taux du droit de partage a été fortement augmenté, à hauteur de 1,4 point. Il doit ainsi **passer de 1,10 % à 2,50 % le 1<sup>er</sup> janvier 2012**.

La brutale hausse du droit de partage pour financer la réforme de l'ISF est particulièrement **injuste et contraire à l'engagement pris par le Gouvernement** de faire financer la réforme de l'ISF par les contribuables de cet impôt. En effet, elle pèse sur des personnes, qui, dans la grande majorité des cas, ne sont pas assujetties à cet impôt. En conséquence, elles n'ont pas vocation à être la variable d'ajustement des incohérences de la politique fiscale du Gouvernement.

---

<sup>1</sup> Ensemble de biens acquis par plusieurs personnes en commun.

En outre, cette forte hausse s'apparenterait à une **double peine**, car les personnes acquittant un droit de partage sont parfois confrontées à une situation personnelle et patrimoniale délicate, notamment au moment des décès et des divorces. **S'agissant plus spécifiquement de ce dernier cas, les divorcés sont déjà pénalisés par la suppression, à partir de 2011, de la triple déclaration pour l'impôt sur le revenu<sup>1</sup>.**

La profession notariale n'avait pas manqué de dénoncer la brutalité de cette augmentation ainsi que ses conséquences, soulignant qu'elle pénaliserait nos concitoyens à des moments difficiles de leur existence, et qu'elle aurait également un effet négatif sur les entreprises.

Elle avait notamment alerté sur le risque que cette mesure freine les partages, maintenant en indivisions des actifs, avec à la clé des **conflits juridiques, fiscaux et familiaux**.

## **II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR VOTRE COMMISSION DES FINANCES : LE MAINTIEN DU TAUX ACTUEL DU DROIT DE PARTAGE**

### ***A. LE MAINTIEN DU TAUX ACTUEL DU DROIT DE PARTAGE***

Le présent article additionnel **maintient le taux actuel du droit de partage à hauteur de 1,10 %**, au lieu du taux de 2,50 % qui doit s'appliquer à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2012.

### ***B. UNE MESURE DE JUSTICE FISCALE***

Le maintien du taux actuel du droit de partage est une **mesure de justice fiscale**. En effet, il n'est pas normal que des redevables non assujettis à l'impôt de solidarité sur la fortune contribuent à en financer la réforme, alors même que cette dernière favorise clairement les plus aisés de nos concitoyens.

Le coût de cette mesure, estimé à 325 millions d'euros, sera intégralement compensé par d'autres amendements.

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

---

<sup>1</sup> Jusqu'à présent, les dispositions fiscales permettaient au couple, l'année du divorce, d'effectuer trois déclarations de revenus, ce qui entraînait une baisse de l'impôt, en raison de la progressivité du barème. Cet avantage fiscal a été supprimé par la loi de finances pour 2011. Désormais, en cas de divorce, chacun des époux séparés devra faire une déclaration distincte, cumulant les revenus personnels et la quote-part des revenus communs perçus au cours de l'année entière. La réforme s'appliquera pour la première fois pour les revenus 2011, déclarés en 2012.

*ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 3*  
*(Art. 150-0 D bis du code général des impôts)*

**Suppression des abattements pour durée de détention  
sur les plus-values de cessions de titres de sociétés**

**Commentaire : le présent article tend à supprimer les abattements pour durée de détention sur les plus-values de cessions de titres de sociétés, d'un tiers par année au-delà de la cinquième.**

**I. LE DROIT EXISTANT**

Aux termes de l'article 150-0 D *bis* du code général des impôts, créé par la loi de finances rectificative pour 2005 (loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005), **un abattement peut s'appliquer aux plus-values de cessions de titre de sociétés au-delà d'une certaine durée de détention.**

Ainsi, **les plus-values** retirées des cessions à titre onéreux d'actions, de parts de sociétés ou de droits démembrés portant sur ces actions ou parts **sont réduites d'un abattement d'un tiers pour chaque année de détention au-delà de la cinquième**, ce qui entraîne donc une **exonération totale au bout de huit ans**, lorsque les conditions suivantes sont remplies :

- la durée et le caractère continu de la détention des titres ou droits cédés doivent pouvoir être justifiés par le contribuable ;

- la société dont les actions, parts ou droits sont cédés est passible de l'impôt sur les sociétés ou d'un impôt équivalent ou soumise sur option à cet impôt ; elle exerce une activité commerciale, industrielle, artisanale, libérale, agricole ou financière, à l'exception de la gestion de son propre patrimoine mobilier ou immobilier, ou a pour objet social exclusif de détenir des participations dans des sociétés exerçant les activités précitées. Cette condition s'apprécie de manière continue pendant les cinq années précédant la cession ; enfin, elle a son siège social dans un Etat membre de la Communauté européenne ou dans un autre Etat partie à l'accord sur l'Espace économique européen ayant conclu avec la France une convention fiscale qui contient une clause d'assistance administrative en vue de lutter contre la fraude ou l'évasion fiscale.

Il est à noter qu'en cas de cession de titres ou droits appartenant à une série de titres ou droits de même nature, acquis ou souscrits à des dates différentes, les titres ou droits cédés sont ceux acquis ou souscrits aux dates les plus anciennes.

Enfin, pour les titres ou droits acquis ou souscrits avant le 1<sup>er</sup> janvier 2006, à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2006, la date d'acquisition est réputée être le 1<sup>er</sup> janvier 2006 pour l'application de ces dispositions. Du fait de ces

dispositions « anti-aubaine », **les premiers abattements d'un tiers surviendront à compter de 2012 et les premières exonérations totales à compter de 2014.**

Ce dispositif n'a donc pas encore produit d'effet budgétaire. Son coût financier à venir demeure donc incertain mais il est généralement estimé aux alentours d'**un milliard d'euros** en année pleine, à partir de 2014.

## **II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ**

La rédaction actuelle de l'article 150-0 D *bis* du code général des impôts **organise l'évaporation, à compter de 2014, d'1 milliard d'euros de recettes fiscales.**

Il importe dès aujourd'hui de faire en sorte que ce phénomène ne se produise pas, en abrogeant **l'abattement pour durée de détention applicable aux plus-values de cessions de valeurs mobilières** instauré par la loi de finances rectificative pour 2005.

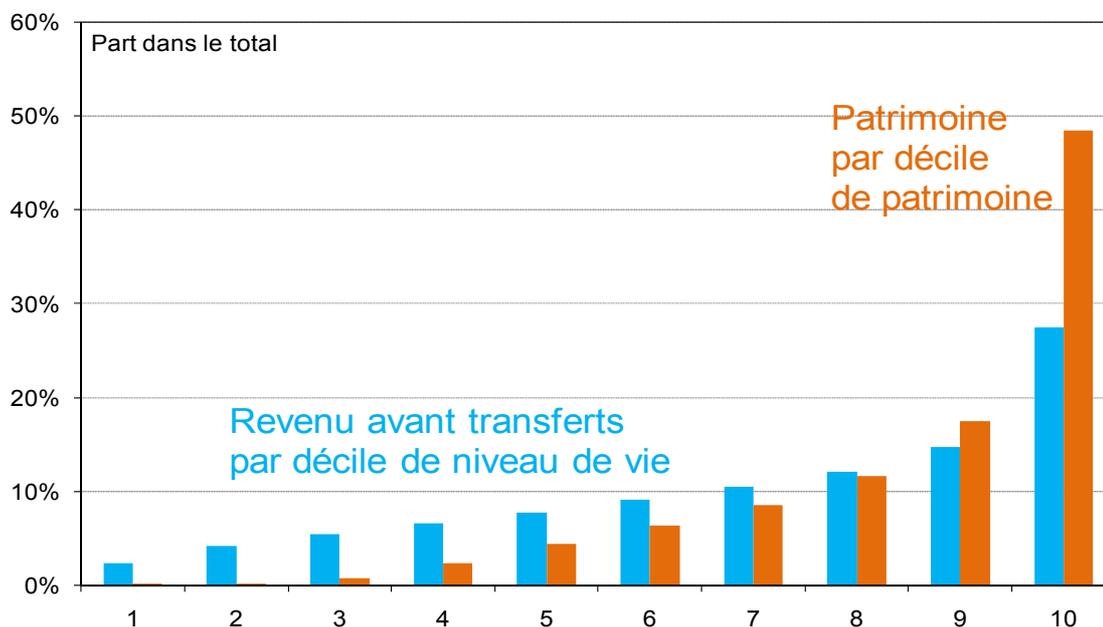
En effet, il n'est pas légitime de maintenir un dispositif qui va permettre la soustraction à l'impôt de gains conséquents et massivement concentrés sur les plus favorisés, le régime de taxation des plus-values financières étant déjà suffisamment incitatif pour orienter vers ce type de support les épargnants qui le peuvent.

### ***A. LA PROFONDE INJUSTICE D'UNE NICHE EN FAVEUR DES PLUS FAVORISÉS***

Tout d'abord, il n'est pas douteux que l'abattement applicable aux plus-values de cessions de titres de sociétés bénéficiera en tout premier lieu aux plus riches des ménages.

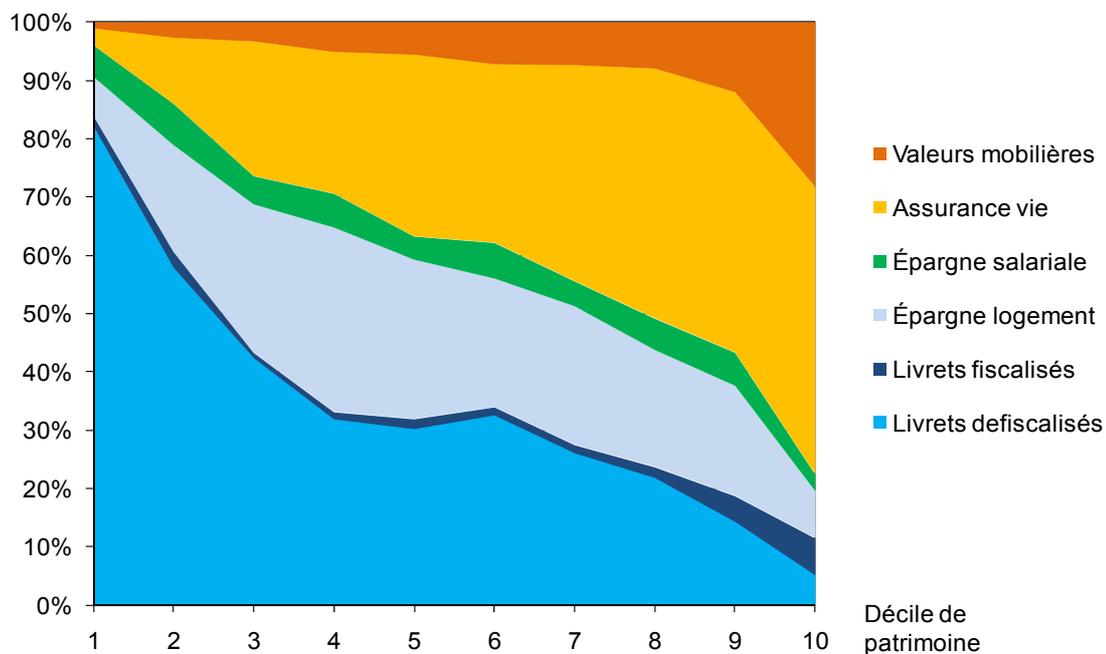
Les enquêtes de l'INSEE montrent bien, d'une part, que **les patrimoines sont plus concentrés que les revenus** et, d'autre part, que **plus le patrimoine est élevé, plus la part des actions et des autres valeurs mobilières de placements l'est également**, ce que montrent les graphiques ci-après.

### Répartition du revenu et du patrimoine



Source : Enquête Patrimoine 2004, Modèle Saphir 2009-ERFS 2007 DGTrésor

### Composition du patrimoine financier par décile de patrimoine



Source : Enquête patrimoine 2004, calculs DGTrésor

En outre, **les gains tirés des plus-values sur valeurs mobilières ne constituent qu'un revenu de complément pour l'ensemble de la population.** Des calculs de la direction générale du Trésor à partir de données datant de 2007 montrent ainsi que ces gains ne représentent une part significative des revenus que pour le dernier décile de niveau de vie en France, cette part n'excédant cependant pas 2 % des revenus des personnes se situant dans ce dernier décile (dans les neuf autres déciles, cette proportion est nulle).

Revenir sur l'abattement précité sera donc non seulement **juste**, mais **ne pénalisera quasiment personne de manière significative**, une fois l'avantage fiscal ramené en face de l'ensemble des revenus de l'intéressé.

### ***B. UN RÉGIME « ORDINAIRE » DÉJÀ FAVORABLE***

**Il est également douteux que la suppression de l'abattement détourne des placements en actions ceux qui peuvent se permettre de diversifier leur portefeuille**, c'est-à-dire les personnes les plus aisées :

- d'une part, parce ces placements sont généralement considérés comme les plus profitables sur le long terme, ce qui est le premier critère d'appréciation des épargnants qui ont un horizon long ;

- d'autre part, parce que le régime « ordinaire » de taxation des plus-values, c'est-à-dire une imposition forfaitaire de 19 % (+ 13,5 % de contributions sociales) demeure relativement attractif ;

- enfin, parce qu'il est possible de gérer son portefeuille au travers de régimes encore plus favorables (comme l'assurance-vie ou les plans d'épargne en actions).

Il est donc à la fois **nécessaire**, d'un point de vue social et budgétaire, et **économiquement sensé** de revenir sur le régime d'abattement pour durée de détention des plus-values de cessions de titres ou droits de sociétés.

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

*ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 3  
(Art. 117 quater du code général des impôts)*

**Suppression du prélèvement forfaitaire libératoire sur les dividendes**

**Commentaire : le présent article tend à supprimer le prélèvement forfaitaire libératoire sur les dividendes.**

**I. LE DROIT EXISTANT**

Aux termes de l'article 117 *quater* du code général des impôts, créé par la loi de finances pour 2008 (loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007), **les personnes physiques fiscalement domiciliées en France qui bénéficient de dividendes<sup>1</sup> peuvent opter pour leur assujettissement à un prélèvement au taux de 19 %, qui libère les revenus auxquels il s'applique de l'impôt sur le revenu.**

Ainsi, il revient aux contribuables bénéficiaires de dividendes de choisir, pour leur imposition, entre :

- le régime « normal »<sup>2</sup>, qui consiste à les soumettre au barème de l'impôt sur le revenu (IR) après un abattement de 40 %, puis un abattement annuel de 1 525 euros pour les contribuables célibataires, divorcés ou veufs et de 3 050 euros pour les contribuables mariés soumis à une imposition commune ;

- ou bien le prélèvement forfaitaire libératoire de 19 %.

**L'origine de l'abattement de 40 % sur les dividendes**

En vertu du 2° du 3 de l'article 158 du code général des impôts. Ce système, héritage de l'ancien avoir fiscal, vise à éviter la double imposition de ces revenus (au travers de l'impôt sur les sociétés puis de l'impôt sur le revenu). De plus, il est opéré un abattement annuel de 1 525 euros pour les contribuables célibataires, divorcés ou veufs et de 3 050 euros pour les contribuables mariés soumis à une imposition commune sur le montant des dividendes et après déduction des dépenses effectuées en vue de leur acquisition ou conservation.

---

<sup>1</sup> Il s'agit des revenus distribués par les sociétés passibles de l'impôt sur les sociétés ou d'un impôt équivalent ou soumises sur option à cet impôt, ayant leur siège dans un Etat de la Communauté européenne ou dans un Etat ou territoire ayant conclu avec la France une convention fiscale en vue d'éviter les doubles impositions en matière d'impôt sur les revenus et résultant d'une décision régulière des organes compétents.

<sup>2</sup> Article 158 du code général des impôts.

L'avoir fiscal était considéré comme une niche fiscale. L'abattement de 40 % est classé dans les modalités de calcul de l'impôt car, selon le Gouvernement, « dans la mesure où il est considéré que l'abattement a pour objet principal d'éviter une double imposition des dividendes distribués. Cette mesure a par ailleurs un caractère général, ce qui confirme un tel choix. La dépense fiscale relative à l'avoir fiscal aurait fait l'objet du même déclassement si elle n'avait pas été remplacée par l'abattement de 40% dès lors que son objet était similaire »<sup>1</sup>.

La « contribution exceptionnelle sur les hauts revenus », créée à l'article 3 du présent projet de loi de finances et assise sur le revenu fiscal de référence, frappe cependant les dividendes dans leur intégralité, avant application de l'abattement de 40 %.

Par construction, **le prélèvement n'est profitable qu'à certains contribuables dont les revenus les situent dans la tranche marginale de 41 % de l'IR** : seul ce taux reste supérieur à 19 % compte tenu de l'abattement de 40 % précité. Mais, comme l'a souligné le rapport général du Sénat de la loi de finances pour 2008<sup>2</sup>, compte tenu de l'abattement supplémentaire de 1 525 euros, « en-dessous d'un montant de dividendes distribués de **19 800 euros** pour un contribuable célibataire, veuf ou divorcé, le choix du prélèvement libératoire n'est pas fiscalement avantageux. Le bénéfice de la mesure croît ensuite, en fonction du dividende. Sous l'hypothèse d'un rendement du capital de 1,8 %, la mesure concerne des **patrimoines investis en actions d'un minimum de 1 100 000 euros pour une personne seule** ».

Le Gouvernement ne publie pas le coût de ce dispositif dans le fascicule « Voies et moyens » annexé au projet de loi de finances.

Cependant, au moment de l'examen de ce dispositif par le Parlement, il était estimé que l'option offerte aux contribuables pour un prélèvement libératoire conduirait :

- tout d'abord, en 2008, **première année d'application** de la mesure, à des **recettes supplémentaires de l'ordre de 600 millions d'euros** puisque le budget général bénéficierait, pour ce seul exercice, à la fois d'une part du produit de l'impôt sur le revenu au titre des dividendes de 2007 et du produit du prélèvement libératoire sur les dividendes de 2008 pour les contribuables qui ont alors opté pour le dispositif ;

- **puis à une perte de recettes** en raison d'une taxation amoindrie de la plupart des contribuables ayant exercé leur option. La perte ainsi attendue entre 2007 et 2009 était de **143 millions d'euros**.

Toutefois, l'attraction du prélèvement forfaitaire libératoire semble avoir largement dépassé les attentes du gouvernement de l'époque, la Cour des comptes estimant, dans son rapport sur les résultats et la gestion budgétaire de

<sup>1</sup> Réponse n° 9 du Gouvernement à un questionnaire du rapporteur général de la commission des finances du Sénat, publiée en annexe au rapport de Philippe Marini, « Comment définir et chiffré les allègements de prélèvements obligatoires », n° 553 (2010-2011).

<sup>2</sup> Rapport général n° 91 (2007-2008), Tome II, commentaire de l'article 6.

l'Etat pour l'exercice 2009, la perte de recettes entre 2008 et 2009 à 1,5 milliard d'euros.

Au total, **le coût du prélèvement forfaitaire sur les dividendes pour l'Etat sur deux années comparables** (c'est-à-dire hors année de l'entrée en vigueur du régime) **devrait donc atteindre au moins 300 millions d'euros.**

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le « plan de retour à l'équilibre des finances publiques » annoncé par le Premier ministre, le 7 novembre 2011, comporte l'augmentation (de 19 % à 24 %) du taux du prélèvement forfaitaire libératoire sur les dividendes et les intérêts *« de telle sorte que la taxation des dividendes soit alignée sur la taxation des revenus »*.

Votre rapporteure générale prend acte de cette annonce, et constate qu'effectivement le nouveau taux annihilera l'intérêt d'opter pour le prélèvement forfaitaire libératoire.

Cependant, elle ne partage pas la méthode choisie par le Gouvernement et considère bien préférable de supprimer l'option pour le prélèvement, c'est-à-dire de soumettre tous les dividendes au barème de l'IR. En effet, seule cette solution permet à chacun d'acquitter son juste impôt en fonction de ses revenus globaux et permet ainsi une réelle correction des inégalités de patrimoine. C'est d'ailleurs pourquoi, progressivement, tous les revenus patrimoniaux devraient avoir vocation à rejoindre le barème.

### A. LA NÉCESSITÉ DE CORRIGER LES INÉGALITÉS DE PATRIMOINE

A cet égard, le commentaire de l'article additionnel après l'article 3 proposant la suppression de l'abattement pour durée de détention pour les plus values de cessions de titres de sociétés a déjà détaillé les différences de répartition des revenus, des patrimoines et de composition du patrimoine financier entre les ménages (*cf. supra*).

Pour compléter ces données, il convient d'ajouter que l'enquête « revenus fiscaux et sociaux » de l'INSEE montre que **les ménages du dernier décile de niveau de vie retirent près de 60 % des revenus du patrimoine** (hors loyers fictifs) **alors qu'ils ne possèdent que 40 % du patrimoine sur un champ comparable** (hors résidence principale, et 30 % du patrimoine total). L'étude précise qu'une grande partie de cette « sur »-concentration des revenus du patrimoine provient des différences de composition du patrimoine par grandes catégories d'actifs entre déciles de niveau de et des différences de rendements moyens entre ces actifs.

S'agissant plus précisément des revenus de capitaux mobiliers, des calculs de la direction générale du Trésor à partir de données datant de 2007 montrent que ceux-ci représentent :

- 1 % du revenu total des ménages situés dans les huit premiers déciles de niveau de vie ;

- 2 % du revenu total des ménages situés dans le neuvième décile de niveau de vie ;

- 7 % du revenu total des ménages situés dans le dernier décile de niveau de vie.

Il s'agit donc d'un **revenu de complément pour la quasi-totalité des ménages**, seules quelques familles particulièrement fortunées en tirant l'essentiel de leurs gains.

***B. LA RÉFORME DE LA FISCALITÉ DES REVENUS DU PATRIMOINE DOIT S'INSCRIRE DANS LA REFORME GLOBALE DE LA FISCALITÉ DES PERSONNES***

Le différentiel de taxation des revenus du travail et des revenus du capital existe aussi bien en matière **fiscale** (le prélèvement forfaitaire libératoire est plus avantageux que le barème pour les ménages dont le taux marginal d'imposition est celui de l'une des deux dernières tranches) que pour les **prélèvements sociaux** (le taux global s'établit à 20,9 % pour les revenus du travail et à 13,5 % pour les revenus du capital).

Même s'il ne faut pas perdre de vue qu'en matière de fiscalité de l'épargne, les assiettes sont délocalisables et que par conséquent il n'est pas souhaitable de trop s'écarter des pratiques de nos voisins, il n'en reste pas moins qu'il **serait plus juste que tout euro de revenu supplémentaire soit au minimum taxé de la même manière, qu'il provienne de revenus du travail ou de revenus d'épargne.**

Cependant, un tel objectif ne peut être atteint par des initiatives parcellaires et doit s'inscrire dans le cadre d'une **refonte globale de l'imposition des revenus des personnes physiques, qui porterait à la fois sur l'impôt sur le revenu et la contribution sociale généralisée et sur les revenus du travail comme sur ceux de l'épargne.**

Les données ci-dessous<sup>1</sup> illustrent les conséquences qui résulteraient d'une **suppression de l'ensemble des dispositifs de taxation au prélèvement forfaitaire libératoire de revenus du patrimoine** (à l'exception des plus-values immobilières), aussi bien sur le plan financier que du point de vue du nombre de contribuables intéressés.

---

<sup>1</sup> Réponse n° 4 du Gouvernement à un questionnaire du rapporteur général de la commission des finances du Sénat, publiée en annexe au rapport de Philippe Marini, « Comment définir et chiffrer les allègements de prélèvements obligatoires », n° 553 (2010-2011).

Il résulte de ces éléments (calculés à partir de données de 2009) :

- que la mise au barème rapporterait **1,6 milliard d'euros**, ce qui n'est pas négligeable mais qui, en 2009, n'aurait majoré « que » de 3 % le produit de l'impôt sur le revenu (qui s'est établi à 46,7 milliards d'euros) ;

- en revanche, plus de 8 millions de contribuables seraient concernés par la réforme. **2,3 millions de contribuables y perdraient**, pour 1,9 milliard d'euros, tandis que les trois quarts y gagneraient (pour un montant par « gagnant » réduit compte tenu du gain global limité à 314 millions d'euros).

Le fait qu'il y ait des perdants à un dispositif optionnel peut paraître surprenant. Il laisse supposer qu'un **nombre non négligeable de contribuables optent pour le prélèvement forfaitaire libératoire alors qu'ils n'y ont pas intérêt.**

Voici l'extrait du rapport qui illustre ce qui précède : « *les données fournies permettent d'évaluer l'impact d'une taxation au barème de l'intégralité des revenus du patrimoine (hors plus values immobilières), par comparaison avec la législation actuelle. Elles ressortent d'une simulation effectuée sur les revenus 2009.*

**Tableau : Montants cumulés des différents revenus du patrimoine (revenus 2009)**

Type de revenus imposés aux PFL et aux taux de 19% (PV) (les données ne permettent pas prendre en compte les PVI)	Montants (en M€)
Revenus des actions et parts soumis au prélèvement libératoire de 18% (ligne 2DA de la 2042)	5 229
Produits d'assurance-vie et de capitalisation soumis au prélèvement libératoire de 7,5% (ligne 2DH de la 2042)	802
Produits de placement soumis aux prélèvements libératoires autres que ceux indiqués lignes 2DA et 2DH (ligne 2EE de la 2042)	6 194
Plus-values, gains en capital et profits divers sur valeurs mobilières et assimilés (ligne 3 VG de la 2042 et lignes du bloc 3 de la 2042C)	4 805
Plus-values des professions non salariées (revenus agricoles) (lignes concernées de la 2042 C)	93
Plus-values des professions non salariées (revenus industriels et commerciaux) (lignes concernées de la 2042 C)	571
Plus-values des professions non salariées (revenus non commerciaux) (lignes concernées de la 2042 C)	446
<b>Ensemble</b>	<b>18 139</b>

« Le tableau suivant permet d'identifier l'impact budgétaire d'une mise au barème des revenus et d'identifier les gagnants et perdants d'une telle modification.

**Nombre de contribuables concernés par la mesure, nombre de contribuables perdants et nombre de contribuables gagnants à la mesure**

Nombre de contribuables concernés par la mesure	Nombre de contribuables perdants	Surplus d'imposition des contribuables perdants (en M€)	Nombre de contribuables gagnants	Perte de recettes résultant des contribuables gagnants (en M€)	Surplus d'imposition total (en M€)	Nombre de contribuables non impactés
8 055 574	2 381 414	1 944	5 667 821	-314	1 630	6 339

« De manière schématique :

« - les foyers perdants deviendraient taxés marginalement à 30% ou à 41% si les revenus du patrimoine étaient imposés au barème ;

« - les foyers gagnants soumettent actuellement des revenus au prélèvement libératoire forfaitaire ou au taux de 19% (PV) alors qu'ils acquitteraient un impôt d'un montant inférieur si ces mêmes revenus étaient taxés au barème. »

### ***C. UN PREMIER PAS SIGNIFICATIF : L'ABROGATION DU PRÉLÈVEMENT FORFAITAIRE LIBÉRATOIRE SUR LES DIVIDENDES***

La nécessité de refondre la fiscalité des revenus de l'épargne dans le cadre d'une refonte globale de la fiscalité des revenus **n'interdit pas de prendre des initiatives dès aujourd'hui**. Le cas des **dividendes** apparaît particulièrement **emblématique**.

En effet, comme indiqué *supra*, compte tenu de l'abattement de 40 % sur le montant des dividendes, **l'option pour le prélèvement forfaitaire libératoire n'est intéressante que pour les contribuables relevant de la dernière tranche du barème**, à 41 % et disposant d'un patrimoine très élevé, dont la seule poche « actions » dépasse 1,1 million d'euros. Les effets de sa remise en cause seraient donc, dans ce cas, véritablement ciblés sur les contribuables disposant des plus hauts revenus.

Concrètement, **pour les contribuables les plus aisés, ces effets seraient identiques à ceux du relèvement du taux du prélèvement à 24 %, annoncé par le Premier ministre**. En revanche, seule la soumission des revenus au barème, par essence beaucoup plus juste que le prélèvement forfaitaire libératoire, permet d'assurer une vraie progressivité de l'impôt.

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

*ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 3*  
(Art. 726 du code général des impôts)

**Réforme du droit d'enregistrement des cessions de droits sociaux**

**Commentaire : le présent article tend à diminuer le taux du droit d'enregistrement et à dé plafonner ce droit pour les actes portant cessions d'actions ou de parts de sociétés cotées et pour les cessions d'actions ou de parts de sociétés non cotées.**

**I. LE DROIT EXISTANT**

Aux termes du 1° du I de l'article 726 du code général des impôts, les **cessions de droits sociaux** sont soumises à un **droit d'enregistrement** dont le taux est fixé à **3 %** :

- pour les actes portant cessions d'actions, de parts de fondateurs ou de parts bénéficiaires des sociétés par actions négociées sur un marché réglementé d'instruments financiers ou sur un système multilatéral de négociation ;

- pour les **cessions<sup>1</sup> de parts de fondateurs ou de parts bénéficiaires des sociétés par actions non cotées** et de parts ou titres du capital, souscrits par les clients, des établissements de crédit mutualistes ou coopératifs.

Ce droit est toutefois **plafonné à 5 000 euros par mutation**.

Il est à noter que les cessions de parts sociales dans les sociétés dont le capital n'est pas divisé en actions sont également soumises à un droit d'enregistrement de 3 %, non plafonné. En revanche, il est appliqué sur la valeur de chaque part sociale un abattement égal au rapport entre la somme de 23 000 euros et le nombre total de parts sociales de la société.

**II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ**

Ce régime n'apparaît pas satisfaisant, principalement en raison du **plafond très bas** applicable aux cessions d'actions. Celui-ci est, en effet, atteint dès lors que la mutation dépasse 166 667 euros.

A titre de comparaison, même s'il s'agit de la compilation de plusieurs droits alimentant plusieurs bénéficiaires, les « **frais de notaire** » applicables aux droits de mutation à titre onéreux de biens immobilier ancien,

---

<sup>1</sup> *Autres que celles pour les cessions de participations dans des personnes morales à prépondérance immobilière, dont le droit d'enregistrement est au taux de 5 %.*

qu'ont à acquitter de nombreux ménages qui deviennent propriétaires, sont souvent compris entre 7 % et 7,5 % (à comparer au taux de 3 % applicable aux cessions d'actions) du montant de l'acquisition et ne sont **pas plafonnés** (alors que les droits sur les cessions d'action sont plafonnés à 5 000 euros).

En période de forte tension des finances publiques, un tel déséquilibre ne se justifie :

- ni, évidemment, pour des raisons sociales ;

- ni pour des raisons économiques, tant il est douteux qu'un droit d'enregistrement non plafonné empêche des achats d'entreprises stratégiquement fondés. Cela serait encore plus clair si le taux du droit d'enregistrement était diminué.

C'est pourquoi **votre rapporteure générale vous propose :**

- **d'une part, de déplafonner le droit d'enregistrement** sur les actes portant cessions d'actions ou de parts de sociétés cotées et sur les cessions d'actions ou de parts de sociétés non cotées ;

- **et, d'autre part, de ramener son taux à 2 %** – ce qui rendrait alors objectivement faible le surcoût pour les acquéreurs de sociétés par actions et ne serait pas susceptible de porter préjudice à des opérations économiques.

**Le gain pour l'Etat de l'ensemble de cette réforme est de l'ordre de 930 millions d'euros.**

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

*ARTICLE 3 bis (nouveau)*  
(Art. 150 U, 170 et 726 du code général des impôts)

**Aménagements de la réforme de la taxation des plus-values immobilières**

**Commentaire : le présent article tend à apporter deux aménagements à la réforme de l'imposition des plus-values immobilières votée dans le cadre de la loi de finances rectificative pour 2011 du 19 septembre 2011, concernant, d'une part, les ménages non propriétaires de leur résidence principale, et d'autre part, les droits d'enregistrement acquittés lors de la cession de participations dans des personnes morales à prépondérance immobilière.**

**I. LE DISPOSITIF INTRODUIT PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

Le présent article a été adopté à l'**initiative de Gilles Carrez**, rapporteur général et de nos collègues députés **Michel Bouvard** et **Jean-François Lamour**, avec l'**avis favorable du Gouvernement sous réserve de l'adoption d'un sous-amendement**.

Il modifie et complète sur deux points la réforme des plus-values immobilières adoptée dans le cadre de la loi n° 2011-1117 du 19 septembre 2011 de finances rectificative pour 2011.

Le **paragraphe I** complète l'**article 150 U** du code général des impôts. Il vise à **étendre l'exonération de la plus-value** en cas de vente de la résidence principale à la **première cession d'un logement lorsque le cédant n'est pas propriétaire de sa résidence principale**.

Les auteurs de l'amendement rappellent qu'une « *disposition exonérant de la taxation des plus-values la première cession d'un logement qui n'est pas la résidence principale lorsque le cédant n'est pas propriétaire de sa résidence principale a existé jusqu'à la réforme de la taxation des plus-values immobilières en loi de finances pour 2004. Il est donc légitime de rétablir un dispositif de ce type dès lors qu'est rétabli un régime plus sévère de taxation des plus-values immobilières.* »

Les conditions de l'application de cette exonération s'inspirent effectivement du dispositif antérieur à la réforme des plus values intégrée à la loi de finances pour 2004 qui a raccourci le délai d'exonération des plus-values de 22 ans à 15 ans.

Deux **conditions** limitent l'application de l'exonération dans la rédaction votée par l'Assemblée nationale :

- le cédant ne doit pas avoir été propriétaire de sa résidence principale, directement ou par personne interposée, au cours des quatre années précédant la cession ;

- l'exonération ne s'applique qu'à la fraction du prix de cession remployée, dans un délai de vingt-quatre mois, à l'acquisition d'un logement affecté à la résidence principale.

La date retenue pour l'entrée en vigueur de cette exonération est le **1<sup>er</sup> février 2012**, soit celle de l'entrée en vigueur générale de la réforme de la taxation des plus-values immobilières (**paragraphe III**).

Le rapporteur général de l'Assemblée nationale a évalué le **coût de cette mesure** à environ **150 millions d'euros** qui seraient **compensés** par un **gage** figurant au **paragraphe II** du présent article qui complète l'**article 726** du CGI.

La disposition de gage, **sans rapport avec la taxation des plus-values immobilières**, prévoit que lorsque des **participations dans des personnes morales à prépondérance immobilière** sont cédées, seul le passif afférent à l'acquisition des biens et droits immobiliers est déductible pour la détermination de la valeur des participations cédées assujettie au droit d'enregistrement.

L'assiette de ce droit d'enregistrement, établi au taux de 5 %, est actuellement la valeur nette des parts cédées, après déduction des emprunts contractés par la société à prépondérance immobilière. Or, cette méthode de calcul conduit à des **comportements d'optimisation fiscale**, les cessions de sociétés à prépondérance immobilière étant précédées de l'apport de dettes au compte courant de la société, **à seule fin de minorer l'assiette du droit d'enregistrement**. C'est pourquoi le texte adopté propose de ne déduire de la valeur brute des participations cédées que les dettes afférentes à l'acquisition des biens et droits immobiliers, à l'exclusion de tout autre élément de passif.

Le surplus de recettes fiscales qui devrait être produit par cette modification permettrait donc de gager la première disposition.

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

La question des plus-values immobilières a été traitée dans la précipitation par la loi de finances rectificative de septembre 2011.

Dans sa recherche de nouvelles recettes fiscales, le Gouvernement a proposé dans un premier temps la suppression de toute exonération, hors résidence principale, pour finalement, devant l'insistance de sa majorité, rétablir une durée d'exonération en la fixant à 30 ans.

Ce faisant, il a rétabli dans des modalités plus sévères, le **régime qui existait antérieurement** à la réforme intervenue à l'occasion de la loi de finances pour 2003 et qui prévoyait un délai d'exonération de **22 ans**, assorti de mesures spécifiques pour les ménages non propriétaires de leur résidence principale, mais surtout **prenait en compte le niveau de revenu des ménages**. En effet, les plus-values à court terme, réalisées moins de deux ans après l'acquisition du bien, étaient entièrement intégrées au revenu global imposable et les plus-values de long terme l'étaient après application d'un système de quotient destiné à atténuer les effets de la progressivité du barème de l'impôt sur le revenu.

En **2004**, le Gouvernement a fait le choix d'appliquer un **taux forfaitaire** (32,5 % après la loi de finances rectificative de septembre et en incluant les prélèvements sociaux) qui se révèle injuste et pénalisant pour les petits revenus au regard de l'allongement du délai de l'exonération.

Dans ces conditions, sans intégration de condition de seuil ou de revenus des contribuables, la **nouvelle exonération adoptée par l'Assemblée nationale, dès lors qu'elle s'applique sans condition tenant aux ressources des bénéficiaires ou au montant des transactions exonérées, risquerait de renforcer l'injustice du régime actuel** des plus-values immobilières.

**Décision de la commission : votre commission a décidé de réserver sa position sur cet article.**

*ARTICLE 3 ter (nouveau)*  
*(Art. 150 VB du code général des impôts)*

**Application de la réforme de la taxation des plus-values immobilières  
pour les ventes d'immeubles à rénover**

**Commentaire : le présent article tend à prévoir que le prix des travaux est compris dans le prix d'acquisition à retenir pour le calcul de la plus-value imposable lors de la revente d'un bien immobilier acquis selon le régime juridique de la vente d'immeuble à rénover.**

**I. LE DISPOSITIF INTRODUIT PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

Le présent article a été adopté avec l'avis favorable du Gouvernement, à l'initiative de notre collègue député Charles de Courson.

Il vise à adapter au cas spécifique de la vente à rénover les règles de définition du prix d'acquisition utilisé pour le calcul de la plus-value immobilière.

Le **contrat de vente d'immeuble à rénover (VIR)** a été créé par l'article 80 de la loi engagement national pour le logement (ENL) du 13 juillet 2006 et codifié aux articles L. 111-6-2-1 et suivants et L. 262-1 du code de la construction et de l'habitation.

Ce type de vente emprunte pour partie au régime de la vente ordinaire et pour partie à la vente en l'état futur d'achèvement dite VEFA. Il concerne les cessions par lesquelles le vendeur d'un immeuble bâti ou d'une partie d'immeuble bâti, à usage d'habitation ou à usage professionnel et d'habitation, transfère immédiatement ses droits à l'acquéreur et, dans un délai déterminé par ce contrat, réalise ou fait réaliser des travaux et prévoit le paiement de sommes d'argent ou le dépôts de fonds avant la livraison des travaux.

Comme le souligne l'auteur de l'amendement, « *le régime de la vente d'immeuble à rénover s'avère un outil efficace pour sécuriser les investissements réalisés selon le **dispositif Malraux** dans lequel la part représentée par les travaux constitue près de 70 % du coût total de l'opération.* »<sup>1</sup>

Compte tenu de la réforme des plus-values immobilières et de l'alourdissement de leur taxation, il risque de devenir cependant moins « intéressant », relativement, que le dispositif « concurrent » de la VEFA utilisée dans le cadre du « Scellier ».

En effet, dans le cas de la VEFA, c'est le prix total d'acquisition qui est clairement retenu pour le calcul de la plus-value imposable alors que dans

---

<sup>1</sup> Le coût total est estimé en 2012 à 11 millions d'euros pour 5 600 bénéficiaires.

le régime juridique de la VIR, le prix stipulé dans l'acte est ventilé entre celui correspondant à l'existant et celui correspondant aux travaux de rénovation.

Il subsisterait donc, selon les auteurs de l'amendement, une ambiguïté quant à l'application du I de 1° de l'article 150 VB du code général des impôts qui prévoit que le prix d'acquisition à retenir pour le calcul de la plus-value imposable lors de la cession d'un bien immobilier par un particulier est le prix effectivement acquitté par le cédant tel qu'il est stipulé dans l'acte.

C'est pourquoi le présent article précise expressément, « *afin de lever tout doute* », que le prix des travaux est compris dans le prix d'acquisition à retenir pour le calcul de la plus-value imposable lors de la revente d'un bien immobilier acquis selon le régime juridique de la VIR.

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

Votre rapporteure générale n'a pas été totalement convaincue par l'argumentaire « technique » présenté par les défenseurs de ce dispositif.

L'éventuelle ambiguïté des textes qu'il met en évidence, pourrait sans doute être levée par voie de circulaire administrative.

Au-delà d'une simple demande de confirmation d'interprétation, l'adoption du présent article pourrait donner un signal favorable à la multiplication des régimes dérogatoires.

**Décision de la commission : votre commission a décidé de réserver sa position sur cet article.**

*ARTICLE 3 quater (nouveau)*  
*(Art. 150 VC du code général des impôts)*

**Suppression de l'abattement supplémentaire sur les chevaux de course  
ou de sport pour le régime des plus-values de cession**

**Commentaire : le présent article propose de supprimer l'abattement supplémentaire de 15 % pour les cessions de chevaux de course ou de sport pris en compte pour l'imposition de la plus-value.**

**I. LE DROIT EXISTANT**

Les chevaux de course et de sport étant considérés comme des « biens meubles »<sup>1</sup>, **les plus-values réalisées lors de leur cession à titre onéreux est réduite d'un abattement de 10 % pour chaque année de détention au-delà de la deuxième**, du fait des dispositions du cinquième alinéa du I de l'article 150 VC du code général des impôts.

En outre, l'article 18 de la loi de finances rectificative pour 1987 (n° 87-1061 du 30 décembre 1987) a instauré, au bénéfice de leur propriétaire, un **abattement supplémentaire de 15 %** par année de détention comprise entre la date d'acquisition du cheval et la fin de sa septième année. De surcroît, toute année commencée compte pour une année pleine.

Ainsi, les abattements se cumulant, **le propriétaire peut bénéficier d'une exonération totale dès que commence sa cinquième année de détention de l'animal**. Ces dispositions spécifiques s'expliquent par la durée de vie limitée des chevaux par rapport aux biens meubles ordinaires.

Cet abattement est désormais codifié au II de l'article 150 VC du code général des impôts précité.

Le coût de cette niche fiscale est estimé à **2 millions d'euros**.

---

<sup>1</sup> Selon les dispositions de l'article 528 du code civil, « sont meubles par leur nature les animaux et les corps qui peuvent se transporter d'un lieu à un autre, soit qu'ils se meuvent par eux-mêmes, soit qu'ils ne puissent changer de place que par l'effet d'une force étrangère ».

## II. LE DISPOSITIF INTRODUIT PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article, introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative conjointe de sa **commission des finances** et de nos collègues députés Christian Eckert et François de Rugy, avec l'**avis favorable du Gouvernement**, tend à **supprimer** le II de l'article 150 VC du code général des impôts, c'est-à-dire **l'abattement supplémentaire de 15 % dont bénéficie les chevaux de course ou de sport**.

Lors du débat en séance publique, notre collègue député François de Rugy a fait tout particulièrement valoir qu'il s'agissait d'une « *niche fiscale totalement injustifiée et injustifiable* ». Il a considéré que ce dispositif « *reste très symbolique, car la recette attendue n'est pas énorme – elle a été évaluée, je crois, à 2 millions d'euros – et ne comblera pas, à elle seule, le déficit que vous avez creusé. En revanche, le sentiment d'injustice, qui s'est considérablement accentué ces dernières années, est nourri par des symboles de ce type, par ces régimes d'exception que l'on a développé pour celles et ceux qui, déjà, ont les moyens* ».

Notre collègue député Christian Eckert a pour sa part fait valoir qu'il s'agissait de « *mettre fin à un avantage considérable pour les propriétaires de chevaux de course ou de sport. L'article 150 VC du code général des impôts prévoit en effet un abattement supplémentaire de 15 % par année de détention applicable aux plus-values lorsque la cession d'un cheval a lieu avant la fin de la septième année après son acquisition. Cet avantage s'ajoute à l'abattement de base de 10 % par année de détention* ».

La ministre du budget a soutenu ce dispositif en indiquant que « *l'origine de cet abattement accéléré tient au fait que les chevaux ont une durée de vie moins longue que celle d'un bien immobilier. Mais aujourd'hui, dans une logique de réduction des niches, le Gouvernement est favorable à cet amendement qui est défendu sur tous les bancs* ».

Une des motivations de cette mesure procédait en effet du constat d'après lequel les chevaux ont une durée de vie plus courte que celle des biens immobiliers<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Ainsi, le comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales, présidé par Henri Guillaume a estimé, dans une fiche annexée au rapport rendu public en août 2011, que « étant une mesure de soutien à un secteur spécifique, le secteur hippique, le dispositif tient compte de la particularité de la nature des biens cédés (durée de vie limitée des chevaux de course ou de sport). Sans cette mesure, avec le seul abattement pour durée de détention, il est probable qu'aucune plus-value ne pourrait être exonérée (après 12 ans de détention) ; à cet âge, les chevaux n'ont en effet vraisemblablement plus aucune valeur en tant que cheval de course ou de sport ». La fiche précise ensuite que « ce dispositif a été soutenu par la filière équine lors de sa mise en place ainsi que lors de ses évolutions. De par son ancienneté et sa stabilité, il semble répondre aux objectifs qui lui sont assignés ».

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

Le présent article supprime une niche fiscale qui ne se justifie ni par un effet économique qui serait recherché en particulier, ni par le profil social des propriétaires de chevaux de course et de sport.

L'abattement qu'il est proposé de supprimer, spécifique aux chevaux de course ou de sport, s'ajoutait à l'abattement de droit commun pour l'imposition des plus-values immobilières, cet abattement étant quant à lui conservé.

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

*ARTICLE 3 quinquies (nouveau)*  
*(Art. 158 du code général des impôts, art. L.221-31 du code monétaire et financier)*

**Régime fiscal des bénéfices distribués par les sociétés d'investissement immobiliers cotées (SIIC)**

**Commentaire : le présent article tend à supprimer l'abattement de 40 %, au titre de l'impôt sur le revenu, sur les dividendes issus des bénéfices distribués par les sociétés d'investissements immobiliers cotées (SIIC) et à interdire que les titres de ces sociétés soient logés dans un plan d'épargne en actions (PEA).**

**I. LE DISPOSITIF INTRODUIT PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

Le présent article a été adopté avec l'**avis favorable du Gouvernement** et de la **commission des finances**, à l'**initiative de Jérôme Cahuzac**, président de cette commission dont l'amendement initial a fait l'objet de trois sous-amendements.

Il propose la suppression d'une « anomalie » fiscale dans le traitement des bénéfices distribués par les sociétés d'investissements immobiliers cotées (SIIC), qui devrait procurer une recette supplémentaire à l'Etat estimée entre 60 et 80 millions d'euros.

Le **paragraphe I** vise à **supprimer l'abattement de 40 % au titre de l'impôt sur le revenu sur les dividendes issus des bénéfices distribués par les SIIC**, qui font par ailleurs l'objet d'une exonération d'impôt sur les sociétés, puisque ces sociétés appliquent le principe de la transparence fiscale.

Ce principe n'est pas remis en question. Il est la contrepartie de l'obligation qu'ont ces sociétés de distribuer tout ou partie de leurs bénéfices à leurs associés (85 % des produits de la location ou sous-location d'immeubles par exemple).

La suppression de l'abattement a bien pour objet, comme le souligne justement l'auteur de l'amendement, d'**éviter une « double perte pour le Trésor public : au titre de l'IS avec une perte de recettes due à une exonération large ; au titre de l'IR du fait d'un abattement conséquent et de la possibilité d'opter pour le prélèvement forfaitaire libératoire à 19 % »**.

Ainsi, les bénéfices distribués par les SIIC devraient logiquement s'ajouter à la liste des produits et revenus dont la liste figure à l'article 158 du code général des impôts et qui sont expressément exclus du bénéfice de l'abattement de 40 % applicable aux revenus de capitaux mobiliers distribués par les sociétés passibles de l'impôt sur les sociétés ou d'un impôt équivalent ou soumises sur option à cet impôt. Cette liste comprend :

- les produits des actions des sociétés d'investissement mentionnées au 1° *ter* de l'article 208 du CGI (sociétés de développement régional) et des sociétés de capital-risque prélevés sur des bénéfices exonérés d'impôt sur les sociétés ;

- les produits des actions des sociétés mentionnées au 1° *bis* A de l'article 208 du même code (SICAV) et des sociétés d'investissement de même nature établies hors de France et soumises à un régime fiscal équivalent ;

- les revenus distribués qui ne constituent pas la rémunération du bénéficiaire en sa qualité d'associé ou d'actionnaire ;

- les sommes mises à la disposition des associés directement ou par personnes ou sociétés interposées à titre d'avances, de prêts ou d'acomptes ;

- les bénéfices ou les résultats non distribués par des entités juridiques établies dans un Etat ou un territoire où elles bénéficient d'un régime fiscal privilégié

- les revenus qui ont donné lieu au prélèvement libératoire.

Par un **sous-amendement** de la commission des finances, la **suppression de l'abattement a été élargie aux sociétés de placement à prépondérance immobilière à capital variable (SPPICAV)<sup>1</sup>** visées à l'article 208 du code général des impôts et bénéficiant du même régime de transparence fiscale.

Le **paragraphe II** résulte d'un sous-amendement de la commission des finances. Il traite le **cas des personnes physiques ayant déjà pu opter pour le prélèvement forfaitaire libératoire**, s'agissant des revenus distribués en 2011. Il prévoit qu'elles imputeront le montant de ce prélèvement sur l'impôt dû au titre des revenus de l'année 2011.

Le **paragraphe III** prévoit, en complément de la mesure de suppression de l'abattement et par souci de cohérence, que les **titres de SIIC, de SPPICAV et de sociétés foncières européennes** comparables ne puissent **plus être logés dans un plan d'épargne en actions (PEA)** et bénéficier à ce titre de l'exonération de l'impôt sur le revenu sur les dividendes distribués.

Il modifie en ce sens l'article L. 221-31 du code monétaire et financier qui définit limitativement les emplois autorisés des sommes versées sur un plan d'épargne en actions et exclut expressément :

- les parts des fonds mentionnés au 3 du III de l'article 150-0 A du code général des impôts (titres cédés dans le cadre de leur gestion par les fonds communs de placement) ;

---

<sup>1</sup> Les SPPICAV sont des organismes de placement collectif en immobilier (OPCI) dont le régime juridique a été défini par l'ordonnance du 13 octobre 2005 en vue de moderniser et favoriser l'épargne immobilière. Leur cadre juridique, largement inspiré de celui des organismes de placement collectif en valeurs mobilières (OPCVM) précise qu'ils doivent être investis au minimum à 60 % en actifs immobiliers le solde soit 40 % pouvant être investi en actifs financiers.

- les titres offerts dans les conditions mentionnées à l'article 80 *bis* du code général des impôts (gains de levée d'option) ;

- les titres ou parts dont la souscription a permis au titulaire du plan de bénéficier d'avantages fiscaux ;

- les parts de fonds communs de placement à risques, les actions de sociétés de capital-risque et les titres des entités mentionnées au dernier alinéa du 8 du II de l'article 150-0 A du code général des impôts, donnant lieu à des droits différents sur l'actif net ou sur les produits du fonds, de la société ou de l'entité et attribués en fonction de la qualité de la personne.

**Le paragraphe IV, enfin, porte sur la mise en œuvre de l'exclusion des titres de SIIC des PEA.**

Le texte initial de l'amendement proposait de laisser aux détenteurs de PEA une période transitoire (jusqu'au 1<sup>er</sup> janvier 2013) pour régulariser leur situation, soit en retirant les titres du PEA (sans que ce retrait ait pour conséquence de mettre un terme au PEA ou de remettre en cause le régime fiscal du PEA) soit en les vendant dans le cadre de leurs arbitrages internes au PEA (la plus-value éventuelle étant alors exonérée mais venant abonder le compte en espèces du PEA).

Un sous-amendement de la commission des finances a modifié ce dispositif initial. Il est prévu désormais que **les titres de SIIC** figurant dans un PEA **21 octobre 2011**, soit le jour de l'adoption de la présente disposition, **pourront y demeurer**. Par ailleurs, les titres de SIIC demeurant dans les PEA continueront à bénéficier, sur leurs dividendes comme sur leurs plus-values, des exonérations applicables aux titres logés dans un PEA.

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

La suppression de l'abattement de 40 % au titre de l'impôt sur le revenu et l'exclusion des SIIC et des SPPICAV des emplois autorisés des PEA, ouvrant droit en conséquence à une exonération des revenus distribués, fait entrer ces deux instruments de placement dans le **droit commun des principes fiscaux**.

En outre, ce nouveau dispositif pourra s'appliquer sans bouleversement excessif compte tenu de la mesure conservatoire introduite pour les placements effectués avant la date du 21 octobre 2011.

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

*ARTICLE 3 sexies (nouveau)*  
*(Art. 199 unvicies du code général des impôts)*

**Prorogation de la réduction d'impôt applicable  
aux souscriptions au capital des SOFICA**

**Commentaire : le présent article, introduit par l'Assemblée nationale, proroge jusqu'en 2014 l'application de la réduction d'impôt au titre des souscriptions au capital des sociétés de financement d'œuvres cinématographiques et audiovisuelles (SOFICA).**

**I. LE DISPOSITIF INTRODUIT PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

Le présent article additionnel a été adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative de notre collègue député Christian Kert, sur **avis favorable** de la commission des finances et du Gouvernement. **Il tend à prolonger jusqu'au 31 décembre 2014 l'application de la réduction d'impôt dite « SOFICA », dont l'échéance est prévue à la fin de l'année 2011.**

**A. LA RÉDUCTION D'IMPÔT SOFICA**

**1. Les SOFICA**

Les **sociétés de financement d'œuvres cinématographiques et audiovisuelles (SOFICA)** sont des sociétés d'investissement, créées à l'initiative de professionnels du cinéma et de l'audiovisuel ou d'opérateurs du secteur bancaire et financier, et ayant pour objet de collecter des fonds privés consacrés au financement de la production cinématographique ou audiovisuelle.

Les SOFICA investissent dans les films en **langue française**, mais conservent la possibilité d'investir 20 % de leur financement annuel dans des œuvres de coproduction réalisées dans la langue d'un pays coproducteur de l'Union européenne. Le Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC) a par ailleurs mis en place une charte des SOFICA incitant les sociétés à privilégier **les productions indépendantes, les premiers films, les films à petit budget ou à budget moyen** (inférieur à 8 millions d'euros).

En contrepartie de leurs interventions, les SOFICA bénéficient de droits à recettes tirées de l'exploitation des œuvres dans lesquelles elles investissent.

## 2. Le régime applicable

La **réduction d'impôt**<sup>1</sup> codifiée à l'article 199 *unvicies* du code général des impôts est ouverte à tout contribuable domicilié en France. Elle porte sur les souscriptions en **numéraire**, au capital **initial** ou aux **augmentations de capital** des sociétés anonymes soumises à l'impôt sur les sociétés dans les conditions de droit commun **et qui ont pour activité exclusive le financement en capital d'œuvres cinématographiques ou audiovisuelles agréées**. Le bénéfice de la réduction d'impôt est subordonné à l'agrément du capital de la société par le ministre chargé du budget. Cet agrément est délivré sur avis du CNC.

Cette réduction s'applique aux sommes effectivement versées, **retenues dans la limite de 25 % du revenu net global et de 18 000 euros**. Elle est égale à **40 %** de ces sommes et est **portée à 48 %** si la SOFICA s'engage à réaliser au moins 10 % de ses investissements, avant le 31 décembre de l'année suivant celle de la souscription, sous la forme :

1) de souscription au capital de sociétés qui ont pour activité exclusive la **réalisation d'œuvres cinématographiques ou audiovisuelles** entrant dans le champ d'application de l'agrément ;

2) de versements en numéraire réalisés par **contrat d'association à la production**. Ce mode d'intervention est le plus fréquent<sup>2</sup>.

La majoration de l'avantage fiscal a pour objet d'inciter les SOFICA à s'orienter vers les **financements en amont** des projets et l'accompagnement en fonds propres de sociétés de production indépendantes. Elle encourage ainsi la constitution d'une société commune avec un producteur, destinée à financer le développement des projets, soit les dépenses d'écriture de films ou de programmes télévisés.

Enfin, lorsque tout ou partie des titres ayant donné lieu à réduction d'impôt est cédé **avant le 31 décembre de la cinquième année suivant celle du versement effectif**, la réduction d'impôt fait l'objet d'une **reprise**<sup>3</sup>, sauf en cas de décès de l'un des époux ou partenaires liés par un pacte civil de solidarité soumis à imposition commune.

---

<sup>1</sup> Elle a remplacé, en 2006, une déduction d'impôt créée en 1985 et poursuivant le même objet.

<sup>2</sup> Ce contrat doit être conclu et les versements doivent être effectués avant le début des prises de vues. Il permet d'acquies un droit sur les recettes d'exploitation d'une œuvre cinématographique ou audiovisuelle agréée et limite la responsabilité du souscripteur au montant du versement. Son titulaire ne jouit d'aucun droit d'exploitation de l'œuvre et ne peut bénéficier des aides financières à la production du Centre national du cinéma et de l'image animée. Le financement par ces contrats ne peut pas excéder 50 % du coût total de l'œuvre.

<sup>3</sup> Elle est alors ajoutée à l'impôt dû au titre de l'année de la cession.

### 3. Une niche fiscale prolongée, mais rabotée

Le CGI bornait initialement le bénéfice de la réduction d'impôt aux souscriptions réalisées entre le 1er janvier 2006 et le 31 décembre 2008. Ce délai **a été prorogé de trois ans** par l'article 87 de la loi de finances rectificative pour 2008 (n° 2008-1443 du 30 décembre 2008).

Par ailleurs, le décret n° 2009-42 du 12 janvier 2009 mettant en œuvre la réduction homothétique des avantages fiscaux prévue par l'article 105 de la loi de finances pour 2011 a soumis la réduction d'impôt SOFICA au « **rabot** ». Par conséquent, **ses taux ne sont plus de 40 % portés à 48 %, mais de 36 % portés à 43 %**.

#### *B. UN DISPOSITIF EFFICACE, AU COÛT PLAFONNÉ*

##### **1. Une perte de recettes annuelle de 30 millions d'euros, au profit de près de 7 000 bénéficiaires**

**La réduction d'impôt représente une perte de recettes annuelle de 25 à 30 millions d'euros, stable depuis 2007. L'estimation pour 2012 est de 25 millions d'euros. 6 870 contribuables ont eu recours au dispositif en 2010, contre 6 640 en 2009 et 6 760 en 2008.**

L'évolution de la dépense fiscale est directement corrélée à l'enveloppe de collecte allouée annuellement aux SOFICA, soit **63 millions d'euros**. Ce mécanisme d'enveloppe fermée **garantit l'absence de « dérapage » du coût de l'avantage fiscal** : lorsque l'enveloppe est saturée, il n'est plus possible de prétendre à la réduction d'impôt.

Le dernier bilan disponible porte sur l'année 2009, au cours de laquelle 11 SOFICA ont réalisé 56,8 millions d'euros<sup>1</sup> d'investissements, à raison de 50,5 millions d'euros dans le cinéma et 6,3 millions d'euros dans l'audiovisuel. 108 films (dont 105 en langue française) ont bénéficié d'un investissement, de l'ordre de 5 à 7 % de leur budget global. **Le dispositif est donc pleinement utilisé.**

##### **2. Une mesure jugée efficace et efficiente par le rapport « Guillaume »**

La réduction d'impôt SOFICA a fait l'objet d'une évaluation par la mission d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales dont les conclusions ont été remises courant 2011. **Elle a obtenu le score de 3, soit la meilleure évaluation possible.**

---

<sup>1</sup> Le reliquat (10 % des 63 millions d'euros) finance les frais de gestion des SOFICA.

Les principales observations de la mission sont les suivantes :

1) le dispositif **produit l'effet économique escompté**, puisque le caractère privé des investissements des SOFICA garantit la meilleure recherche de rentabilité possible des sommes investies. 100 euros souscrits donnent lieu à 90 euros investis dans le cinéma et à 48 euros de dépense fiscale, soit un **effet de levier de 1,875** ;

2) il est jugé **correctement dimensionné et nécessaire**, en ce qu'il « *permet de favoriser le financement du cinéma indépendant et permet le renouvellement de la création et des talents en soutenant de manière significative la production française* » ;

3) enfin, la réduction d'impôt d'engendre aucune distorsion de concurrence, ne génère ni coût de gestion pour l'Etat, ni contentieux significatif et fait l'objet d'une surveillance assidue, via l'agrément ministériel et le suivi opéré par le CNC.

Votre rapporteure générale observe enfin que la réduction d'impôt SOFICA, destinée aux particuliers, cohabite avec **un dispositif poursuivant le même objet, conçu pour les sociétés, mais inefficace**. Ce dispositif est codifié à l'article 217 *septies* du CGI et consiste en un **amortissement exceptionnel** de 50 % des sommes investies par les entreprises pour la souscription au capital d'une SOFICA. Selon le rapport « Guillaume », le taux de recours à cet amortissement exceptionnel est très faible (la dépense fiscale est inférieure à 0,5 million d'euros). Sa nécessité n'est pas davantage démontrée, dans la mesure où l'objectif recherché est déjà atteint par la réduction d'impôt ouverte aux particuliers. **Le score de 0 lui a donc été attribué.**

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

Votre rapporteure générale considère que la reconduction de la réduction d'impôt SOFICA, dont l'efficacité est réelle et le coût modéré et plafonné, **se justifie pleinement**. Le caractère **temporaire** de cette reconduction est un argument supplémentaire pour en accepter le principe et il conviendra, en 2014, de procéder à une nouvelle évaluation du dispositif et de son adéquation aux besoins du secteur.

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

*ARTICLE ADDITIONNEL AVANT L'ARTICLE 4*  
(Art. L. 31-10-2 du code de la construction et de l'habitation)

**Suppression de l'universalité du prêt à taux zéro (PTZ+)**

**Commentaire : le présent article tend à supprimer le caractère universel du nouveau prêt à taux zéro en rétablissant un plafond de ressources pour ses bénéficiaires.**

**I. LE PREMIER BILAN DU PTZ + MONTRE UN CIBLAGE SOCIAL INSUFFISANT**

***A. LE PTZ+, HÉRITIER DE PLUSIEURS DISPOSITIFS D'AIDE À L'ACCESSION***

Le **prêt à taux zéro plus (PTZ+)** a été créé à l'occasion de la réforme des dispositifs d'aide à l'accession à la propriété, votée en **loi de finances pour 2011** et sa distribution a débuté en janvier 2011.

Il succède à **plusieurs dispositifs** antérieurs :

- l'ancien prêt à 0 % ;
- le Pass-foncier<sup>1</sup> ;
- et la déduction des intérêts d'emprunt de l'impôt sur le revenu (issue de la loi TEPA).

Ce nouvel outil prend la forme d'un prêt à taux zéro à remboursement différé.

Par rapport au dispositif antérieur, le PTZ+ présente **plusieurs caractéristiques** :

- il est ouvert à un champ de bénéficiaires plus large que l'ancien prêt à 0 % dans la mesure où l'ensemble des ménages peuvent en bénéficier, **sans plafonds de ressources. En revanche, il est limité aux primo-accédants**, contrairement au crédit d'impôt intérêts d'emprunts ;

- les **montants de prêts sont revalorisés** pour suivre la réalité des prix de l'immobilier (particulièrement en zone tendue) mais la différenciation des territoires est accrue ;

---

<sup>1</sup> Le mécanisme général du Pass-foncier repose sur l'idée de « portage du coût du terrain dans le temps ». L'objectif est de dissocier le paiement de la construction et du terrain. Institué par la convention entre l'État, l'UESL et la CDC du 20 décembre 2006 le « Pass foncier » a été modifié par la loi du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion.

- les durées de remboursement, qui dépendent non seulement des ressources mais également de la **composition familiale** du ménage, sont allongées, avec une **durée maximale de 30 ans** ;

- l'acquisition de **logements neufs** titulaires du label Bâtiment basse consommation « **BBC** » et l'acquisition de **logements anciens performants énergétiquement** sont encouragées. La quotité du prêt est réduite si, pour les logements neufs, la norme « **BBC** » n'est pas respectée et pour les logements anciens, s'ils appartiennent à une catégorie énergétique E, F ou G du diagnostic de performance énergétique (DPE) ;

- le coût total de la **dépense fiscale** au titre du PTZ+ est **limité, par la loi, à 2,6 milliards d'euros annuels**.

### ***B. UN BILAN CONTESTABLE DU FAIT DE SON ABSENCE DE CIBLAGE***

Bien que sa distribution par les banques n'ait débuté que récemment, un **premier bilan partiel** du nouveau dispositif, sur la base des éléments statistiques connus au 1<sup>er</sup> juillet 2011, a pu être dressé par les services de l'Etat.

Il fait apparaître tout d'abord que **les effectifs de PTZ+ émis en 2011 au premier semestre sont conformes aux prévisions**.

Sur le premier semestre, le nombre de prêts émis s'établit selon les sources entre 155 191 et 173 816 PTZ+. L'objectif initial de 380 000 prêts en fin d'année devrait donc pouvoir être atteint.

En se limitant aux ménages dont les ressources sont inférieures aux plafonds de l'ancien PTZ, les réalisations devraient être supérieures à celles du prêt à 0 % avant plan de relance (les effectifs se situaient entre 200 000 et 240 000). Ces chiffres favorables qu'il convient de souligner, tiennent aussi au fait que le PTZ+ a succédé à trois dispositifs antérieurs.

En ce qui concerne le **recentrage du dispositif sur le neuf et sur les zones tendues**, des **résultats contrastés** apparaissent.

La **part des logements neufs** dans les opérations d'acquisition est **plus faible que prévue**. Elle s'établit, en effet, à 24 % pour une prévision de 33,6 %.

En revanche, la **répartition géographique** des opérations est **conforme aux objectifs** du Gouvernement, au moins pour les émissions mensuelles de PTZ+ sous plafonds PTZ.

En zone A, les émissions PTZ+ sont supérieures à celles de la période 2005-2008 et équivalentes à celles du plan de relance (2009-2010). En zone C, au contraire, les émissions sont légèrement inférieures à celle du PTZ. L'objectif de rationalisation des aides à l'accession selon la tension des marchés immobiliers et le taux de ménages propriétaires en zone détendue, (69 % de propriétaires en zone C contre 45 % en zone A), est donc atteint.

En ce qui concerne le **ciblage social du dispositif**, le Gouvernement observe « *une sous-représentation des tranches de niveaux de vie les plus élevées des bénéficiaires* » et estime « *qu'il n'a pas atteint la part des bénéficiaires attendue au delà des anciens plafonds de ressources de l'ancien PTZ, avec un taux de chute d'autant plus fort que l'aide attachée au PTZ+ est faible : la part des bénéficiaires située au dessus des anciens plafonds du PTZ, évaluée à 36 %, se retrouve en réalité à 23 %, soit une baisse de 36 %.* »<sup>1</sup>

Cette sous représentation serait particulièrement marquée pour les tranches 9 et 10 correspondant aux revenus les plus élevés.

Au total, le bilan réalisé estime que « *le ciblage social est efficace puisque les 20 % de bénéficiaires les plus modestes reçoivent 37 % de l'aide totale de l'Etat.* »

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Votre rapporteure générale ne partage pas l'appréciation du Gouvernement sur le ciblage social du PTZ+.

En premier lieu, ce dispositif n'a **pas été conçu pour être social** puisqu'il repose sur le **principe de l'universalité** – c'est-à-dire l'absence de plafond de ressources – a été retenu pour cette aide à l'accession c'est uniquement en raison de l'**héritage reçu de la déduction d'impôt au titre des intérêts d'emprunt** de la loi TEPA.

Or l'ouverture du PTZ+ à l'ensemble des ménages, sans condition de ressources, constitue une erreur.

Elle **participe à la tension des prix** de l'immobilier en injectant inutilement de la dépense publique sur le marché.

Elle est la source d'une véritable **injustice dans la répartition des moyens de la collectivité** pour l'aide à l'accession à la propriété.

Le projet annuel de performances de la mission « Ville et logement » pour 2012 se fixe ainsi pour **objectif de porter le pourcentage des bénéficiaires du PTZ+ à revenus aisés (tranches 9-10) à 55 % des bénéficiaires** du nouveau PTZ (avec une cible à 50 % en 2013), alors que l'ancienne formule était concentrée à hauteur de 56 % sur la population des actuels bénéficiaires du PTZ + à revenus modestes (tranches 1-3).

Le document budgétaire explique ainsi que « *le nouveau produit, bien qu'universel, privilégie les accédants à revenus modestes ou moyens* » !

---

<sup>1</sup> Réponse au questionnaire budgétaire adressé dans le cadre de la mission « Ville et logement ».

**INDICATEUR 4.2 : Ciblage des bénéficiaires du PTZ+**

(du point de vue du citoyen)

	Unité	2009 Réalisation	2010 Réalisation	2011 Prévision PAP 2011	2011 Prévision actualisée	2012 Prévision	2013 Cible
4-2-1 Pourcentage des bénéficiaires du PTZ+ par zone géographique et type de logement	%						
Zone A – neuf	%	3	3	4	4	4	4
Zone A – ancien	%	15	12	16	16	16	17
Zone B1 – neuf	%	5	6	5	5	5	5
Zone B1 – ancien	%	13	12	13	13	14	15
Zone B2 – neuf	%	6	6	6	6	6	5
Zone B2 – ancien	%	15	14	13	13	12	11
Zone C – neuf	%	20	22	20	20	20	20
Zone C – ancien	%	24	24	23	23	23	23
4-2-2 Pourcentage des bénéficiaires du PTZ+ par catégorie de revenus	%						
Pourcentage des bénéficiaires du PTZ+ à revenus modestes (tranches 1-3)	%	56	56	10	10	12	13
Pourcentage des bénéficiaires du PTZ+ à revenus moyens (tranches 4-8)	%	44	44	35	35	36	37
Pourcentage des bénéficiaires du PTZ+ à revenus aisés (tranches 9-10)	%	nd	nd	55	55	52	50

Source : projet annuel de performances « Ville et logement » pour 2012

Paradoxalement, on constate d'ailleurs, dans les faits, un **décalage entre l'affichage** d'un dispositif « universel », dont on souhaite qu'il profite surtout aux plus riches, et le **bilan des premiers mois d'exécution**, tel qu'il ressort des éléments présentés ci-dessus et qui montre que les bénéficiaires à hauts revenus ne semblent pas manifester une grande attirance pour ce produit.

Votre commission des finances vous propose donc un **amendement** visant à revenir sur l'universalité du PTZ+ en soumettant son bénéfice à **condition de ressources**.

Plutôt que de reprendre le montant en valeur absolue qui était celui de l'ancien prêt à taux zéro (64 875 euros pour une famille de 5 personnes et plus) la rédaction proposée par l'amendement se réfère au **plafond de ressources applicable au prêt locatif à usage social (PLUS)**, soit 69 250 euros pour 6 personnes, qui a l'avantage d'être réévalué chaque année en application de la loi.

L'économie qui serait ainsi réalisée peut être évaluée entre un **plancher de 483 millions d'euros** (correspondant aux estimations de consommation de PTZ+ par les tranches 9 et 10, fournies lors du débat sur le projet de loi de finances pour 2011) et un **plafond de 900 millions d'euros**, correspondant à la différence globale entre le coût du prêt à taux zéro ancien et celui du PTZ+, en 2016, soit lorsque le PTZ+ sera devenu l'unique dispositif fiscal de soutien à l'accession à la propriété.

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

*ARTICLE ADDITIONNEL AVANT L'ARTICLE 4*  
(*Art. 200 quaterdecies du code général des impôts*)

**Diminution du plafond des intérêts d'emprunts ouvrant droit à déduction d'impôt au titre de l'acquisition d'une résidence principale**

**Commentaire : le présent article tend à réduire de moitié, à compter de 2012, le montant plafond des intérêts pris en compte pour le crédit d'impôt sur le revenu, créé par la loi TEPA, au titre des prêts contractés pour l'acquisition d'une résidence principale.**

**I. UNE DÉDUCTION D'IMPÔT SUPPRIMÉE EN 2011 MAIS DONT LE COÛT RESTE INUTILEMENT ÉLEVÉ**

*A. UNE MESURE PHARE DE LA LOI TEPA AU COÛT PROHIBITIF*

**1. Le dispositif du crédit d'impôt**

L'article 5 de la loi n° 2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat a institué un crédit d'impôt en faveur des contribuables qui acquièrent ou construisent leur résidence principale au titre des intérêts des prêts supportés à raison de cette opération à compter du 6 mai 2007<sup>1</sup>.

Ce crédit d'impôt bénéficie à tous les accédants, au-delà des primo-accédants, et sans condition de ressources.

Ces dispositions sont codifiées à l'article 200 *quaterdecies* du code général des impôts qui précise les conditions d'application de ce crédit d'impôt.

Le montant annuel des dépenses prises en compte pour le calcul du crédit d'impôt est plafonné à 3 750 euros pour un célibataire et à 7 500 euros pour un couple. Ces montants sont doublés lorsqu'au moins un des membres du foyer fiscal est handicapé. Ces montants sont également majorés de 500 euros par personne à charge ou de 250 euros lorsqu'il s'agit d'un enfant réputé à charge égale de l'un et l'autre de ses parents.

Le crédit d'impôt est égal à 20 % du montant des intérêts pris en compte. Ce taux a été porté à 40 % pour les intérêts versés au titre de la première annuité par l'article 13 de la loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007 de finances pour 2008.

---

<sup>1</sup> L'application du crédit d'impôt aux emprunts en cours, votée dans un premier temps, a été annulée par le Conseil constitutionnel.

Les lois de finances pour 2009 et pour 2010 ont engagé un « verdissement » du crédit d'impôt en conditionnant son bénéfice au respect de la réglementation thermique en vigueur, en allongeant la durée du crédit d'impôt de cinq à sept ans à un taux unique de 40 % pour l'acquisition ou la construction d'un logement dont la performance énergétique est supérieure à la moyenne et en réduisant le taux de l'avantage pour les logements neufs (acquisitions et constructions) ne respectant pas la norme BBC.

Ce crédit d'impôt a été **supprimé, pour l'avenir, par la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011** qui en a réservé le bénéfice *« aux opérations pour lesquelles chacun des prêts concourant à leur financement a fait l'objet d'une offre de prêt émise avant le 1<sup>er</sup> 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. »*

## 2. Un coût très élevé et persistant

Sans condition posées aux bénéficiaires ni limites s'agissant des opérations immobilières, à l'exception de devoir concerner l'habitation principale, le crédit d'impôt TEPA a touché rapidement un grand nombre de ménages pour un coût très important.

Le nombre de foyers fiscaux bénéficiaires est ainsi passé de 376 000 en 2008 à 1 470 000 en 2010.

Dans le même temps, le coût du dispositif a progressé de 249 millions d'euros à 1 525 milliard d'euros.

### ÉVOLUTION DU COÛT DE LA DÉPENSE ET DU NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Dépense fiscale (M€)	0	248	1 050	1 525	1 920	1825
Nombre de bénéficiaires	-	376 000	968 000	1 450 000	1 470 000	nc

Source : DGFIP.

Le nombre de bénéficiaires pour une année donnée correspond au nombre de ménages percevant le crédit d'impôt au cours de cette année (en raison d'une accession à la propriété au cours des années précédentes).

**Selon les calculs du ministère du logement, cet effet cumulatif aurait conduit, si le dispositif n'avait pas été supprimé, à un coût annuel de 3 200 millions d'euros en 2014 et 3 750 millions d'euros en 2018.**

Compte tenu de son application aux cinq premières annuités de remboursement (sept années si le logement est neuf et que sa performance énergétique est supérieure à la moyenne), le **crédit « intérêts d'emprunt »**,

**bien que supprimé, continuera de produire un coût fiscal non négligeable au moins jusqu'en 2016.**

### **Coût annuel du crédit d'impôt TEPA résiduel**

*(en millions d'euros)*

<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>Total</b>
1 950	1 600	1 100	650	200	5 500

*Source : ministère du logement*

## **B. UN SOUTIEN AU « POUVOIR D'ACHAT » BIEN PLUS QU'UNE INCITATION À L'ACHAT D'UN LOGEMENT**

### **1. Un double objectif**

La création par la loi TEPA du crédit d'impôt « intérêts d'emprunt » répondait à un **double objectif** clairement affiché :

- aider les ménages dans l'acquisition de leur logement en vue **d'accroître la part des ménages propriétaires**, l'objectif étant de parvenir à une « France de propriétaires » dans laquelle le taux de propriétaires passerait de 56% à 67 %, soit le taux de propriétaires moyen de l'Union européenne ;

- mais aussi apporter un **gain de pouvoir d'achat** supplémentaire à ceux qui ont déjà effectué la démarche de l'accession à la propriété en allégeant le poids du remboursement de leurs prêts.

Cette dualité avait été relevée, dès la création de la mesure, par votre commission des finances qui s'était interrogée sur la **capacité de nos finances publiques à supporter simultanément deux systèmes d'aide fiscale à l'accession à la propriété**, celui du prêt à taux zéro et celui de la déduction des intérêts d'emprunts.

Notre collègue Philippe Marini, alors rapporteur général, relevait à cet égard que « *les deux systèmes ont une logique économique et sociale qui diverge sensiblement et se manifeste par des caractéristiques différentes s'agissant notamment des publics visés et des conditions d'application. On pourrait ainsi considérer que le PTZ est une aide à l'accession alors que la déduction des intérêts d'emprunt serait une aide aux accédants.* »

Il concluait « *La réponse apportée par le Gouvernement à ces interrogations consiste aujourd'hui à confirmer la possibilité de cumuler les*

deux avantages. Pour votre rapporteur général, cette réponse ne peut être que temporaire. »<sup>1</sup>

**Votre rapporteure générale relève que le Gouvernement a finalement rejoint cette position de raison en supprimant le crédit d'impôt TEPA et en choisissant de renforcer le prêt à taux zéro.**

## **2. Un très mauvais bilan**

Si l'on peut admettre que le crédit d'impôt TEPA a bien apporté le complément de pouvoir d'achat promis aux nouveaux accédants à la propriété, ce qui est le moins que l'on pouvait en attendre au regard de son coût pour l'Etat, toutes les études réalisées soulignent son **inefficacité comme instrument d'une politique d'aide à l'accession à la propriété.**

Les citations suivantes sont explicites :

- selon le rapport évaluant l'efficacité des dépenses fiscales en faveur du développement et de l'amélioration de l'offre de logements, annexé au projet de loi de finances pour 2012, si « *le crédit d'impôt apporte aux accédants un supplément de pouvoir d'achat lors des premières années de remboursement, lors desquelles la contrainte financière illustrée par le taux d'effort est généralement importante, du côté des établissements de crédit, le crédit d'impôt n'est pas pris en compte dans le plan de financement des ménages accédants parce qu'il est versé avec retard et parce que l'analyse des dossiers ne tient pas compte des prévisions d'imposition future.*

« *Ce dispositif doit ainsi autant être considéré comme une mesure de pouvoir d'achat, allégeant la charge de remboursement. Or, la hausse des prix de l'immobilier souligne la nécessité d'orienter les mesures favorisant l'augmentation du nombre de propriétaires en France vers l'augmentation de la solvabilisation des ménages.*

« *Le comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales, dans son rapport de juin 2011, a souligné le succès rencontré par le crédit d'impôt auprès des accédants à la propriété, tout en mettant en exergue les effets d'aubaine attachés à ce dispositif. Ce rapport indique que l'objectif d'augmentation du nombre de propriétaires aurait été plus efficacement atteint par un dispositif présentant un effet solvabilisateur, de type prêt à taux zéro, et centré sur les primo-accédants les plus modestes. Le redéploiement des crédits consacrés au crédit d'impôt dans le cadre de la réforme de l'accession à la propriété et la création du « PTZ+ », votée en loi de finances pour 2011, a servi ces objectifs. »*

- Selon notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général du budget, le « *crédit d'impôt est donc né sous une certaine ambiguïté puisqu'il avait pour objet de réduire le taux d'effort supporté par les ménages pour*

---

<sup>1</sup> Rapport n° 404 (2006-2007) de M. Philippe MARINI, fait au nom de la commission des finances.

*financer l'acquisition de leur résidence principale, sans pour autant favoriser l'accession elle-même. Plus généralement, le crédit d'impôt semble peu approprié pour aider les ménages dans leur projet d'acquisition, alors même qu'il offre un réel complément de pouvoir d'achat. En résumé, **pour les ménages qui sont peu ou pas solvables**, le crédit d'impôt ne leur apporte **aucune aide en amont** leur permettant d'accéder à la propriété de leur résidence principale. **Pour l'ensemble des ménages qui parviennent à accéder à la propriété**, quels que soient leurs revenus, le crédit d'impôt produit en grande partie **des effets d'aubaine** dès lors que les opérations auraient été réalisées dans les mêmes conditions s'il n'avait pas existé, à la fois parce qu'il n'est pas pris en compte par les prêteurs, parce qu'il est versé a posteriori et parce qu'il est fractionné sur plusieurs années. On pourrait aussi s'interroger sur le choix effectué qui consiste à donner du pouvoir d'achat aux ménages propriétaires plutôt qu'aux autres. Il s'avère ainsi que **le pourcentage de bénéficiaires du crédit d'impôt est croissant en fonction des déciles de revenus.** »<sup>1</sup>.*

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Votre rapporteure générale prend acte des déclarations unanimes selon lesquelles le crédit d'impôt sur les intérêts d'emprunt a pu **conforter le pouvoir d'achat des nouveaux propriétaires**, quels que soient leurs revenus, mais **n'a en rien contribué à déclencher une acquisition immobilière**, notamment chez les ménages les moins favorisés.

**Ce dispositif ne peut donc être rangé parmi les aides à l'accession à la propriété** et le Gouvernement a fini par se résoudre à supprimer ce symbole, mettant un terme à la progression constante du coût de cette niche fiscale devenu insupportable pour les finances publiques.

Pour autant, **la dépense** liée à ce crédit d'impôt, pour sa part résiduelle, **reste encore trop importante au regard de la situation budgétaire** qui ne permet plus l'octroi d'avantages fiscaux accordés sans contrepartie.

Votre commission vous propose donc un **amendement** visant à **réduire le coût de cette dépense fiscale en diminuant le plafond des intérêts pris en compte** pour le calcul du crédit d'impôt.

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

---

<sup>1</sup> Rapport d'information n° 2692, déposé le 30 juin 2010.

#### ARTICLE 4

(Art. 44 quaterdecies, 199 undecies B, 199 undecies C, 217 bis, 217 undecies, 223 A, 223 B, 223 D et 223 L du code général des impôts et art. L. 3324-1 du code du travail)

### **Suppression du dispositif d'abattement d'un tiers sur le résultat des exploitations situées dans les départements d'outre-mer**

**Commentaire : le présent article vise à supprimer l'abattement d'un tiers de la base imposable à l'impôt sur les sociétés en faveur des exploitations situées dans les départements d'outre-mer (DOM) lorsqu'elles appartiennent aux secteurs éligibles à la défiscalisation outre-mer.**

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

##### **A. UNE NICHE FISCALE AU BÉNÉFICE DES ENTREPRISES ULTRAMARINES**

L'article 217 *bis* du code général des impôts (CGI) prévoit que « *les résultats provenant d'exploitations situées dans les départements d'outre-mer [...] ne sont retenus pour l'assiette de l'impôt sur les sociétés situées que pour deux tiers de leur montant* »<sup>1</sup>.

Cet abattement est toutefois **réservé aux exploitations qui appartiennent aux secteurs éligibles au dispositif classique de défiscalisation** des investissements productifs en outre-mer, prévu par l'article 199 *undecies* B du CGI. Le champ d'application de la mesure est donc défini de manière très large puisque l'ensemble des secteurs sont éligibles, à l'exception de ceux expressément exclus.

Le tableau ci-après récapitule les secteurs exclus de l'application du dispositif ainsi que les exceptions à ces exclusions prévues par la loi.

---

<sup>1</sup> Les territoires concernés sont seulement la Guadeloupe, la Guyane, la Martinique et La Réunion, le code général des impôts ne devenant pleinement applicable à Mayotte qu'à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2014 en application du I de l'article 11 de la loi n° 2010-1487 du 7 décembre 2010 relative au département de Mayotte.

**Champ d'application de l'article 217 bis du CGI**

Secteurs exclus	Exceptions (secteurs éligibles)
Commerce	
Cafés, débits de tabac, débits de boisson, restauration	Restaurants dont le dirigeant est titulaire du titre de maître-restaurateur Restaurants de tourisme classés
Conseils ou expertise	
Education, santé et action sociale	
Banque, finance et assurance	
Activités immobilières	
Navigation de croisière, réparation automobile, locations sans opérateurs	Location directe de navires de plaisance et location au profit de personnes physiques utilisant pour une durée n'excédant pas deux mois des véhicules de tourisme
Services fournis aux entreprises	Maintenance, nettoyage, conditionnement et centres d'appel
Activités de loisirs, sportives et culturelles	Activités s'intégrant directement et à titre principal à une activité hôtelière ou touristique et ne consistent pas en l'exploitation de jeux de hasard et d'argent Production et diffusion audiovisuelles et cinématographiques
Activités associatives	
Activités postales	

Source : commission des finances

En outre, l'article 217 bis précité prévoit que **le bénéfice de cet abattement** est applicable aux exercices clos jusqu'au 31 décembre 2017 et **s'éteint donc à compter de l'année 2018.**

***B. UN COÛT CROISSANT POUR LE BUDGET DE L'ETAT, ÉVALUÉ À 100 MILLIONS D'EUROS EN 2011***

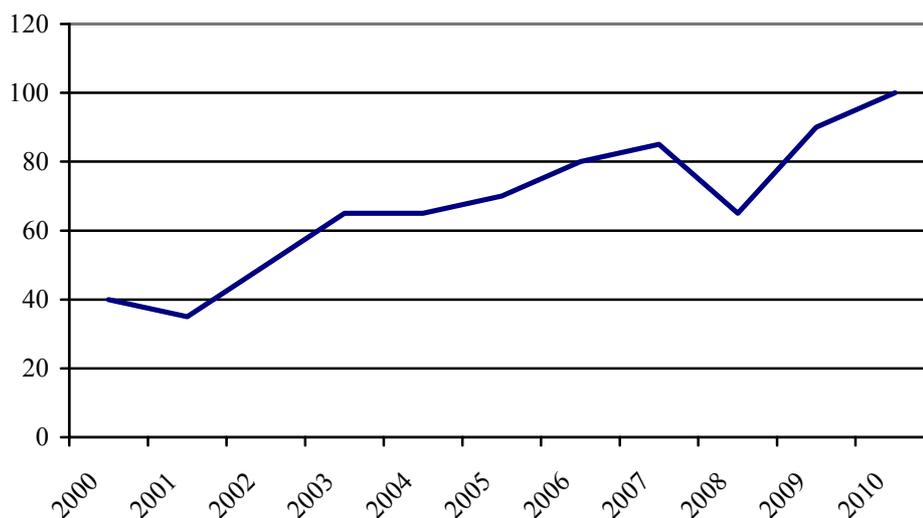
Le projet annuel de performances de la mission « Outre-mer » annexé au projet de loi de finances pour 2012 évalue<sup>1</sup> à **100 millions d'euros**, en 2010 comme en 2011, le **coût pour l'Etat** de la dépense fiscale que constitue cet abattement. Lors de l'examen du projet de loi de finances

<sup>1</sup> Ce chiffrage est qualifié « d'ordre de grandeur ».

pour 2011, le coût de la mesure avait été estimé à 90 millions d'euros pour l'année 2010.

### Evolution du coût de la dépense fiscale depuis 2000

(en millions d'euros)



Source : Rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales présidé par M. Henri Guillaume, juin 2011

Comme l'indique le graphique ci-dessus, **le coût de la dépense fiscale** prévue par l'article 217 bis précité **est dynamique puisqu'il croît en moyenne de 9 % par an sur les dix dernières années.**

#### ***C. UNE ÉVALUATION TRÈS CRITIQUE DE CETTE NICHE FISCALE PAR LE RAPPORT « GUILLAUME »***

Il ressort du rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales, de juin 2011, présidé par M. Henri Guillaume, que **l'abattement d'un tiers à l'impôt sur les sociétés n'a pas pour effet de contribuer à compenser les handicaps structurels des territoires d'outre-mer.** Ainsi, les auteurs estiment que cette mesure « *s'apparente à une absence de contribution complète aux charges publiques des entreprises ayant réussi à devenir rentables, notamment grâce aux aides fiscales sur les facteurs de production, et renforce les inégalités sans nourrir d'objectif déterminé* ».

Le rapport « Guillaume » met également en avant la **possibilité pour les exploitations des DOM de cumuler cette niche fiscale avec d'autres dispositifs fiscaux visant à abaisser le coût du capital.** C'est le cas notamment de la défiscalisation des investissements productifs réalisés en

outre-mer, du dispositif de la TVA dite « non perçue récupérable » et des exonérations de charges sociales spécifiques aux territoires ultramarins.

Enfin, il ressort des éléments d'évaluation fournis par le rapport que **l'abattement d'un tiers sur l'assiette imposable à l'IS se cumule avec d'autres dispositifs de défiscalisation à l'IS<sup>1</sup> ce qui, en pratique, « conduit à effacer le taux d'imposition de certaines entreprises »**. Le rapport ne parvient pas à identifier précisément les secteurs d'activité et les tailles des entreprises qui parviennent à annuler leur imposition mais fournit deux cas types qui modélisent l'effet de l'enchaînement des dispositifs sur le taux effectif d'IS versé pour une entreprise réinvestissant les deux tiers de son résultat fiscal et bénéficiant d'un abattement ZFA de droit commun de 50 % plafonné à 150 000 euros :

Résultat fiscal	Assiette après abattement ZFA	Assiette après abattement du tiers	Assiette après déduction des investissements productifs	Taux effectif d'IS avec un taux à 33 %
300 000 €	150 000 €	100 000 €	0 €	0 %
1 000 000 €	850 000 €	566 667 €	233 333 €	7,7 %

Source : Rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales présidé par M. Henri Guillaume, juin 2011

Par ailleurs, il apparaît que, de manière générale :

- 74 % des bénéficiaires du dispositif réalisent un chiffre d'affaires de moins de 2 millions d'euros mais ils ne perçoivent que 24 % de l'avantage fiscal total. A l'inverse, **6 % des entreprises bénéficiaires, disposant d'un chiffre d'affaires entre 5 et 150 millions d'euros, bénéficient de plus de la moitié de l'avantage fiscal ;**

- les **secteurs d'activité** les plus représentés parmi les entreprises bénéficiaires sont le **commerce** (24 % du coût de la mesure), les **services aux entreprises** et les **activités financières**, avec chacun 18 % du coût et les **activités immobilières** (10 % du coût de la mesure). Comme l'indique le rapport « Guillaume », **ce sont des secteurs d'activité en théorie non éligibles à l'abattement qui semblent bénéficier principalement de la mesure fiscale**. Le rapport indique que cela « peut notamment tenir à un effet de classement statistique des sociétés détenant des participations dans des activités diverses, dont certaines éligibles à la mesure ». Ce constat incite

<sup>1</sup> Notamment le dispositif des zones franches d'activités (ZFA), adopté dans le cadre de la loi pour le développement économique des outre-mer (LODEOM) n° 2009-594 du 27 mai 2009, qui permet aux petites et moyennes entreprises des DOM de bénéficier, dans la limite de 150 000 euros, d'un abattement de 50 % sur leur bénéfice imposable lorsqu'elles appartiennent aux secteurs éligibles à la défiscalisation des investissements productifs.

donc à penser que la **limitation du bénéfice de cette dépense fiscale à certains secteurs d'activités ne parvient pas, en pratique, à cibler ses effets** comme le souhaiterait le législateur.

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

S'appuyant sur les critiques formulées par le rapport « Guillaume » précité, le présent article propose de **supprimer intégralement, dès l'exercice 2012, l'abattement d'un tiers à l'impôt sur les sociétés** pour les entreprises éligibles des DOM. A cet effet, **le C du I** du présent article abroge l'article 217 *bis* du CGI.

**Les autres dispositions du présent article opèrent des coordinations** au sein du CGI et du code du travail.

**Le A du I** opère les coordinations nécessaires avec les dispositions du CGI traitant des zones franches d'activités.

**Les B et D du I** du présent article effectuent de manière identique les modifications qu'implique l'abrogation de l'article 217 *bis* du CGI aux articles 199 *undecies* B, 199 *undecies* C et 217 *undecies* du même code, qui traitent des dispositifs de défiscalisation des investissements productifs et des logements neufs en outre-mer.

**Les E, F et G du I** modifient les dispositions des articles du CGI qui traitent des modalités d'imposition à l'IS des groupes de sociétés pour tirer les conséquences de l'abrogation de l'article 217 *bis* précité.

Enfin, **le II** du présent article supprime la référence à l'article 217 *bis* précité au sein de l'article L. 3324-1 du code du travail, qui traite des modalités de calcul de la réserve spéciale de participation des salariés.

\*

\* \*

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

## III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteure générale souscrit aux critiques formulées par le rapport « Guillaume » s'agissant de la niche fiscale que le présent article propose de supprimer.

Elle souligne en particulier que **les entreprises qui bénéficient le plus de l'avantage fiscal que constitue l'abattement d'un tiers sur la base de l'IS appartiennent à des secteurs d'activité exclus** de la défiscalisation et censés, par conséquent, être également exclus du bénéfice de cette mesure. Ce constat suffit à démontrer que la niche fiscale que le présent article propose de supprimer n'atteint pas son objectif puisqu'il ne bénéficie pas aux entreprises auxquelles il est censé bénéficier.

En outre, il apparaît que cette disposition fiscale, créée pour compenser les handicaps structurels des territoires d'outre-mer, **bénéficie en réalité aux entreprises les plus rentables des collectivités ultramarines puisque plus l'assiette fiscale à l'IS de l'exploitation est importante, plus celle-ci bénéficie d'un avantage**. Il en ressort que les entreprises bénéficiaires ne sont pas celles qui mériteraient le plus d'être soutenues par les pouvoirs publics et que la mesure pourrait au contraire aggraver les inégalités entre les entreprises rentables et les autres.

Enfin, le fait que **certaines entreprises puissent totalement s'exonérer d'IS**, par l'application cumulée des divers avantages fiscaux applicables en outre-mer (abattement d'IS, zones franches d'activités, défiscalisation des investissements productifs), n'est **pas satisfaisant au regard de leur nécessaire contribution aux charges publiques**.

Pour l'ensemble de ces raisons, qui conduisent le rapport « Guillaume » à **classer la niche fiscale que le présent article propose de supprimer dans la catégorie des mesures inefficaces**, auxquelles est attribué un score de 01, votre rapporteure générale est favorable à l'adoption du présent article.

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

---

<sup>1</sup> 37 % des mesures fiscales représentant 19 % du coût total de ces mesures ont obtenu un score de 0, les plus efficaces obtenant un score de 3.

*ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 4*  
*(Art. 219 du code général des impôts)*

**Elargissement de l'assiette de la quote-part de frais et charges dans le régime d'exonération des plus-values de cession de titres de participation**

**Commentaire :** le présent article propose de modifier, dans le régime d'exonération des plus-values de cession de titres de participation, l'assiette de la quote-part de frais et charges de 10 % qui est imposée au taux normal de l'impôt sur les sociétés. Cette assiette ne serait plus constituée du résultat net des plus-values, mais du prix de cession des titres.

**I. LE RÉGIME DU LONG TERME ET LE PRINCIPE DE LA QUOTE-PART POUR FRAIS ET CHARGES**

***A. L'EXONÉRATION DES PLUS-VALUES DE CESSION DE TITRES DE PARTICIPATION***

Le droit fiscal prévoit un régime spécifique pour les plus et moins-values à **long terme** réalisées par les entreprises, et en particulier, s'agissant des entreprises soumises à l'impôt sur les sociétés (IS), une imposition séparée à des taux réduits, distincts selon les catégories d'actifs. Une **importante réforme**, introduite à l'initiative conjointe de notre collègue Philippe Marini, alors rapporteur général, et du Gouvernement dans l'article 39 de la loi de finances rectificative pour 2004<sup>1</sup>, a conduit à **alléger sensiblement l'imposition des plus-values relevant de ce régime**, essentiellement prévu par l'article 219 du code général des impôts.

Le taux d'imposition **de droit commun** des plus-values nettes à long terme, applicable à certaines catégories de plus-values et produits<sup>2</sup>, est ainsi passé de 19 % à **15 %** pour les exercices ouverts à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2005. Le taux est en revanche **maintenu à 19 % pour les titres de sociétés d'investissement immobilier cotées (SIIC)**. Les titres de placement, les titres de sociétés à prépondérance immobilière non cotées et les titres de sociétés établies dans des Etats et territoires non coopératifs sont exclus du régime du long terme.

La réforme, qui avait été présentée comme motivée par un objectif d'alignement sur le régime applicable chez nos principaux partenaires économiques, a surtout consisté en une **exonération progressive**, échelonnée

---

<sup>1</sup> Loi n°2004-1485 du 30 décembre 2004 de finances rectificative pour 2004.

<sup>2</sup> En particulier les produits nets de concession de brevets, d'inventions brevetables ou de certains procédés de fabrication industrielle.

entre 2005 et 2007<sup>1</sup>, des plus-values de cession de certains actifs. **Sont ainsi imposées à un taux nul les plus-values à long terme afférentes à la cession de titres de participation**, ces titres faisant l'objet d'une définition à la fois comptable<sup>2</sup> et économique<sup>3</sup>.

D'autres catégories de titres sont fiscalement assimilées à des titres de participation<sup>4</sup>. Bénéficient également de l'exonération, dans certaines conditions, les plus-values de cession de parts de fonds communs de placement à risque (FCPR) et d'actions de sociétés de capital risque (SCR) détenues depuis au moins cinq ans, et les distributions de produits liées à cette détention. En tout état de cause, le bénéfice du régime du long terme est conditionné à une **détention des titres et produits sur une durée d'au moins deux ans**.

### ***B. LA QUOTE-PART IMPOSÉE AU TAUX NORMAL***

L'exonération des plus-values n'est toutefois pas totale puisque le a *quinquies* du I de l'article 219 précité prévoit qu'**une quote-part forfaitaire pour frais et charges, assise sur le résultat net des plus-values de cession, doit être réintégrée dans le résultat imposable au taux normal de l'IS**. Dans un objectif de rendement, l'article 4 de la deuxième loi de finances rectificative pour 2011<sup>5</sup> a porté cette quote-part de 5 % à 10 % pour les exercices ouverts à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2011. Les plus-values à long terme sur titres de participation sont donc imposées au taux de 33,33 % x 10 %, soit **3,33 %**.

Cette réintégration a pour objet de maintenir dans les bases de l'IS les frais et charges de gestion se rapportant aux participations dont les produits sont exonérés d'impôt. Ces frais de gestion étant **déductibles** du résultat de la société, la quote-part traduit le principe général de non-déductibilité des dépenses ou charges afférentes à des revenus non soumis à l'impôt.

**Le même dispositif s'applique au régime optionnel des sociétés mères et filiales** (dit « mère-fille »), qui prévoit l'exonération des dividendes et produits attachés à certains titres. Les deux régimes ont été alignés par

---

<sup>1</sup> Le taux est ainsi passé à 15 % au 1<sup>er</sup> janvier 2005, 8 % au 1<sup>er</sup> janvier 2006 et 0 % au 1<sup>er</sup> janvier 2007. En outre, une taxe exceptionnelle de 2,5 % (« exit tax ») a été prélevée en deux étapes (au 15 mars 2006 et au 15 mars 2007) sur le montant des réserves spéciales de plus-values à long terme existant à la clôture du premier exercice clos à compter du 31 décembre 2004.

<sup>2</sup> Aux termes du a ter de l'article 219 du code général des impôts, constituent des titres de participation « les parts ou actions de sociétés revêtant ce caractère sur le plan comptable ».

<sup>3</sup> Constituent ainsi de véritables participations les titres dont la possession durable est estimée utile à la vie de l'entreprise, notamment parce qu'ils permettent d'exercer une influence notable ou un contrôle sur la société émettrice.

<sup>4</sup> En particulier les actions acquises en exécution d'une offre publique d'achat ou d'échange par l'entreprise qui en est l'initiatrice, et les titres ouvrant droit au régime des sociétés mères.

<sup>5</sup> Loi n° 2011-1117 du 19 septembre 2011 de finances rectificative pour 2011.

l'article 10 de la loi de finances pour 2011<sup>1</sup>, qui a introduit le principe du **déplafonnement** de cette quote-part – qui est donc devenue réellement forfaitaire – dans le régime mère-fille<sup>2</sup>. Auparavant, cette quote-part ne pouvait excéder, pour chaque période d'imposition, le montant total des frais et charges de toute nature exposés par la société mère.

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article additionnel propose, dans un **triple souci de rendement budgétaire, de cohérence fiscale et de logique économique**, de modifier l'assiette de calcul de la quote-part de frais et charges imposée au taux normal de l'IS. Il traduit également les doutes sur le régime actuel formulés par notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général du budget, dans son rapport d'information sur l'application des mesures fiscales contenues dans les lois de finances, publié en juillet 2011.

On constate en effet une **distorsion entre la logique de la quote-part, pendant de la déductibilité des charges, et son assiette**. Les frais et charges afférents à l'acquisition et à la gestion de participations, déductibles du résultat imposable, sont en effet **liés à la détention de ces titres et non pas au résultat de leur cession**, c'est-à-dire la réalisation d'une plus-value ou moins-value.

Les mêmes frais peuvent être engagés sur un titre, que sa cession donne ou non lieu à la réalisation d'une plus-value. Il n'y a donc guère de raison que cette quote-part soit assise sur la plus-value nette, éventuellement compensée par des moins-values, plutôt que sur la plus-value brute ou, de manière plus logique, **sur le montant du prix de cession**.

### Extrait du rapport d'information de Gilles Carrez

*« On pourrait, en revanche, s'interroger sur les conditions de calcul de la quote-part pour frais et charges de 5 %. Celle-ci a, en effet, pour pendant l'autorisation de la déductibilité des charges supportées au titre des participations concernées (...).*

*« En l'état du droit, la quote-part est calculée sur la base du résultat net, entendu comme la somme algébrique des plus-values et moins-values à long terme. Or, cette assiette n'est pas nécessairement la plus fidèle pour approximer forfaitairement (ce qui est l'objet de la quote-part) le montant des charges déductibles.*

<sup>1</sup> Loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011.

<sup>2</sup> Conformément à la proposition n° 56 du rapport du Conseil des prélèvements obligatoires sur « les entreprises et les "niches" fiscales et sociales », publié en octobre 2010.

*« Rien ne permet, en effet, de penser que l'acquisition et la gestion d'une participation soit plus onéreuse lorsque celle-ci donne lieu, à la cession, à une plus-value que lorsqu'elle est cédée en moins-value. A fortiori, on ne voit pas non plus de lien clair entre l'existence d'une moins-value sur une ligne et le niveau des charges déduites sur un ensemble de participations cédées.*

*« Un exemple peut permettre d'illustrer l'état du droit.*

*« Imaginons ainsi une entreprise acquérant, le 1<sup>er</sup> janvier 2007, deux participations A et B, l'une et l'autre pour un prix de 100. Les frais financiers annuels correspondants, l'acquisition étant supposée financée par endettement, sont de 10 par an (5 %). Les autres frais de gestion sont supposés de 2 (1 %).*

*« L'entreprise vend ces participations le 1<sup>er</sup> janvier 2012. La participation A est cédée 220 et la participation B, 80. A cette date, le montant cumulé des charges déduites au titre des cinq exercices sur ces participations est de 60.*

*« Le résultat net des plus-values correspondantes est de 100 (+ 120 – 20) et la quote-part imposable est donc, en l'état du droit, de 5. Le résultat ainsi réintégré à l'assiette taxable est donc douze fois inférieur à la somme des charges qui en ont été déduites antérieurement. »*

*Source : pages 61 et 62 du rapport d'information sur l'application des mesures fiscales contenues dans les lois de finances, présenté par Gilles Carrez au nom de la commission des finances de l'Assemblée, enregistré à la présidence de l'Assemblée nationale le 6 juillet 2011.*

Il est donc proposé de modifier le deuxième alinéa du *a quinquies* du I de l'article 219 du code général des impôts, précité, pour prévoir que l'assiette de la quote-part est constituée **du prix de cession des titres** de participation, et non plus du montant des plus-values éventuellement minorées des moins-values.

Comme le relèvement de la quote-part introduit par la deuxième loi de finances rectificative pour 2011, cette disposition s'appliquerait aux **exercices ouverts à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2011**.

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

*ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 4  
(Art. 223 B et 223 F code général des impôts)*

**Modifications des règles de neutralisations des quotes-parts de frais et charges dans le régime de l'intégration fiscale**

**Commentaire : le présent article propose d'encadrer les règles de neutralisation des quotes-parts pour frais et charges dans le régime de l'intégration fiscale.**

**I. LE DROIT EXISTANT**

*A. LE COÛT CROISSANT DU RÉGIME DE L'INTÉGRATION FISCALE*

Le régime de **l'intégration fiscale**, prévu par les articles 223 A à 223 U du code général des impôts, a été introduit par l'article 68 de la loi de finances pour 1988 et a été aménagé à de nombreuses reprises. Il fait l'objet d'une utilisation croissante par les groupes puisqu'il concerne désormais **93 000 entreprises**, pour **un coût budgétaire estimé à environ 15,8 milliards d'euros en 2011**.

Ce régime optionnel permet à la société tête de groupe, dite société intégrante, d'être seule redevable de l'impôt sur les sociétés (IS) dû par ses filiales et sous-filiales dont elle détient, directement ou indirectement, et de manière continue au cours d'un exercice, au moins 95 % du capital.

Le groupe est ainsi considéré comme une entité unique, cohérente d'un point de vue économique et fiscal : sa structure juridique est neutre pour l'établissement de l'impôt.

**L'intégration a pour principal avantage de compenser les résultats bénéficiaires et déficitaires des sociétés appartenant au groupe.** En effet, le résultat fiscal du groupe est obtenu en faisant la somme algébrique des résultats de chacune des sociétés du groupe, déterminés dans les conditions de droit commun.

La détermination du résultat d'ensemble implique l'exclusion de certains éléments, maintenus au niveau de chaque société, et **plusieurs retraitements destinés à éviter les doubles impositions ou déductions**. En particulier, les opérations intra-groupe font l'objet d'un retraitement afin de les neutraliser dans le résultat d'ensemble. Il s'agit notamment :

- des cessions intra-groupe ;
- des aides interentreprises : abandons de créances et subventions directes ou indirectes entre sociétés du groupe ;
- les produits de participation (dividendes).

## ***B. CERTAINES NEUTRALISATIONS S'APPARENTENT À DES DÉPENSES FISCALES***

La Cour des comptes, dans son rapport public annuel 2011, estime que les avantages offerts par l'intégration fiscale vont « ***au-delà de la simple compensation des résultats bénéficiaires et déficitaires*** ».

Elle relève que si « ***certaines des neutralisations peuvent apparaître comme des mesures techniques permettant d'éviter des doubles déductions ou des doubles impositions, d'autres constituent de réels avantages qui peuvent s'analyser comme de véritables dépenses fiscales*** ».

C'est notamment le cas de la neutralisation de la quote-part de frais et charges sur les dividendes distribués lorsqu'ils sont éligibles au régime « mère-filles ».

Le raisonnement de la Cour des comptes repose sur une analogie avec le régime mère-filles. **Il tend à démontrer que le régime de l'intégration fiscale est, en ce qui concerne l'imposition des dividendes, plus souple que le régime mère-filles.**

### **1. Dans le régime mère-filles, les dividendes sont imposés à hauteur de 5 % de leur montant total**

Dans le régime mère-filles, une société mère<sup>1</sup> qui reçoit des dividendes de sa société fille **peut entièrement les exonérer, sous réserve d'une quote-part pour frais et charges de 5 %.**

L'exonération est justifiée par le fait que les dividendes proviennent d'un bénéfice déjà imposé à l'IS. S'ils étaient intégrés au résultat fiscal de la société mère, ils seraient **à nouveau imposés.**

Par ailleurs, le droit fiscal permet la déduction de toute dépense « *effectuée en vue de l'acquisition et de la conservation* » d'un revenu (article 13 du code général des impôts). Par conséquent, **une charge déductible ne peut venir qu'en face d'un produit.**

Or la société mère peut faire valoir des charges qu'elle a engagées en vue de percevoir les dividendes (frais de banques, d'avocat, etc.).

Sans la quote-part de frais de charges de 5 %, la société se retrouverait dans une situation bien avantageuse, dans laquelle les charges afférentes aux dividendes seraient déductibles sans qu'elles soient, pour autant, inscrites en face de revenus. Une société *holding* dont le seul objet social serait la détention de participations serait ainsi toujours déficitaire.

Voilà pourquoi le législateur a introduit une **quote-part** de frais et charges, forfaitairement fixée à 5 % du montant des dividendes, **qui vient**

---

<sup>1</sup> La société mère doit posséder plus de 5 % du capital de sa société fille et cela depuis plus de deux ans.

**s'inscrire, en tant que produit, en face des charges engagées pour l'acquisition des dividendes.**

## **2. Dans le régime de l'intégration fiscale, la quote-part pour frais et charges est neutralisée**

Dans le régime de l'intégration fiscale, les distributions de produits de participation (« remontée des dividendes ») sont analysées comme des **mouvements de trésorerie**. En effet, le propre du régime de l'intégration fiscale est de considérer le groupe comme ne faisant qu'un. Or une entreprise ne saurait se distribuer de dividendes à elle-même (en dehors de la mise en réserve).

Par conséquent, les distributions de dividendes ne sont pas assujetties à la quote-part pour frais et charges de 5 % ou, plus exactement, celle-ci fait l'objet d'une neutralisation lors du calcul du résultat d'ensemble.

## **3. Une neutralisation contestable**

La Cour des comptes considère que la neutralisation de la quote-part de frais et charges sur les dividendes distribués « **conduit à la suppression de toute imposition sur ces produits** ». De fait, ils sont exonérés pour les raisons évoquées précédemment alors que les charges exposées pour leur perception restent déductibles.

La Cour des comptes conclue en indiquant que cette disposition permet « **d'octroyer un avantage fiscal, égal à 1,66 %<sup>1</sup> du montant total des dividendes perçus, qui peut justifier, à lui seul, dans certains groupes, l'option** » pour l'intégration fiscale.

### **Exemple chiffré**

Une société A (holding) reçoit 100 de dividendes de la société B et expose 3 de charges au titre de la gestion de sa participation. La quote-part pour frais et charges est de 5.

Le résultat fiscal de B est 200.

Dans le régime de l'intégration fiscale, le résultat d'ensemble est le suivant :

RE = résultat fiscal de B + quote-part de A neutralisée - charges de A

RE = 200 + (5 - 5) - 3 = 197

**L'impôt dû s'élève à 65,66.**

<sup>1</sup> Le pourcentage de 1,66 % correspond au produit de la quote-part (5 % des dividendes) par le taux de l'IS (33,1/3 %).

Si l'on applique les règles du régime mère-filles, le résultat d'ensemble serait le suivant :

RE = résultat fiscal de B + quote-part de A – charges de A.

RE = 200 + 5 – 3 = 202

**L'impôt dû s'élève à 67,33, soit une différence de 1,66.**

La Cour des comptes calcule que **le coût de cette mesure s'élèverait à plus de 1,6 milliard d'euros tant en 2007 qu'en 2008.**

Notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général du budget, dans son rapport sur l'application de la loi fiscale de juin 2011, adhère à cette analyse : *« on ne voit pas, s'agissant de cette quote-part, la justification d'un traitement différent des dividendes [...] **La neutralisation de la quote-part sur les distributions intragroupe constitue donc bien un avantage propre au régime d'intégration dont la légitimité mérite d'être établie** ».*

Il ajoute également que le *« même raisonnement conduit à considérer également comme un avantage, pour les mêmes raisons, la neutralisation de la quote-part pour frais et charges sur les plus-values intragroupe sur titres de participation »* (« niche Copé »).

## **II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : ENCADRER LA NEUTRALISATION DES QUOTES-PARTS POUR FRAIS ET CHARGES**

Le présent article additionnel propose d'**encadrer la neutralisation des quotes-parts pour frais et charges dans le régime de l'intégration fiscale**. Il reprend le dispositif présenté lors de l'examen de la première partie du présent projet de loi de finances par notre collègue député Jérôme Cahuzac, président de la commission des finances.

Le 1<sup>o</sup> du présent article modifie l'article 223 B du code général des impôts afin de prévoir que le résultat d'ensemble du groupe est majoré de 5 % de la fraction excédant un million d'euros du montant des dividendes distribués. Le montant ainsi ajouté ne peut toutefois excéder le montant total réel des frais et charges exposés pour l'acquisition de ces dividendes.

Concrètement, le présent article fonctionne selon **un système de franchise (au-delà d'un million d'euros de dividendes distribués)** afin de **préserver les groupes de petite taille**. Par ailleurs, il ne s'agit pas d'un dispositif « aveugle » puisqu'il est **limité par les charges réelles**. La quote-part réintroduite ne concerne, par ailleurs, que la première distribution des dividendes, afin de ne pas créer une imposition « en cascade ».

Par exemple, une société perçoit 3 millions d'euros de dividendes. Sa quote-part imposable est égale à 5 % de 2 millions d'euros, soit 100 000 euros.

Si les dépenses qu'elle a réellement engagées ne s'élèvent qu'à 50 000 euros, elle ne sera imposable qu'à hauteur de ce dernier montant<sup>1</sup>.

Le 2° du présent article modifie l'article 223 F du code général des impôts de sorte qu'une quote-part pour frais et charges soit réintroduite dans le bénéfice imposable au titre des plus-values de cession sur titres de participation. Là encore, elle s'applique à compter de la fraction supérieure à un million d'euros.

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

---

<sup>1</sup> Il s'agissait d'ailleurs de l'état antérieur du droit avant l'article 10 de la loi de finances pour 2011.

*ARTICLE ADDITIONNEL APRES L'ARTICLE 4*  
(Art. 112 et 209, 212 bis [nouveau], 223 B, 223 I et 223 S du code général des impôts)

**Plafonnement de la déductibilité des intérêts d'emprunt  
au titre de l'impôt sur les sociétés**

**Commentaire : le présent article propose de mettre en place un nouveau régime global de plafonnement de la déductibilité des intérêts d'emprunt analogue à celui applicable en Allemagne, soit dans la limite de 3 millions d'euros et de 30 % du résultat brut avant impôts. L'application de ce régime serait progressive et étalée sur trois ans.**

**I. LE RÉGIME FAVORABLE DE DÉDUCTIBILITÉ DES INTÉRÊTS D'EMPRUNT**

***A. UN AVANTAGE IMPORTANT POUR LES GRANDES ENTREPRISES  
MALGRÉ L'ENCADREMENT DE LA SOUS-CAPITALISATION***

**1. Un régime qui contribue à minorer le taux implicite d'imposition**

Comme toute charge engagée dans l'intérêt de l'exploitation d'une entreprise, en particulier pour la création ou la conservation de ses revenus, les intérêts d'emprunt sont déductibles et peuvent donc minorer le résultat imposable à l'impôt sur les sociétés (IS). Ce régime encourage par conséquent le recours à l'endettement. Bien que commun à l'ensemble des entreprises, **il confère un avantage aux secteurs les plus capitalistiques et aux grandes entreprises**, compte tenu du poids de leur endettement dans la valeur ajoutée.

Dans son étude sur « *le taux de taxation implicite des bénéficiaires en France* », publiée en juin 2011, la Direction générale du Trésor confirme le constat d'ensemble du Conseil des prélèvements obligatoires (CPO)<sup>1</sup>, selon lequel les grandes entreprises bénéficient d'un taux implicite d'imposition plus de deux fois inférieur à celui des PME (respectivement 39,5 % et 18,6 %). Elle révèle également que l'avantage procuré par la déductibilité des intérêts d'emprunt est **près de quatre fois supérieur pour les grandes entreprises** (effectifs supérieurs à 5 000 salariés) **que pour les PME** et explique à hauteur d'environ 10 points l'écart des taux implicites.

---

<sup>1</sup> Formulé dans son rapport d'octobre 2009 sur « les prélèvements obligatoires des entreprises dans une économie globalisée ».

### Facteurs explicatifs de l'écart entre le taux implicite et le taux normal d'imposition par taille d'entreprise en 2007

Par écart au taux normal de 34,4 % (ie. incluant la contribution sociale sur les bénéfices pour les entreprises les plus grandes)	Micro-entreprises (< 10 salariés)	PME (10 à 249 salariés)	Entreprises de taille intermédiaire (250 à 5 000 salariés)	Grandes entreprises (plus de 5 000 salariés)	Toutes sociétés non financières
Déductibilité des intérêts	- 2,7	- 3,7	- 8,8	- 13,9	- 9,3
Taux réduit des PME	- 11,5	- 2,0	Non concernée	Non concernée	- 1,2
Imposition forfaitaire annuelle	+ 3,1	+ 2,7	+ 0,8	+ 0,3	+ 1,2
Participation	- 0,1	- 1,1	- 2,4	- 2,0	- 1,7
Crédit impôt recherche	- 1,5	- 1,2	- 1,4	- 1,2	- 1,3
Autres facteurs	+ 5,5	+ 3,0	+ 2,5	+ 4,6	+ 4,0
Total règles d'assiette et de taux	- 7,2	- 2,3	- 9,3	- 12,2	- 8,3
Entreprises déficitaires	+ 14,9	+ 10,4	+ 5,6	+ 3,8	+ 6,4
Reports en avant et en arrière	- 4,7	- 3,0	- 2,7	- 7,4	- 4,7
Total impact démographie	+ 10,2	+ 7,4	+ 2,9	- 3,6	+ 1,7
<b>Taux implicite</b>	<b>37,4 %</b>	<b>39,5 %</b>	<b>28,0 %</b>	<b>18,6 %</b>	<b>27,5 %</b>

Source : Direction générale du Trésor, étude sur « le taux de taxation implicite des bénéfices en France », juin 2011

## 2. L'encadrement limité de la sous-capitalisation

La technique de la sous-capitalisation des sociétés d'un groupe constitue une faculté d'optimisation de la déductibilité des intérêts d'emprunt et des frais d'acquisition fréquemment exploitée. Elle consiste à faire supporter les dettes d'acquisition financées par emprunt à des **sociétés peu capitalisées, localisées dans des pays à fiscalité forte**, comme en France, afin de bénéficier à plein de la déductibilité des intérêts et de déplacer de la matière imposable.

Cette pratique est toutefois **encadrée par le régime « anti sous-capitalisation » des articles 39 et 212 du code général des impôts**, qui a été réformé par l'article 113 de la loi de finances pour 2006, dans la continuité de la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) et du Conseil d'Etat. La déductibilité des intérêts versés est désormais appréciée au regard du taux pratiqué et de trois ratios<sup>1</sup>, mettant en évidence les situations de sous-capitalisation excessive au sein d'un groupe économique. Ces règles s'appliquent à tous les intérêts dus à une autre entreprise, quel que soit son lieu d'établissement, avec laquelle l'emprunteur a un **lien direct ou indirect** au sens de l'article 39 du code général des impôts. Elles ne s'appliquent donc pas aux prêts accordés par un tiers.

<sup>1</sup> Ces trois limites ont trait :

- au **niveau d'endettement**, qui ne doit pas excéder 1,5 fois les fonds propres de la société liée débitrice ;
- à la **couverture des intérêts**, qui ne doivent pas excéder 25 % du résultat courant avant impôt ;
- et aux **intérêts servis à des entreprises liées**, qui ne doit pas excéder le montant des intérêts reçus de ces entreprises.

**Des exceptions sont toutefois prévues.** La libre-déductibilité des intérêts demeure ainsi possible pour les PME ou si l'entreprise apporte la preuve que le ratio d'endettement du groupe auquel elle appartient est supérieur ou égal à son propre ratio d'endettement. En outre, les limites à la déductibilité ne sont pas applicables aux établissements de crédit, aux financements réalisés dans le cadre d'une convention de gestion centralisée de la trésorerie ou de l'acquisition de biens destinés à être donnés en crédit-bail.

De même, la déductibilité des intérêts excédentaires n'est pas définitivement perdue et peut faire l'objet d'un report sur les années ultérieures, sous déduction d'une décote de 5 %. **La France fait partie des rares pays, avec l'Allemagne et les Etats-Unis, à disposer d'un tel mécanisme de déduction différée des intérêts.**

A l'initiative du Sénat, un **mécanisme complexe « anti-abus »** a également été introduit par la loi de finances pour 2011, tendant à étendre rétroactivement le régime de sous-capitalisation aux **prêts consentis hors du groupe mais garantis ou cautionnés**, directement ou indirectement, **par une société liée à l'emprunteur**. Ces prêts externes ont ainsi été assimilés à des prêts entre sociétés liées. Les emprunts contractés avant le 1<sup>er</sup> janvier 2011 et afférents à une opération d'acquisition de titres ou à son refinancement ont toutefois été exclus du champ.

## **B. L'UTILITÉ D'UNE RÈGLE GÉNÉRALE DE PLAFONNEMENT**

### **1. Le régime global adopté en Allemagne**

Ainsi que l'a souligné le CPO dans son rapport précité et dans un autre rapport publié en octobre 2010<sup>1</sup>, **plusieurs pays européens ont mis en place un régime plus strict** d'encadrement de la déductibilité des intérêts d'emprunt.

En **Allemagne**, les règles particulières de sous-capitalisation<sup>2</sup> ont ainsi été remplacées le 1<sup>er</sup> janvier 2008 par un **dispositif global de plafonnement de la déductibilité des intérêts**, quelle que soit leur origine, tant pour les sociétés de personnes que pour les sociétés de capitaux. L'objectif poursuivi était de rendre plus difficiles les transferts de bénéfices vers des Etats à faible fiscalité.

Selon ce mécanisme dénommé « barrières d'intérêts » (*Zinsschranke*), les intérêts ne sont admis en déduction des résultats de l'exercice de la société débitrice que **dans la limite de 30 % du solde couramment dénommé « EBITDA »** (*Earnings before interests, taxes, depreciation and amortisation*), soit le bénéfice brut avant impôts, dotations aux amortissements

---

<sup>1</sup> « Entreprises et "niches" fiscales et sociales. Des dispositifs dérogatoires nombreux ».

<sup>2</sup> *Qui ne s'appliquaient qu'aux intérêts servis sur les prêts accordés par des actionnaires résidents et non résidents détenant directement ou indirectement une participation supérieure à 25 % du capital de la société.*

et provisions et hors intérêts (charges et produits). La fraction des intérêts non déductibles est **indéfiniment reportable** sur les exercices suivants.

**Trois exceptions** à cette limite étaient originellement prévues :

- la **franchise** : la règle ne s'applique pas si le montant de la charge d'intérêts, diminué des produits d'intérêts du même exercice, n'excède pas la somme d'un million d'euros ;

- la **clause de « groupe »** : sont exclues du dispositif les entreprises qui ne font pas partie d'un groupe ou qui ne sont que partiellement détenues par un groupe, telles que les exploitations individuelles ou les sociétés de personnes. Cette clause ne vaut cependant qu'en l'absence de sous-capitalisation dommageable pour les associés ;

- la **clause de sauvegarde** pour les sociétés d'un groupe : au sein d'un groupe, l'application de la limite de déductibilité peut être écartée si la société débitrice démontre que son niveau de fonds propres n'est pas inférieur à la dotation moyenne en capitaux propres du groupe (déterminée sur la base du bilan consolidé), une tolérance de 1 % étant admise.

Dans un contexte économique incertain, le gouvernement allemand a toutefois décidé en 2009 **d'assouplir** certaines modalités de ce régime :

- la franchise d'emprunt a été relevée d'un million d'euros à **3 millions d'euros** ;

- un **report en avant** du montant de l'EBITDA non utilisé au cours d'une année (à partir de 2007) a été introduit sur une période de **cinq ans**, débutant au 1<sup>er</sup> janvier 2010, afin d'autoriser la déductibilité d'une partie des intérêts même en cas de fluctuations conjoncturelles ;

- la clause de sauvegarde a été révisée et rendue applicable aux groupes allemands, et la limite inférieure admissible de la quote-part de la société a été portée de 1 à 2 %.

S'inspirant de l'Allemagne, **l'Italie** a adopté, en décembre 2007, la suppression des règles de sous-capitalisation et leur remplacement par un dispositif de plafonnement de la déductibilité des intérêts quelle que soit leur origine.

## **2. Une révision s'impose aujourd'hui**

Plusieurs raisons militent en faveur d'un nouveau régime global de plafonnement de la déductibilité des intérêts d'emprunt :

- le régime actuel profite largement aux plus grandes entreprises, qui sont à la fois **celles qui disposent des plus grandes facultés d'optimisation** – compte tenu de leur organisation et de leurs moyens financiers et humains – **et d'un accès plus aisé aux marchés financiers**. Elles peuvent donc cumuler les avantages liés à un régime fiscal favorable et à une plus grande diversité des sources de financement ;

- le régime actuel, ainsi qu'un dispositif de lutte contre la sous-capitalisation qui comporte de nombreuses failles et dont les récents ajouts se sont révélés d'une application malaisée, **tendent à inciter à l'optimisation et privent le budget de recettes importantes**, pour un gain économique qui n'est pas évident. Selon les calculs de la Direction générale des finances publiques, repris par le CPO dans son rapport précité d'octobre 2010, la mise en place en France d'un plafonnement selon les paramètres initialement retenus en Allemagne (30 % de l'EBITDA et franchise d'un million d'euros), aurait conduit en 2010 à une augmentation cumulée des bénéfices de 41,6 milliards d'euros, correspondant à une **recette supplémentaire pour l'Etat de 11,35 milliards d'euros sur trois ans** ;

- enfin cette mesure s'inscrirait dans une stratégie de convergence des régimes fiscaux français et allemand.

## II. LE DISPOSITIF DE PLAFONNEMENT PROPOSÉ

Le présent article propose de mettre en place un régime global de plafonnement de la déductibilité des intérêts d'emprunt **directement inspiré du dispositif allemand actuellement applicable**. Il reprend en cela le dispositif présenté lors de l'examen de la première partie du présent projet de loi de finances par notre collègue député Jérôme Cahuzac, président de la commission des finances de l'Assemblée nationale. **Son entrée en vigueur serait progressive** et étalée sur les exercices 2011 à 2013.

Le **III** du présent article crée ainsi un nouvel article 212 *bis* dans le code général des impôts, placé juste après l'actuel dispositif spécifique de lutte contre la sous-capitalisation, qui a vocation à coexister avec ce nouveau régime, au moins jusqu'à sa pleine entrée en vigueur.

Le 1 de ce nouvel article plafonne la déductibilité des intérêts servis par une entreprise au titre d'un même exercice à **30 % du résultat brut avant impôts** (soit l'EBITDA) **et dans la limite de 3 millions d'euros**. Afin de ne pas bouleverser les modalités de financement des entreprises, la mise en place de ce plafond est **progressive**. Il est ainsi de 80 % pour les exercices ouverts à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2011, puis de 60 % en 2012 et de 30 % en 2013.

Deux caractéristiques communes avec le régime de lutte contre la sous-capitalisation sont également proposées :

1) Une faculté de **report** de la fraction des intérêts non déductibles au titre d'un exercice. Cette fraction peut ainsi être déduite durant l'exercice suivant à concurrence de la différence entre la limite d'EBITDA et le montant des intérêts déductibles. Le solde non imputé à la clôture de cet exercice est ensuite déductible au titre des exercices postérieurs (sans limitation de durée), dans les mêmes conditions et sous déduction d'une **décote** annuelle de 5 %.

Le **IV** prévoit cependant une exception lorsque la société débitrice est **membre d'un groupe fiscal**, afin d'éviter le cumul du report de déduction et

de la compensation avec les déficits d'autres sociétés du groupe : les intérêts non déductibles du résultat de cette société et retenus pour la détermination du résultat du groupe ne peuvent être déduits des résultats ultérieurs de cette société.

2) Des **exceptions** identiques, prévues au 2 du nouvel article 212 *bis* : le plafonnement ne s'applique pas aux intérêts dus par les établissements de crédit, par une « centrale de trésorerie » dans le cadre d'une convention de gestion centralisée de la trésorerie d'un groupe, ou pour l'acquisition de biens loués en crédit-bail.

Diverses mesures de **coordination** dans le code général des impôts sont enfin prévues, par alignement avec le régime de lutte contre la sous-capitalisation de l'article 212 précité :

- le **I** intègre la fraction d'intérêts non déductibles en application de ce nouveau régime dans la liste des **revenus qui ne sont pas considérés comme distribués**, prévue par l'article 112 du code général des impôts ;

- le **II** adapte les dispositions du II de l'article 209 relatives au traitement des intérêts reportés par une société débitrice qui est absorbée ou apporte ses actifs dans le cadre d'une fusion simple de sociétés ou placée sous le régime fiscal de faveur de l'article 210 A ;

- le **V** complète l'article 223 I relatif au régime des déficits subis et des intérêts dus avant l'entrée dans un groupe fiscal, et le **VI** complète l'article 223 S pour préciser le sort des intérêts non déductibles mais reportables lors de la cessation d'un groupe ou de la sortie du groupe de la société débitrice.

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

*ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 4  
(Nouvel art. 235 ter ZE bis du code général des impôts)*

**Création d'une taxe sur les transactions automatisées**

**Commentaire :** le présent article propose d'instaurer, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2012, une taxe due selon une périodicité mensuelle par certains prestataires de services d'investissement, en cas de dépassement quotidien d'un taux d'annulation de 50 % des ordres d'achat ou de vente d'instruments financiers qu'ils transmettent à des marchés « transparents ».

**I. LE TRADING À HAUTE FRÉQUENCE : DES BÉNÉFICES INCERTAINS ET DES RISQUES RÉELS**

*A. UNE PRATIQUE DE NÉGOCIATION QUE LA CONCURRENCE DES LIEUX D'EXÉCUTION DES ORDRES A CONTRIBUÉ À AMPLIFIER*

**1. La nouvelle concurrence entre places de marché**

La directive 2004/39/CE du 21 avril 2004 sur les marchés d'instruments financiers, dite « directive MIF » et entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> novembre 2007, a, entre autres importantes dispositions, introduit un **principe de concurrence obligatoire entre les lieux d'exécution des ordres** sur instruments financiers.

Cette concurrence s'est rapidement traduite dans les faits, **les marchés réglementés traditionnels ayant cédé d'importantes parts de marché au profit de nouvelles plates-formes multilatérales de négociation**, souvent désignées sous l'acronyme anglo-saxon MTF (« *Multilateral Trading Facilities* »), des « *dark pools*<sup>1</sup> » et de la négociation de gré à gré, beaucoup plus opaques.

Ainsi que l'attestent les données ci-après pour les indices « phares » des marchés d'actions des trois principales places financières européennes (Allemagne, France et Royaume-Uni), la part des volumes cumulés traités sur le marché réglementé domestique, c'est-à-dire le marché de cotation, était comprise, début septembre 2011, **entre 29,5 %** pour le *London Stock Exchange* **et 37,4 %** pour la *Deutsche Börse*. Cette dernière paraît relativement moins affectée par la concurrence des MTF et du gré à gré que ses deux homologues de Londres et Paris. **La part de marché du gré à gré**

---

<sup>1</sup> Les « dark pools » sont des marchés organisés, le plus souvent sous le statut de MTF, qui permettent l'exécution de transactions sur des blocs de titres de manière anonyme en s'appuyant sur certaines dérogations aux obligations de transparence pré-transaction.

est cependant vraisemblablement surestimée, en raison notamment de doubles comptages, et serait plutôt de l'ordre de 16 %.

**Part de marché des différents lieux d'exécution des ordres  
pour les quatre principaux indices boursiers européens du 1<sup>er</sup> janvier au 9 septembre**

*(en %)*

Indice de cotation Lieu d'exécution	Eurostoxx 50		Footsie 100		Dax 30		CAC 40	
	2010	2011	2010	2011	2010	2011	2010	2011
<b>Marchés « transparents »</b>	<b>54,37</b>	<b>52,36</b>	<b>55,39</b>	<b>53,31</b>	<b>50,56</b>	<b>54,86</b>	<b>60,78</b>	<b>51,13</b>
Dont : Euronext	14,81	12,92	-	-	-	-	39,51	32,54
Deutsche Börse	10,60	11,02	-	-	35,56	37,41	-	-
LSE (Londres)	0,16	0,12	32,71	29,48	-	-	-	-
Milan	7,4	6,93	-	-	-	-	-	-
Mercado Continuo	7,29	6,50	-	-	-	-	-	-
Euronext Amsterdam/Brux.	-	-	-	-	-	-	3,38	1,37
Chi-X	9,01	9,14	14,84	14,97	10,53	11,29	12,80	11,00
BATS Europe	2,58	2,57	4,97	4,92	2,37	3,21	2,88	2,68
Turquoise	1,15	2,10	2,47	3,70	1,32	2,36	1,87	2,78
Equiduct	0,00	0,20	0,01	0,12	0,00	0,05	0,01	0,71
NYSE Arca Europe	0,06	0,01	0,39	0,12	0,14	0,04	-	-
Autres plates-formes	1,17	0,85	-	-	0,64	0,50	0,33	0,05
<b>Marchés « opaques »</b>	<b>45,63</b>	<b>47,64</b>	<b>44,04</b>	<b>46,62</b>	<b>49,29</b>	<b>45,13</b>	<b>39,20</b>	<b>48,79</b>
Dont : « Dark pools »	0,68	1,00	1,90	2,53	0,78	1,19	0,92	1,22
Internalisation systématique	1,61	2,87	2,92	3,44	2,06	4,26	1,92	2,88
Gré à gré (OTC)	43,34	43,77	39,22	40,65	46,45	39,68	36,36	44,69

N.B : les systèmes multilatéraux de négociation (MTF) sont des marchés transparents en ce qu'ils fonctionnent techniquement comme des marchés réglementés et sont soumis aux mêmes obligations de transparence post-négociation, mais à des obligations de transparence pré-transaction un peu moins étendues. Les principaux acteurs sont Chi-X (filiale de Nomura Holdings), BATS Europe (filiale de la bourse américaine BATS Global Markets) et Turquoise (filiale du LSE).

L'internalisation systématique est la possibilité pour un prestataire de services d'investissement (généralement une banque) de proposer l'exécution bilatérale d'ordres d'achat ou de vente hors des marchés réglementés et des MTF, en se portant directement contrepartie sur son bilan des ordres de ses clients.

Source : L'Agefi Hebdo du 22 au 28 septembre 2011, d'après les données de Fidessa Fragmentation Index

## **2. Le trading à haute fréquence, aboutissement d'un processus incontrôlé d'optimisation**

La liquidité boursière est ainsi démultipliée et fragmentée entre plusieurs places de marché, ce qui crée de **nouvelles opportunités d'arbitrage**, consistant à exploiter, sur des volumes très élevés et en un temps infime, des écarts de cours très réduits entre deux lieux de négociation. Compte tenu du caractère électronique et dématérialisé des marchés, l'application de la directive MIF a ainsi favorisé, sans en être toutefois la cause exclusive, **l'essor de nouvelles pratiques de négociation** (« trading »), dont l'exécution est plus ou moins confiée à des ordinateurs.

Au *trading* automatisé et au « *program trading* », qui se sont développés dans les années 80 et 90 et ont contribué à amplifier le krach boursier de 1987, a succédé le *trading* dit « **algorithmique** » qui optimise la puissance de traitement de données en temps réel des ordinateurs. Des algorithmes décisionnels complexes permettent d'identifier les opportunités d'investissement selon une stratégie automatisée, visant à mieux maîtriser les coûts de transaction, la vitesse d'exécution, le volume et le cours d'achat ou de vente. Cette technique, dans laquelle l'intervention humaine est limitée ou nulle, conduit souvent à **fractionner d'importants volumes en de nombreux petits ordres** placés sur différents lieux d'exécution afin de limiter l'impact sur le marché.

La variante la plus élaborée et la plus « déshumanisée » de ces nouveaux modes de négociation est aujourd'hui le *trading* dit « **à haute fréquence** », dont la stratégie d'investissement est également fondée sur des algorithmes et **dont l'exécution repose sur des automates**, sous la surveillance de personnes physiques. Ces systèmes analysent très rapidement les données de marché puis actualisent les flux d'ordres dans un délai très court. Cette forme de *trading* se distingue ainsi par trois caractéristiques :

- les volumes cumulés d'ordres sont massifs et **la réactivité** (analyse du marché et transmission des ordres) **est de l'ordre de la micro-seconde**, d'où l'expression de « haute fréquence », sur des marchés offrant une « faible latence ». Les exigences de rapidité et de réduction des délais de transmission ont conduit au développement de la « **co-location** », c'est-à-dire l'hébergement, en un même vaste centre dédié, des ordinateurs des investisseurs et de la place de marché. Par une sorte de « retournement de l'histoire », la proximité géographique du marché devient à nouveau un atout ;

- la stratégie mise en œuvre, le plus souvent pour compte propre, est généralement à **court terme**, sur la journée, les positions nettes devant être proches de zéro à la clôture des marchés ;

- le **taux d'annulation des ordres** transmis aux places de marché est très élevé, souvent supérieur à 95 %. Pour une valeur donnée, les automates de *trading* « testent » les fourchettes de cours d'achat et de vente (qui traduisent la liquidité) et d'autres paramètres d'exécution sur plusieurs places de marché par des ordres « passifs », pour n'exécuter *in fine* que les ordres permettant de satisfaire aux conditions requises.

Plusieurs stratégies, relevant de l'arbitrage de cours ou de la « tenue de marché » (« *market making* »), peuvent être appliquées et sont souvent combinées par les algorithmes. L'Autorité des marchés financiers (AMF) distingue ainsi les catégories théoriques suivantes :

- des stratégies « **non directionnelles** » : la tenue de marché, qui consiste à intercaler des ordres d'achat passifs et de vente aux meilleures limites, et l'arbitrage entre des valeurs liées (actions corrélées, indices et sous-jacents, dérivés et sous-jacents) ou entre des prix différents pour une même valeur sur des lieux d'exécution variés ;

- des stratégies « **directionnelles** » à très court terme, telles que le pari sur le « retour à la moyenne » (« *mean reverting* ») d'une valeur en cas d'écart de comportement, ou le pari inverse sur la poursuite d'un écart de tendance.

Selon certaines études, notamment de *Tabb Group*, le *trading* à haute fréquence **représenterait désormais 90 % des ordres transmis et 40 % du volume échangé sur les marchés d'actions européens**, contre 60 % aux Etats-Unis, et au moins 30 % des échanges sur les produits dérivés cotés. Les acteurs du *trading* à haute fréquence sont essentiellement des banques d'investissement, des *hedge funds* d'arbitrage et certains courtiers spécialisés.

### **B. UN BILAN COÛT/AVANTAGES POUR LE MOINS MITIGÉ**

L'utilité sociale du *trading* algorithmique, et plus particulièrement à haute fréquence, est très controversée. Les études académiques, devenues abondantes, n'ont pas permis de trancher sur un constat véritablement objectif.

**Pour ses partisans, il apporte de la liquidité aux marchés, améliore la qualité d'exécution des ordres** et participe plus généralement à l'efficacité des marchés en équilibrant les prix entre places ou entre valeurs liées et en contribuant à la réduction des fourchettes d'achat et de vente.

Il reste que nombre d'acteurs – tant du côté des investisseurs que des marchés réglementés – qui n'étaient pas nécessairement de fervents partisans de ce mode de négociation, l'ont adopté pour maintenir leur compétitivité et leur rentabilité. Par un effet de réseau, **l'emprise du trading à haute fréquence s'auto-entretient**, induisant une « course en avant » technologique pour augmenter la capacité de traitement des flux d'ordres.

Ses détracteurs opposent les nombreux arguments suivants :

1) L'effet favorable sur la liquidité ne serait qu'apparent : **cette supposée nouvelle liquidité est en réalité fugace, artificielle** et l'« impact de marché » d'un ordre ne se réduirait pas.

2) La prépondérance des *traders* haute fréquence sur les marchés transparents (marchés réglementés et MTF) repousserait les transactions vers les marchés opaques (*dark pools*, internalisateurs et gré à gré).

3) Les algorithmes introduisent un **risque opérationnel**, soumettent les systèmes informatiques de bourses à un risque de surcharge et sont susceptibles d'interagir selon une **logique mimétique**, de nature à accroître les déséquilibres plutôt que de les résorber. De fait, le *trading* à haute fréquence est **soupçonné d'avoir contribué au « flash crash »** qu'ont connu les marchés d'actions américains le 6 mai 2010, et d'avoir amplifié la volatilité intra-journalière lors de la forte chute des marchés européens en août 2011. Les procédures de « coupe-circuits » ne semblent pas suffisantes pour prévenir le risque d'instabilité en cas d'intervention d'un « algorithme fou ».

4) **L'instabilité permanente du carnet d'ordres** introduirait une incertitude structurelle dans le *trading* – un ordre étant déjà obsolète au moment où il est envoyé – qui est un obstacle à l'efficacité des marchés.

5) Cette technique pose de **réels problèmes d'équité concurrentielle et d'accès à l'information**, entretenus par les nouvelles structures tarifaires des places de marché<sup>1</sup> et la pratique de la co-location, mentionnée *supra*. On peut ainsi relever des barrières technologiques à l'entrée, une asymétrie d'information liée à une capacité d'analyse plus précoce, l'éviction des investisseurs plus « lents » ou l'accélération d'une tendance oligopolistique. Un « **marché à deux vitesses** » tend ainsi à se mettre en place.

6) Enfin et surtout, le *trading* à haute fréquence peut **accroître les facultés d'abus de marché**, en particulier de manipulation de cours, ou induire des pratiques juridiquement douteuses. Selon l'AMF, les principales techniques suspectes sont les suivantes :

- « **layering/spoofing** » : déstabiliser le carnet et influencer temporairement les cours par un afflux massif d'ordres, en vue de faciliter la réalisation d'une transaction en sens inverse. Cette technique comprend de nombreuses variantes et a déjà fait l'objet de sanctions aux Etats-Unis ;

- « **momentum ignition** » : accompagner ou déclencher une bulle de très court terme en espérant inciter d'autres investisseurs à se positionner, puis déboucler la position ;

- « **quote-stuffing** » : envoyer des ordres en très grand nombre, souvent répétitifs et sans logique économique, pour perturber ou freiner la lecture du carnet d'ordres par les autres participants, sonder leurs intentions ou masquer ses propres anticipations ;

- « **smoking** » : envoyer des ordres passifs attractifs en espérant déclencher des ordres « au marché », pour se repositionner ensuite à un niveau plus élevé.

**Les bénéfices du *trading* à haute fréquence paraissent donc très incertains, alors que ses risques potentiels pour l'intégrité et l'efficacité des marchés sont nombreux et réels.** Les régulateurs nationaux, l'Autorité européenne des marchés financiers et la Commission européenne ont pris tardivement conscience des dangers d'un marché dominé par la technologie et la vitesse d'exécution. Il est toutefois à craindre que les résultats de la révision en cours de la directive MIF<sup>2</sup> ne soient pas à la hauteur des enjeux.

---

<sup>1</sup> Sous l'influence des MTF, nombre de places de marché ont adopté un modèle de tarification consistant à proposer des frais inférieurs ou une prime pour les ordres passifs considérés comme apporteurs de liquidité, ce qui avantage structurellement le *trading* algorithmique et haute fréquence.

<sup>2</sup> La Commission européenne a présenté le 20 octobre 2011 sa proposition de nouvelle directive, qui abrogerait celle de 2004.

## II. RENCHÉRIR LE COÛT DE CE MODE DE NÉGOCIATION POUR EN LIMITER L'IMPACT

L'automatisation des ordres de bourse et des stratégies d'investissement représente un véritable **risque systémique**, qu'il importe de contenir sans attendre qu'il ne se matérialise par un « krach » sur les marchés, des abus de marché dont il demeure difficile d'apporter la preuve, ou des ruptures caractérisées d'équité concurrentielle.

Le présent article additionnel propose donc, dans un nouvel article 235 *ter* ZE *bis* du code général des impôts, d'instaurer une **taxe inédite sur les transactions automatisées**, qui viserait plus particulièrement le *trading* à haute fréquence. Cette nouvelle imposition répond autant à un objectif de rendement que de dissuasion de pratiques nuisibles à l'intégrité des marchés financiers.

Cette taxe serait due par les **prestataires de services d'investissement** :

- soumis au contrôle de l'Autorité de contrôle prudentiel, c'est-à-dire des établissements de crédit ou des entreprises d'investissement établis en France, qui n'exercent pas à titre principal l'activité de gestion pour compte de tiers ;

- et **agréés pour fournir certains services d'investissement**, mentionnés à l'article L. 321-1 du code monétaire et financier : la réception et la transmission d'ordres pour le compte de tiers, l'exécution d'ordres pour le compte de tiers, la négociation pour compte propre et la prise ferme d'instruments financiers.

Faute de pouvoir caractériser juridiquement le *trading* à haute fréquence, **le fait générateur de la taxe réside dans le dépassement quotidien d'un taux d'annulation de 50 % des ordres transmis** à un marché réglementé ou à un système multilatéral de négociation. L'exécution d'une minorité des ordres envoyés au marché apparaît en effet comme un élément structurant et différenciant du *trading* à haute fréquence.

L'assiette de la taxe est ainsi constituée du **montant** des ordres d'achat ou de vente d'instruments financiers transmis à ces plates-formes de négociation au cours d'une journée, dès lors que moins de la moitié du **nombre** de ces ordres est effectivement exécutée sur ces plates-formes. La taxe **ne concernerait donc pas les seuls marchés d'actions**, mais le *trading* sur tous les instruments financiers cotés ou négociés sur des marchés transparents, ce qui inclut les fonds cotés (« *exchange traded funds* » – ETF) et certains titres obligataires et produits dérivés (en particulier les *futures*, à caractère optionnel).

Le taux de la taxe est de **0,1 % du montant des ordres transmis**, ce qui demeure inférieur aux frais de courtage généralement facturés aux clients. Afin de lisser son produit et de faciliter le contrôle de l'assiette, elle serait

**acquittée selon une périodicité mensuelle** et accompagnée d'un état justificatif conforme à un modèle établi par l'administration fiscale.

En vue d'éviter la double imposition, le dispositif prévoit également un **mécanisme de crédit d'impôt**, analogue à celui prévu pour la taxe de risque systémique due par les banques, au profit des intervenants étrangers qui seraient soumis à une taxe analogue dans leur Etat de domiciliation. Une **condition de réciprocité** est toutefois prévue : le crédit d'impôt ne pourrait être accordé que pour autant que les succursales ou filiales d'établissements français assujettis puissent bénéficier d'un avantage équivalent dans l'Etat considéré.

Cette taxe serait applicable aux ordres transmis **à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2012**. Un décret en Conseil d'Etat devra en fixer les modalités d'application, après avis de l'AMF.

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

*ARTICLE 4 bis (nouveau)*  
*(Art. 39 du code général des impôts)*

**Renforcement des clauses anti-abus du régime de taxation réduite des concessions de brevets**

**Commentaire : le présent article, introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative de sa commission des finances, propose de renforcer les clauses anti-abus du régime de taxation réduite (15 % au lieu de 33,1/3 %) des concessions de brevets :**

- la clause anti-abus relative aux entreprises sous-concédantes introduite par la loi de finances initiale pour 2011 serait corrigée par un dispositif complexe, afin d'empêcher certaines pratiques d'optimisation ;
- la clause anti-abus relative aux entreprises liées, introduite en 1971 et modifiée par la loi de finances rectificative pour 2001 et la loi de finances initiale pour 2011, serait alignée sur celle actuellement en vigueur dans le cas des entreprises sous-concédantes.

**I. LE DROIT ACTUEL**

***A. LA TAXATION RÉDUITE DES PLUS-VALUES DE CESSIONS ET DES CONCESSIONS DE BREVETS : UNE MESURE COÛTEUSE À L'EFFICACITÉ INCERTAINE***

**1. Un taux réduit d'IS de 15 % coûtant 850 millions d'euros**

Le présent article concerne la dépense fiscale intitulée « *taxation au taux réduit des plus-values à long terme provenant des produits de cessions et de concessions de brevets* ».

Cette dépense fiscale, qui porte le numéro 320139, a pour base les articles 39 *terdecies* et 219 du code général des impôts.

**Les principales dispositions fixant le régime de la taxation au taux réduit des plus-values à long terme provenant des produits de cessions et de concessions de brevets**

	<b>Objet</b>
Article 39 <i>terdecies</i>	Taxation au taux réduit des plus-values à long terme provenant des produits de cessions et de concessions de brevets
Article 219	Fixation du taux normal de l'IS à 33,1/3 % et du taux réduit à 15 %

Remarque : le 12 de l'article 39 du code général des impôts concerne un sujet connexe et en pratique indissociable de la dépense fiscale, celui des modalités de **déduction** de la redevance par l'entreprise **cessionnaire**.

Le principe de cette dépense fiscale est que 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. Ainsi, le taux qui s'applique alors n'est pas le taux normal d'impôt sur les sociétés, de 33,1/3 %, mais **un taux réduit de 15 %**<sup>1</sup>. L'avantage est donc de 18,1/3 points par rapport au taux normal de l'impôt sur les sociétés.

Le fascicule des « Voies et moyens » annexé au présent projet de loi de finances chiffre cette dépense fiscale à 810 millions d'euros en 2010 et **850 millions d'euros** en 2011 et en 2012, par rapport au taux normal de l'impôt sur les sociétés<sup>2</sup>.

**2. Une dépense fiscale peu efficiente et bénéficiant essentiellement au secteur de la pharmacie**

Le « rapport Guillaume »<sup>3</sup> donne à cette dépense fiscale – qui bénéficie essentiellement aux entreprises pharmaceutiques – un score de 1<sup>4</sup>, et la juge donc **peu efficiente**, pour des raisons indiquées dans le III du présent commentaire.

**B. LE CAS PARTICULIER DES CONCESSIONS DE BREVETS : DES MODIFICATIONS RÉPÉTÉES POUR CORRIGER DES EFFETS PERVERS**

La taxation au taux réduit de 15 % concerne, on l'a vu, deux types de plus-values à long terme dans le cas des brevets :

---

<sup>1</sup> 16 % pour les entreprises soumises à l'impôt sur le revenu.

<sup>2</sup> Conformément à un engagement pris par Philippe Josse, alors directeur du budget, et Marie-Christine Lepetit, directrice de la législation fiscale, lors de leur audition par la commission des finances le 27 avril 2011, le fascicule des « Voies et moyens » annexé au présent projet de loi de finances indique, pour la première fois, la norme de référence par rapport à laquelle les dépenses fiscales sont chiffrées. Cette demande avait été réitérée par notre collègue Philippe Marini, alors rapporteur général, dans son rapport d'information n° 553 (2010-2011) du 25 mai 2011.

<sup>3</sup> Rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales, juin 2011.

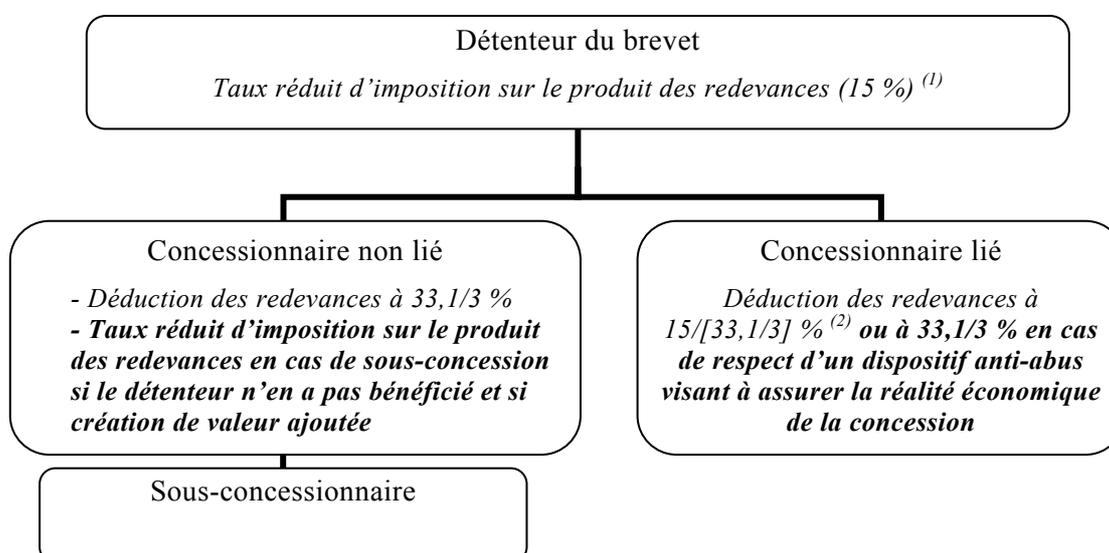
<sup>4</sup> Sur une échelle allant de 0 (inefficace) à 3 (très efficiente).

- celles provenant des produits de **cessions** de brevets, qui ne sont **pas** concernées par le présent article ;

- celles provenant de **concessions** de brevets, qui font l'objet du présent article. **C'est en effet dans le cas des concessions que le taux réduit a des effets pervers, que des mesures à répétition s'emploient à atténuer depuis le début des années 1970.**

Les grandes lignes du dispositif actuel relatif aux concessions sont synthétisées par le schéma ci-après. Celui-ci est explicité dans les développements qui suivent.

### Le dispositif actuel relatif aux concessions de brevets



(1) Le taux réduit est de 16 % dans le cas des entreprises assujetties à l'impôt sur le revenu.

(2) 16/[33,1/3] % dans le cas des entreprises assujetties à l'impôt sur le revenu.

## 1. L'optimisation au sein des groupes : un problème toujours pas résolu

Le principal problème est celui de **l'optimisation au sein des groupes** et, plus généralement, des « entreprises liées ».

a) *La première disposition anti-abus (1971) : une incitation à « loger » les brevets en France et à les faire exploiter par des concessionnaires étrangers*

Dans un premier temps, la taxation au taux réduit des concessions de brevets a incité des entreprises à réaliser de telles concessions au sein d'un

groupe, la propriété des brevets concernés étant artificiellement attribuée à l'une des entreprises. En effet, **les entreprises concessionnaires pouvaient alors déduire la totalité de la redevance de leur bénéfice**. Ainsi, réaliser une concession de 100 avait pour effet de réduire l'impôt sur les sociétés du concessionnaire<sup>1</sup> de 33,1/3, et d'accroître celui du propriétaire de 15, d'où un « impôt négatif » de 18,1/3 au niveau du groupe.

C'est pourquoi en **1971**, a été instaurée **la première disposition anti-abus**. Contrairement à celles qui l'ont suivie, elle concernait la dépense fiscale proprement dite (bénéficiant à l'entreprise propriétaire), et non la déduction de la redevance (bénéficiant à l'entreprise concessionnaire). Il s'agissait de prévoir, dans l'article 39 *terdecies* du code général des impôts, que **dans le cas des entreprises liées, il n'était pas possible à l'entreprise propriétaire du brevet de bénéficier du taux réduit de 15 %, dès lors que ces redevances avaient été admises en déduction de l'impôt sur les sociétés dans le cas des entreprises concessionnaires**.

Toutefois, cette disposition anti-abus présentait des **effets pervers**. En effet, elle ne concernait pas les redevances versées par les **entreprises concessionnaires non résidentes**, dès lors qu'elles n'étaient pas imposables en France. Ainsi :

- elle suscitait 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 les brevets en France ;

- elle incitait les sociétés titulaires de droits à concéder leurs brevets à des entreprises situées hors de France, ce qui était un désavantage pour le développement industriel national.

*b) Une première atténuation de la disposition anti-abus : la loi de finances rectificative pour 2001 et la disparition de l'incitation à « loger » les brevets en France*

En raison des critiques communautaires, cette disposition anti-abus a été modifiée par l'article 54 de la **loi de finances rectificative pour 2001** (loi n° 2001-1276 du 28 décembre 2001)<sup>2</sup>.

Cette réforme relevait d'une logique inverse, consistant à **limiter** non le bénéfice de la dépense fiscale (concernant le concédant), mais la possibilité, pour le concessionnaire, de **déduire** les redevances versées. Elle a ainsi inscrit dans le 12 de l'article 39 du code général des impôts que ces redevances ne pouvaient être déduites de l'impôt sur les sociétés que dans la limite de

---

<sup>1</sup> Pour ne pas complexifier inutilement la présentation, on retient dans le présent commentaire d'article les taux actuels de l'impôt sur les sociétés, qu'il s'agisse du taux normal ou de la taxation des plus-values à long terme.

<sup>2</sup> Article 54 du texte initial, adopté sans modification par le Sénat, conformément à la position de la commission des finances.

15/[33,1/3] %<sup>1</sup>. Ainsi, réaliser une concession de 100 avait pour effet de réduire l'impôt sur les sociétés du concessionnaire de  $15/[33,1/3] \times [33,1/3] = 15$ , et d'accroître celui du propriétaire de 15, d'où un impact neutre au niveau du groupe.

Toutefois, ce nouveau dispositif ne supprimait pas l'incitation des groupes qui avaient localisé leurs brevets en France à **en concéder l'exploitation à l'une de leurs filiales situées à l'étranger** plutôt qu'à l'une de leurs filiales françaises. Dans les deux cas, ils pouvaient bénéficier du taux réduit de 15 % sur l'imposition des redevances. Mais en cas d'exploitation en France, cet avantage était neutralisé car la filiale française ne pouvait déduire la redevance qu'elle versait qu'à hauteur de 15/[33,1/3] % de son montant, tandis qu'en cas d'exploitation hors de France, la filiale étrangère, non soumise à la fiscalité française, pouvait déduire sa redevance sans limitation.

*c) Une deuxième atténuation de la disposition anti-abus : la loi de finances initiale pour 2011 et la disparition de l'incitation à faire exploiter les brevets par des concessionnaires étrangers*

L'article 126 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011 (article 64 du texte initial, adopté sans modification par le Sénat) a donc **supprimé la limite de déduction** entre entreprises liées.

Pour éviter les comportements abusifs, notamment la mise en place de concessions « fictives » dans le seul dessein de bénéficier du différentiel de taux entre la taxation et la déduction des redevances, le texte instaure une **clause anti-abus**. Ainsi, il prévoit que la suppression de la limite des déduction des redevances versées par le concessionnaire au concédant auquel il est lié ne s'applique qu'à la condition expresse que l'entreprise concessionnaire **exploite « de manière effective »** les droits de propriété industrielle qui lui ont été concédés.

Ainsi, **actuellement, au sein d'un groupe, si la concession n'est pas « fictive », l'entreprise concédant un brevet pour une redevance de 100 est imposée pour 15, et l'entreprise concessionnaire voit son imposition réduite de 33,1/3, d'où pour le groupe un « impôt négatif » de 18,1/3.**

En revanche, en cas de concession « fictive », la limite de déduction de 15/[33,1/3] % **continue en principe de s'appliquer** à l'entreprise concessionnaire liée. La réforme de la loi de finances initiale pour 2011 n'est donc pas censée correspondre à un allègement massif de l'imposition de l'industrie pharmaceutique.

**Toutefois la clause anti-abus est très insuffisante. Aussi, le présent article propose de la renforcer**, comme on le verra ci-après.

---

<sup>1</sup> Comme indiqué précédemment, pour ne pas complexifier inutilement la présentation, on retient dans le présent commentaire d'article les taux actuels de l'impôt sur les sociétés, qu'il s'agisse du taux normal ou de la taxation des plus-values à long terme.

*d) Une clause anti-abus très insuffisante*

En raison des insuffisances de la clause anti-abus – qui sera présentée en détails dans le II du présent commentaire, et que le présent article propose de renforcer –, le droit actuel permet le recours à des mécanismes **d'optimisation fiscale** dénoncés par notre collègue député Gilles Carrez dans un récent rapport d'information<sup>1</sup>.

**Un procédé possible consiste à charger une filiale de développer un brevet.** En l'absence de recours à un tel procédé, l'entreprise serait imposée au taux de 33,1/3 % sur le bénéfice supplémentaire, par exemple de 100, permis par le brevet. Si cette entreprise, au lieu de développer elle-même le brevet, en charge une filiale contre le paiement d'une redevance de 100, elle annule son bénéfice, et réduit son imposition de 33,1/3. La filiale est quant à elle imposée pour un montant de 15 (soit 15 % sur la redevance qu'elle perçoit). Au lieu de payer 33,1/3, le groupe bénéficie d'un « impôt négatif » de 18,1/3.

---

<sup>1</sup> Gilles Carrez, rapport d'information sur l'application des mesures fiscales contenues dans les lois de finances (n° 3631, XIIIe législature), 6 juillet 2011, commission des finances de l'Assemblée nationale.

### **L'optimisation fiscale au sein d'un groupe permise par le taux réduit de 15 % sur les concessions de brevets, selon notre collègue député Gilles Carrez**

*« Soit une entreprise industrielle développant un procédé brevetable réduisant un coût de fabrication. Le coût de développement de ce procédé est de 100. Il est déductible au taux normal et ouvre droit, au surplus, au crédit d'impôt recherche (supposé acquis au taux normal de 30 % sur une assiette supposée égale au coût de développement). Le coût net après IS du développement du procédé s'établit donc à 36,66.*

*« L'entreprise peut conserver la propriété du procédé et l'exploiter. Elle en tirera un avantage qui est la réduction de ses coûts. Cet avantage, donc le supplément de résultat qui en découle, sera, en principe, imposé au taux normal. Le gain de productivité, qui se trouve avoir été partiellement financé sur fonds publics, conduit logiquement à une majoration du profit imposable.*

*« L'existence d'un taux réduit sur les produits de la propriété industrielle rend toutefois cette option très sous-optimale. Il est fiscalement bien préférable d'externaliser le brevet correspondant en le confiant à une filiale ou, mieux encore, en le faisant développer par une filiale dédiée.*

*« En l'état du droit\*, et en supposant la filiale rémunérée par une redevance dont le niveau équivaut au bénéfice (à l'économie, au cas d'espèce) qu'aurait tiré l'entreprise de l'exploitation directe du procédé, l'externalisation aboutit :*

*« – pour l'entreprise industrielle, à équilibrer le gain tiré de l'exploitation du procédé (l'économie en résultant) par la charge constituée par la redevance, pour un résultat fiscal net de l'opération nul malgré un gain économique réel,*

*« – pour la filiale de recherche, à percevoir une redevance taxée à taux réduit, dont le résultat net reviendra, le cas échéant, à la mère sous le régime fiscal des sociétés mères.*

*« On a donc un dispositif désincitant manifestement les entreprises industrielles à internaliser leurs dépenses de recherche et à exploiter directement leurs inventions, compte tenu du traitement fiscal de faveur des produits de concession. »*

*« \* Qui n'était pas celui applicable au titre des exercices dont les données fiscales sont étudiées compte tenu de l'évolution intervenue en loi de finances pour 2011 et précédemment rappelée. »*

*Source : Gilles Carrez, rapport d'information sur l'application des mesures fiscales contenues dans les lois de finances (n° 3631, XIIIe législature), 6 juillet 2011, commission des finances de l'Assemblée nationale*

## **2. L'effet pervers de l'extension du taux réduit aux sous-concessions par la loi de finances initiale pour 2011**

Un deuxième problème posé par la taxation au taux réduit des concessions de brevets concerne le cas des entreprises **sous-concédantes**, c'est-à-dire les entreprises concessionnaires et concédant elles-mêmes le brevet à une troisième entreprise.

**La loi de finances initiale pour 2011 a étendu le taux réduit de 15 % aux sous-concessions, suscitant d'importants risques d'optimisation fiscale que le présent article propose d'atténuer.**

*a) L'extension du bénéfice du taux réduit de 15 % aux entreprises sous-concessionnaires par la loi de finances initiale pour 2011*

L'article 126 précité de la **loi de finances pour 2011** a inscrit dans l'article 39 *terdecies* du code général des impôts que l'entreprise **sous-concédante** (c'est-à-dire l'entreprise « intermédiaire ») **bénéficie** de la taxation au taux réduit des concessions de brevets :

- si l'entreprise concédante n'en a pas bénéficié ;

- et si l'entreprise sous-concédante « *apporte la preuve que les opérations (...), 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 est prévu qu'un décret – toujours en cours de rédaction – « *précise les conditions d'établissement* » de la documentation devant être transmise par l'entreprise.

**Ce double critère n'est en réalité pas aussi contraignant qu'il pourrait le paraître.** En particulier, il suffit qu'une entreprise verse une redevance de 100 et sous-concède 101 pour qu'elle crée de la « *valeur ajoutée* ».

*b) L'effet pervers de la loi de finances initiale pour 2011 : l'incitation des entreprises françaises à « loger » les brevets dans des filiales à l'étranger*

Comme le souligne notre collègue député Gilles Carrez, « **la combinaison** » de « *l'extension du bénéfice du régime du long terme aux sous concessions par la loi de finances pour 2011 (...)* et de la suppression de la restriction de la déductibilité des redevances à des entreprises liées **pourrait ouvrir des possibilités d'optimisation importantes** »<sup>1</sup>.

(1) Le problème : la possibilité d'une imposition très faible, voire négative

En effet, le taux d'imposition de la redevance perçue par cette entreprise nette de celle qu'elle verse à l'entreprise concédante, est d'autant plus faible que le différentiel entre les deux redevances est peu important, et devient même négatif pour une redevance perçue inférieure à 222 % de la redevance versée.

Par exemple, pour une redevance versée de 100 et une redevance perçue de 150, l'entreprise bénéficierait d'une réduction d'impôt de 10,8, soit 21,7 % de la redevance perçue nette de la redevance versée, comme le montre le tableau ci-après.

---

<sup>1</sup> Gilles Carrez, rapport d'information sur l'application des mesures fiscales contenues dans les lois de finances (n° 3631, XIIIe législature), 6 juillet 2011, commission des finances de l'Assemblée nationale.

### Imposition nette de l'entreprise sous-concédante : le droit actuel

(montant de la redevance versée à l'entreprise concédante = 100)

Redevance perçue	Imposition au taux de 15 % sur la redevance perçue <sup>(1)</sup>	Réduction d'impôt résultant de la déduction de la redevance versée et de l'application d'un taux de 33,1/3 % <sup>(2)</sup>	Imposition nette [B - C]	Taux d'imposition (en % du montant de la redevance perçue nette de la redevance versée)
A	B	C	D	E
300	45	33,1/3	11,7	5,8
250	37,5	33,1/3	4,2	2,8
222	33,3	33,1/3	0,0	0,0
200	30	33,1/3	-3,3	-3,3
150	22,5	33,1/3	-10,8	-21,7
100	15	33,1/3	-18,1/3	- <sup>(3)</sup>

(1) Article 219 du code général des impôts.

(2) Article 39 du code général des impôts.

(3) Le montant de la redevance perçue nette de la redevance versée est ici nul, ce qui empêche de calculer un taux d'imposition.

Source : calculs de la commission des finances

Certes, l'article 126 précité de la loi de finances initiale pour 2011 ait inscrit dans l'article 39 *terdecies* du code général des impôts que l'entreprise sous-concédante doit apporter la preuve que ses opérations ne constituent pas un « montage artificiel » et « créent une valeur ajoutée ». Toutefois, selon notre collègue député Gilles Carrez, l'« efficacité » des « dispositions anti-abus (...) prévues par la loi » apparaît « incertaine »<sup>1</sup>.

(2) Le cas des entreprises françaises qui ont « logé » la propriété des brevets dans des filiales étrangères

Un cas de figure, présenté par notre collègue député Gilles Carrez dans son rapport d'information précité, concerne le cas particulier **d'entreprises françaises qui ont « logé » la propriété des brevets dans des filiales étrangères** (par exemple d'anciens concurrents rachetés).

La filiale étrangère peut percevoir une redevance de 100 de la part de l'entreprise concessionnaire, qui sous-concède à son tour le brevet contre une redevance de 100. L'entreprise concessionnaire réduit son bénéfice de 100, et voit donc son imposition réduite de 33,1/3 ; comme en même temps elle est imposée pour 15 sur le produit de la redevance qu'elle perçoit (comme elle est

<sup>1</sup> Gilles Carrez, rapport d'information sur l'application des mesures fiscales contenues dans les lois de finances (n° 3631, XIIIe législature), 6 juillet 2011, commission des finances de l'Assemblée nationale.

bien la première entreprise à bénéficier du taux réduit de 15 %), elle bénéficie donc globalement d'un « impôt négatif » de 18,1/3.

**La clause anti-abus** serait en effet alors **inopérante**.

**La possibilité d'optimisation fiscale ouverte par l'extension du bénéfice du régime du long terme aux sous concessions par la loi de finances pour 2011, selon notre collègue député Gilles Carrez**

*« Un point supplémentaire sur lequel l'attention mérite d'être appelée est l'extension du bénéfice du régime du long terme aux sous concessions par la loi de finances pour 2011. La combinaison de cette extension et de la suppression de la restriction de la déductibilité des redevances à des entreprises liées pourrait ouvrir des possibilités d'optimisation importantes.*

*« Une entreprise dégageant un résultat en France et liée à une entreprise étrangère détenant des brevets (on peut imaginer le cas où l'entreprise française est la filiale de distribution française d'une entreprise étrangère comme dans le cas où une entreprise industrielle française a acquis une entreprise concurrente à l'étranger) pourra, en effet, obtenir de cette entreprise étrangère la concession d'un de ces brevets puis en sous-concéder l'exploitation.*

*« La redevance de concession sera déductible au taux normal, la redevance de sous-concession sera imposée au taux réduit et, par une opération qui s'apparente presque à un simple jeu d'écriture (\*), le bénéfice taxable en France sera réduit de 18 1/3 % du montant de la redevance.*

*« Comme cela a été rappelé, les redevances pour concession de brevets, dont le produit est imposé au taux réduit chez le concédant, n'étaient déductibles chez les concessionnaires qu'à proportion de ce taux réduit jusqu'à la loi de finances pour 2011. Il a été considéré que cette limitation incitait à concéder l'exploitation de brevets à des filiales étrangères pour lesquelles la limitation du droit à déduction ne joue pas et elle a été supprimée par la loi de finances pour 2011.*

*« Les redevances de concession et désormais de sous-concession sont donc désormais déductibles au taux plein, y compris lorsqu'elles sont versées à des entreprises liées, d'où les risques majeurs d'optimisation précédemment rappelés. Il conviendrait donc de réexaminer cette mesure, étant rappelé que sa justification (le risque que soient privilégiées des concessions à des entreprises étrangères ne subissant pas la restriction de l'imputation de la charge afférente à la redevance) n'est probablement pas systématiquement établie (il reste préférable de déduire au taux réduit de 15 % en France que de déduire au taux normal de 12,5 % en Irlande). Une alternative pourrait consister à maintenir l'état du droit sur les charges (déductibilité dans tous les cas, y compris entreprises liées) en réservant le bénéfice du taux réduit aux opérations réalisées avec des tiers. »*

*« (\*) Des dispositions anti-abus ont été prévues par la loi mais leur effectivité apparaît incertaine. »*

*Source : Gilles Carrez, rapport d'information sur l'application des mesures fiscales contenues dans les lois de finances (n° 3631, XIIIe législature), 6 juillet 2011, commission des finances de l'Assemblée nationale*

(3) Une deuxième possibilité d'optimisation : l'entreprise « boîte aux lettres » entre deux entreprises étrangères

Une deuxième possibilité d'optimisation consiste à intercaler artificiellement, à des fins d'optimisation fiscale, une entreprise intermédiaire, située en France, entre l'entreprise propriétaire du brevet et celle devant effectivement l'exploiter.

On peut prendre l'exemple de deux entreprises, situées en Allemagne et en République tchèque. Dans une situation « normale » (sans optimisation), l'entreprise allemande, propriétaire du brevet, perçoit une redevance de 100 de la part de l'entreprise tchèque, concessionnaire. Après la réforme de 2011, le groupe décide d'utiliser en France une « entreprise boîte aux lettres ». L'entreprise allemande concède le brevet à l'entreprise française contre une redevance de 100, qui la sous-concède à l'entreprise tchèque contre une redevance de 101. Grâce à la déduction de la redevance qu'elle verse, l'entreprise française réduit son imposition de 33,1/3, alors qu'elle ne paie que 15,15 sur la redevance qu'elle perçoit, d'où une « imposition négative » de l'ordre de 18,18.

(4) L'incitation des entreprises françaises à « loger » leurs brevets dans des filiales étrangères

En termes d'incitation, le droit actuel pose un problème en quelque sorte inverse de celui posé par la disposition relative aux entreprises liées jusqu'en 2011 : **les entreprises ne sont plus incitées à délocaliser les concessionnaires, mais les propriétaires des brevets.**

Comme le souligne notre collègue député Gilles Carrez dans son commentaire d'article additionnel, *« ce régime particulièrement avantageux n'est possible que si le propriétaire du brevet n'a pas lui-même bénéficié du taux réduit. Or si ce propriétaire est une société française, elle bénéficie du taux réduit ce qui revient à réserver quasiment le bénéfice du régime de la*

*sous-concession à des opérations afférentes à des brevets dont les propriétaires sont étrangers. On arrive donc à avantager fiscalement la valorisation d'un brevet détenu à l'étranger sur l'exploitation directe d'un droit détenu en France ».*

**Cette incitation à la délocalisation des entreprises propriétaires de brevet est certes moins dommageable que la situation antérieure. En effet, ce qui importe pour la croissance, c'est avant tout d'exploiter le brevet. Il s'agit toutefois d'un effet pervers du droit actuel.**

## **II. LE DISPOSITIF INTRODUIT PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

Le présent article a été inséré par l'Assemblée nationale à l'initiative de sa commission des finances, avec un avis de **sagesse** du Gouvernement.

Il propose d'adapter les clauses anti-abus du régime de taxation réduite (15 % au lieu de 33,1/3 %) des concessions de brevets :

- la clause anti-abus relative aux **entreprises sous-concédantes** introduite par la loi de finances initiale pour 2011 serait **corrigée par un dispositif complexe**, afin d'empêcher certaines pratiques d'optimisation (2° du I du présent article) ;

- la clause anti-abus relative aux **entreprises liées**, introduite en 1971 et modifiée par la loi de finances rectificative pour 2001 et la loi de finances initiale pour 2011, verrait sa **définition de l'exploitation « de manière effective »** du brevet **alignée** sur celle de la clause anti-abus relative aux entreprises sous-concédantes (1° du I du présent article).

### ***A. CORRIGER LA RÉFORME DE LA LOI DE FINANCES INITIALE POUR 2011 DANS LE CAS DES ENTREPRISES SOUS-CONCÉDANTES (2° DU I)***

Le 2° du I du présent article a pour objet de **limiter les possibilités d'optimisation fiscale** résultant de la réforme de la loi de finances initiale pour 2011 dans le cas des **entreprises sous-concédantes**.

Pour cela, le présent article propose de **compléter l'article 39 du code général des impôts** – relatif non à la dépense fiscale *stricto sensu*, mais aux modalités de déduction de la redevance par l'entreprise – **par un 12 bis assez complexe**, comprenant trois alinéas.

#### **1. La règle générale : imposer au taux de 15 % la différence entre la redevance perçue et la redevance payée**

Le mécanisme proposé repose sur une idée simple. **Il s'agit de faire en sorte que l'entreprise sous-concédante soit imposée au taux de 15 % sur la différence entre la redevance perçue et la redevance payée.**

Pour cela, il prévoit que l'entreprise sous-concédante déduit la charge constituée par la redevance qu'elle paie non de ses bénéfices « de droit commun », soumis au taux de 33,1/3 %, mais du montant de la redevance qu'elle perçoit, imposée au taux réduit de 15 %. Par exemple, une entreprise payant une redevance de 100 et percevant une redevance de 150 sera imposée à 15 % sur un montant de 50 (alors qu'actuellement elle bénéficie, comme on l'a expliqué, d'une **diminution** d'impôt de 21,7 % sur ce montant de 50).

## **2. Deux dispositifs anti-optimisation en cas de solde négatif des opérations relatives aux redevances**

### *a) Dans le cas des entreprises payant et percevant simultanément des redevances*

Il peut toutefois arriver – bien que ce ne soit évidemment pas le but recherché – que le montant de la redevance payée par l'entreprise sous-concédante soit supérieur à celui de la redevance qu'elle perçoit. Par exemple, l'entreprise peut payer une redevance de 150 et ne percevoir qu'une redevance de 100. En l'absence de disposition spécifique, ce déficit serait déduit des bénéfices soumis au taux normal.

Il y aurait donc une asymétrie injustifiée : en cas de solde positif sur les redevances l'entreprise serait taxée au taux de 15 %, mais en cas de solde négatif la perte permettrait de réduire l'imposition pour 33,1/3 % de son montant. Il suffirait donc, pour une entreprise, de demander aux sous-concessionnaires de ne les payer que certaines années, afin de dégager des déficits, et d'obtenir un gain fiscal non souhaité par le législateur.

Le deuxième alinéa du 12 *bis* proposé par le présent article prévoit que dans ce cas de figure, le « déficit » sur le montant global des redevances, de 50 dans l'exemple retenu, ne réduit l'imposition que d'un montant égal à 15 % de cette somme, soit ici 7,5<sup>1</sup>.

### *b) Dans le cas des entreprises payant et percevant successivement des redevances*

Un problème analogue se pose dans le cas des entreprises payant une redevance lors d'un exercice, puis la sous-concédant lors d'un exercice ultérieur. En effet, il suffirait à une entreprise de recourir à ce procédé pour continuer à bénéficier des facultés d'optimisation actuelles.

On peut reprendre notre exemple initial d'une entreprise qui paie une redevance de 100 et perçoit une redevance de 150, mais cette fois de manière différée. Lors du paiement de la redevance de 100, comme elle n'était pas encore sous-concédante elle a pu la déduire de son bénéfice, intégralement

---

<sup>1</sup> Pour parvenir à ce résultat, il prévoit que le « déficit » relatif aux redevances « n'est déductible du résultat imposable (...) que dans le rapport existant entre le taux réduit [de 15 %] et le taux normal [de 33,1/3 %] ».

imposé au taux de 33,1/3 %, et donc réduire son imposition de 33,1/3. En l'absence de disposition spécifique, lors de la perception de la redevance de 150 elle ne serait imposée que de  $150 \times 0,15 = 22,5$ . Au total, les deux opérations réduiraient son imposition de 10,8, comme tel est actuellement le cas en cas de simultanéité des deux opérations (ce qui est précisément ce que le premier alinéa du texte proposé pour le 12 *bis* de l'article 39 du code général des impôts cherche à éviter).

L'objectif du 2° du I du présent article est, on le rappelle, de faire en sorte que le supplément des redevances perçues par les entreprises sous-concédantes par rapport aux redevances qu'elles paient soit taxé au taux de 15 %. Dans notre exemple, cela signifie que l'entreprise doit être imposée à hauteur de 7,5. Or, on a vu que sans mécanisme anti-abus, elle verrait son imposition globalement réduite de 10,8. Il faut donc accroître son imposition de 18,1/3.

**Dans le cas présent, cela signifie que la redevance de 100 initialement déduite par l'entreprise doit correspondre à une imposition de 18,1/3, ce qui implique qu'elle doit être imposée au taux de 33,1/3 % pour  $[18,1/3] / [33,1/3] =$  exactement 55% de son montant.**

**Le troisième alinéa du texte proposé pour le 12 *bis* de l'article 39 précité prévoit une disposition de ce type. Le taux retenu est toutefois très légèrement différent de celui indiqué ci-avant, puisqu'il est de 18/33,33  $\approx$  54 %<sup>1</sup>. Il s'agit d'une imprécision, qu'il convient de corriger.**

Cette clause anti-abus ne s'appliquerait toutefois pas si les redevances payées par l'entreprise et déduites à ce titre de ses bénéfices lui auraient permis d'apporter une « valeur ajoutée » (conformément à la définition que le présent article propose de retenir pour le 12 de l'article 39 du code général des impôts). En effet, à défaut les entreprises concernées, qui n'ont pas eu de comportement d'optimisation fiscale, ne seraient pas incitées à concéder les brevets.

#### ***B. L'HARMONISATION DE LA DÉFINITION DE L'EXPLOITATION EFFECTIVE DU BREVET PAR L'ENTREPRISE SOUS-CONCÉDANTE (1° DU I)***

Le 1° du I du présent article, beaucoup plus simple, aligne la définition de l'**exploitation effective du brevet** retenue dans le cas de la **disposition anti-abus relative aux concessions entre entreprises liées** sur celle instaurée par l'article 126 de la loi de finances initiale pour 2011 dans le cas des entreprises sous-concédantes.

---

<sup>1</sup> Dans notre exemple, cela signifie que lors de la perception de la redevance de 150 l'entreprise est imposée non seulement pour 15 % de ce montant, soit 22,5, comme actuellement, mais aussi pour  $100 \times 18/33,33 \times 33,1/3 \% = 18$ . Comme, lors du paiement de la redevance de 100, son imposition a été réduite de 33,1/3, son imposition totale sur les deux opérations est de 7,17, soit 14,3 % (et non exactement 15 %) du différentiel entre les deux opérations.

## 1. Une clause anti-abus actuellement très insuffisante

Comme on l'a indiqué ci-avant, la clause anti-abus actuellement prévue, moins contraignante que celle en vigueur dans le cas des sous-concessions, est très insuffisante.

En effet, la filiale peut déduire la totalité de la redevance, avec pour seule exception le cas où « *l'entreprise concessionnaire n'exploite pas de manière effective, notamment dans les cas prévus aux a et b de l'article L. 613-11 du code de la propriété intellectuelle, les brevets, (...)* ».

Or, l'article L. 613-11 du code de la propriété intellectuelle est très peu contraignant<sup>1</sup>.

Il en découle qu'**en l'état actuel du droit, une entreprise située en France et réalisant de simples activités de distribution pour une entreprise étrangère peut réduire artificiellement son impôt sur les sociétés**. En effet, elle est considérée par l'article L. 613-11 du code de la propriété intellectuelle comme exploitant le brevet. Dès lors, il lui suffit de verser une redevance à la société propriétaire du brevet, située à l'étranger, pour réduire son impôt sur les sociétés d'un montant égal à 33,1/3 % de celui de la redevance.

## 2. Le dispositif proposé

**La clause anti-abus proposée par le présent article**, qui prévoit notamment que les opérations concernées doivent créer « *une valeur ajoutée* » et ne pas pouvoir « *être regardées comme constitutives d'un montage artificiel dont le but serait de contourner la législation fiscale française* », devrait empêcher ce type d'optimisation fiscale.

---

<sup>1</sup> « Toute personne de droit public ou privé peut, à l'expiration d'un délai de trois ans après la délivrance d'un brevet, ou de quatre ans à compter de la date du dépôt de la demande, obtenir une licence obligatoire de ce brevet, dans les conditions prévues aux articles suivants, si au moment de la requête, et sauf excuses légitimes le propriétaire du brevet ou son ayant cause : a) 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 la Communauté économique européenne ou d'un autre Etat partie à l'accord sur l'Espace économique européen. b) N'a pas commercialisé le produit objet du brevet en quantité suffisante pour satisfaire aux besoins du marché français. Il en est de même lorsque l'exploitation prévue au a) ci-dessus ou la commercialisation prévue au b) ci-dessus a été abandonnée depuis plus de trois ans. Pour l'application du présent article, l'importation de produits objets de brevets fabriqués dans un Etat partie à l'accord instituant l'Organisation mondiale du commerce est considérée comme une exploitation de ce brevet. »

**L'harmonisation de la définition de l'exploitation effective du brevet : les précisions apportées par notre collègue député Gilles Carrez**

« En l'état du droit, la déduction à taux plein est possible dès lors que le brevet concédé fait l'objet d'une exploitation effective au sens juridique (ce qui permet de considérer qu'un brevet est exploité lorsque la société concessionnaire se borne à importer en France des biens objets du brevet).

« Le présent article additionnel propose de limiter le bénéfice de la mesure aux entreprises créant de la valeur en exploitant le brevet. La déduction à taux plein ne sera possible que lorsque l'entreprise démontre qu'elle prévoit de tirer de l'exploitation du brevet un revenu supérieur à la redevance versée (par exemple, en documentant son plan d'affaires) et qu'elle s'efforce effectivement de le faire (cette condition établissant une obligation de moyens, des circonstances extérieures pouvant naturellement dégrader l'équilibre économique initialement prévu).

« Ce dispositif reprend ainsi l'esprit du dispositif applicable en matière de sous-concessions sans innover sur le plan juridique. Il devrait permettre de garantir qu'une entreprise ne transférera pas à l'étranger son bénéfice en versant à des entreprises liées des redevances correspondant à des opérations dépourvues de substance économique. »

*Source : Gilles Carrez, rapport sur le projet de loi de finances pour 2012 (n° 3775), tome II, commission des finances de l'Assemblée nationale*

**L'exploitation effective du brevet : les rédactions successives du premier alinéa  
du 12 de l'article 39 du code général des impôts**

<p align="center"><b>Droit antérieur à la LFI 2011</b></p>	<p align="center"><b>Article 126 de la LFI 2011</b></p>	<p align="center"><b>Texte proposé par le présent article</b></p>	<p><i>Pour mémoire : définition de l'exploitation effective du brevet retenue par l'article 39 terdecies du code général des impôts</i></p>
<p>Lorsqu'il existe des liens de dépendance entre l'entreprise concédante et l'entreprise concessionnaire, le montant des redevances prises en compte pour le calcul du résultat net imposable selon le régime mentionné au 1 de l'article 39 <i>terdecies</i> n'est déductible du résultat imposable de l'entreprise concessionnaire que dans le rapport existant entre le taux réduit d'imposition applicable à ce résultat net et le taux normal prévu au deuxième alinéa du I de l'article 219.</p>	<p>Lorsqu'il existe des liens de dépendance entre l'entreprise concédante et l'entreprise concessionnaire et que l'entreprise concessionnaire n'exploite pas de manière effective, notamment dans les cas prévus aux a et b de l'article L. 613-11 du code de la propriété intellectuelle, les brevets, inventions brevetables, y compris les perfectionnements qui y ont été apportés, ou les procédés de fabrication industriels satisfaisant aux conditions prévues aux a à c du 1 de l'article 39 <i>terdecies</i> qui lui ont été concédés, le montant des redevances n'est déductible du résultat imposable de l'entreprise concessionnaire que dans le rapport existant entre le taux réduit prévu au cinquième alinéa du I de l'article 219 et le taux normal prévu au deuxième alinéa du même I. La concession par le concessionnaire constitue un mode d'exploitation effective d'une licence.</p>	<p>Lorsqu'il existe des liens de dépendance entre l'entreprise concédante et l'entreprise concessionnaire, le montant des redevances prises en compte pour le calcul du résultat net imposable selon le régime mentionné au 1 de l'article 39 <i>terdecies</i> n'est déductible du résultat imposable de l'entreprise concessionnaire que dans le rapport existant entre le taux réduit prévu au deuxième alinéa du a du I de l'article 219 et le taux normal prévu au deuxième alinéa du même I. Le présent alinéa n'est pas applicable lorsque l'entreprise concessionnaire apporte, dans le cadre de la documentation mentionnée à l'avant-dernière phrase du dixième alinéa de l'article 39 <i>terdecies</i>, la preuve que l'exploitation de la licence ou du procédé concédé, d'une part, lui crée, sur l'ensemble de la période de concession, une valeur ajoutée et, d'autre part, est réelle et ne peut être regardée comme constitutive d'un montage artificiel dont le but serait de contourner la législation fiscale française.</p>	<p><i>[L'entreprise] apporte la preuve que les opérations mentionnées au présent b, 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. Cette preuve est établie dans le cadre d'une documentation présentant l'économie générale de l'exploitation de la licence. Un décret précise les conditions d'établissement de cette documentation.</i></p>

### 3. La persistance de possibilités d'optimisation fiscale

**Il n'en subsisterait pas moins des possibilités d'optimisation fiscale.**

Comme on l'a indiqué ci-avant, et comme notre collègue député le souligne dans son rapport d'information<sup>1</sup> précité de juillet 2011, **une entreprise peut charger une filiale de développer un brevet**. En l'absence de recours à un tel procédé, l'entreprise serait imposée au taux de 33,1/3 % sur le bénéfice supplémentaire, par exemple de 100, permis par le brevet. Si cette entreprise, au lieu de développer elle-même le brevet, en charge une filiale contre le paiement d'une redevance de 100, elle annule son bénéfice, et réduit son imposition de 33,1/3. La filiale est quant à elle imposée pour un montant de 15 (soit 15 % sur la redevance qu'elle perçoit). Au lieu de payer 33,1/3, le groupe bénéficie d'un « impôt négatif » de 18,1/3.

Le renforcement de la clause anti-abus proposé par le présent article rendrait certes ce type de montage **plus difficile**. En particulier, il prévoit que l'exploitation de la licence « *ne peut être regardée comme constitutive d'un montage artificiel dont le but serait de contourner la législation fiscale française* ».

Toutefois **ces montages n'en seraient pas rendus impossibles**. La notion de « *montage artificiel* » pourrait vraisemblablement être contournée. Par ailleurs, l'exigence que l'exploitation de la licence « *crée, sur l'ensemble de la période de concession, une valeur ajoutée* », ne paraît pas très exigeante, dès lors que cette valeur ajoutée peut être faible, et que, comme notre collègue député l'indique dans son commentaire d'article additionnel, il s'agit d'une simple « *obligation de moyens* ».

#### **C. L'ENTRÉE EN VIGUEUR DU PRÉSENT ARTICLE**

Le IV de l'article 126 de la loi de finances initiale pour 2011 prévoyait que cet article était « *applicable aux exercices ouverts à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2011* ». En revanche, le II du présent article prévoit que la nouvelle rédaction « *est applicable aux exercices ouverts à compter du 13 octobre 2011* ».

La date du 13 octobre 2011 correspond à celle du dépôt de l'amendement instaurant le présent article.

Ce choix, plutôt que celui du 1<sup>er</sup> janvier 2012, paraît pertinent. En effet, les principales entreprises concernées connaissent depuis le rapport d'information précité de juillet 2011 les intentions de notre collègue député Gilles Carrez. Par ailleurs, il s'agit d'éviter des abus.

---

<sup>1</sup> Gilles Carrez, rapport d'information sur l'application des mesures fiscales contenues dans les lois de finances (n° 3631, XIII<sup>e</sup> législature), 6 juillet 2011, commission des finances de l'Assemblée nationale.

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

#### A. DES DISPOSITIONS ANTI-ABUS OPPORTUNES

**Votre rapporteure générale approuve globalement le dispositif proposé par le présent article.**

Sur le fond, le système actuel n'était pas satisfaisant en ce qu'il permet des pratiques d'optimisation manifestement inacceptables. L'article 126 de la loi de finances initiale pour 2006 était de toute évidence allé trop loin.

#### B. QUELLE STRATÉGIE À MOYEN TERME FACE À CETTE DÉPENSE FISCALE ?

##### 1. Une dépense fiscale qui suscite de fortes interrogations

*a) Une dépense fiscale apparemment peu efficace et bénéficiant essentiellement au secteur de la pharmacie*

Le « rapport Guillaume »<sup>1</sup> donne au taux réduit de 15 % sur les concessions de brevets un score de 1<sup>2</sup>, et juge donc cette dépense fiscale **peu efficace**.

Il convient bien entendu de ne pas souscrire par principe aux conclusions de ce rapport administratif comme parole d'évangile. Cependant, l'efficacité de cette dépense fiscale suscite des interrogations.

En effet, **on peut se demander dans quelle mesure le mécanisme économique censé la justifier a une réalité pratique**. Si l'on comprend bien, il s'agit d'inciter les entreprises, plutôt que de conserver les droits liés à des brevets qu'elles n'utiliseraient pas, à permettre à d'autres entreprises de les acquérir ou d'en devenir concessionnaires. Toutefois on peut douter de l'existence d'un tel stock de « brevets dormants », qui seraient « réveillés » par une imposition des redevances à l'impôt sur les sociétés au taux de 15 % au lieu de 33,1/3 %.

On serait plutôt incité à penser que cette dépense fiscale correspond à un **fort effet d'aubaine**, dont bénéficient en particulier les secteurs dans lesquels la concession de brevets est une pratique répandue. Cette analyse est confirmée par le fait que, selon le « rapport Guillaume », le secteur profitant le plus du dispositif est celui de la **pharmacie**. Ainsi, selon ce rapport, « *la concentration de l'avantage fiscal sur un nombre limité de secteurs (...) suggère qu'il pourrait davantage être lié aux spécificités sectorielles en matière d'organisation de la chaîne de valeur qu'à l'efficacité de la R&D et sa production d'externalités* ».

---

<sup>1</sup> Rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales, juin 2011.

<sup>2</sup> Sur une échelle allant de 0 (inefficace) à 3 (très efficace).

Un effet d'aubaine est d'autant plus vraisemblable que les entreprises concernées bénéficient déjà du crédit d'impôt recherche (CIR). Or, les études disponibles<sup>1</sup> montrent qu'au-delà d'un certain niveau d'aide, vraisemblablement déjà atteint par le CIR, les aides publiques à la R&D tendent à représenter un pur effet d'aubaine.

Enfin, bien qu'un problème essentiel de la France en matière de compétitivité soit la faiblesse de ses PME, **cette dépense fiscale est très concentrée sur des grandes entreprises**. Selon le fascicule des « Voies et moyens » annexé au présent projet de loi de finances, seulement 150 entreprises en bénéficient. Le « rapport Guillaume » précise que les dix premiers bénéficiaires représentent 89 % du coût du dispositif et du montant des redevances déclarées.

*b) Une dépense fiscale modifiée à de nombreuses reprises pour limiter le recours à l'optimisation fiscale*

Cette dépense fiscale à l'efficacité incertaine suscite, depuis son origine, **un recours important à l'optimisation fiscale**, qui comme on l'a indiqué a exigé la mise en place de **dispositions anti-abus, modifiées à de nombreuses reprises** :

- instauration de la première disposition anti-abus en 1971 ;
- remplacement par une autre disposition par la loi de finances rectificative pour 2001 ;
- atténuation de cette disposition par la loi de finances initiale pour 2011 ;
- « atténuation de l'atténuation » par le présent article, qui instaure également une « clause anti-abus » dans le cas de l'extension du taux réduit de 15 % aux sous-concessions par la loi de finances initiale pour 2011.

**2. Est-il possible de supprimer la dépense fiscale ou de renforcer efficacement les clauses anti-abus ?**

*a) Une suppression pure et simple ne paraît pas souhaitable*

Cette dépense fiscale de **850 millions d'euros** ayant une efficacité incertaine et exigeant des clauses anti-abus complexes, instables et nécessairement imparfaites<sup>2</sup>, on pourrait être tenté de **la supprimer purement et simplement**.

Toutefois, on a vu que le bénéfice de cette dépense fiscale était très concentré sur quelques grands groupes, essentiellement pharmaceutiques.

---

<sup>1</sup> Cf. en particulier D. Guellec et B. Van Pottelsberghe, "The impact of public R&D expenditures on business R&D", version révisée de novembre 2001.

<sup>2</sup> Compte tenu de la nécessité de trouver un juste milieu entre la lutte contre l'optimisation fiscale et la volonté de ne pas inciter les entreprises possédant ou exploitant les brevets à s'installer hors du territoire national.

Aussi sa suppression serait-elle probablement **difficilement supportable** pour les entreprises concernées, qui pourraient voir leur imposition au titre de l'impôt sur les sociétés doubler.

*b) Est-il techniquement possible de renforcer les clauses anti-abus ?*

On pourrait également *a priori* envisager de **renforcer les clauses anti-abus** applicables aux entreprises liées. En effet, on peut supposer que les grands groupes concernés **s'efforceront de contourner celles proposées par le présent article**.

- Une première éventualité, envisagée par notre collègue député dans son rapport d'information précité de juillet 2011, serait de revenir purement et simplement sur la réforme de 2011.

Ainsi, selon notre collègue député, « *les redevances de concession et désormais de sous-concession sont (...) désormais déductibles au taux plein, y compris lorsqu'elles sont versées à des entreprises liées, d'où les risques majeurs d'optimisation précédemment rappelés. Il conviendrait donc de réexaminer cette mesure, étant rappelé que sa justification (le risque que soient privilégiées des concessions à des entreprises étrangères ne subissant pas la restriction de l'imputation de la charge afférente à la redevance) n'est probablement pas systématiquement établie (il reste préférable de déduire au taux réduit de 15 % en France que de déduire au taux normal de 12,5 % en Irlande)* ».

- On pourrait attaquer le problème « à la racine » en prévoyant que le taux de 15 % ne s'applique qu'à l'écart entre le bénéfice permis par le brevet (ici de 100) et le montant de la redevance (ici de 100, mais qui pourrait être de, par exemple, 150)<sup>1</sup>. Toutefois on ne voit pas bien comment évaluer le supplément de bénéfice permis par l'exploitation d'un brevet.

- Une autre solution envisageable serait d'encadrer non la possibilité, pour l'entreprise concessionnaire, de déduire de son bénéfice le montant de la redevance qu'elle verse – comme actuellement –, mais la dépense fiscale proprement dite, c'est-à-dire le taux réduit de 15 % pour l'entreprise concédante. Ainsi, dans son rapport d'information précité de juillet 2011, notre collègue député Gilles Carrez envisage de « *maintenir l'état du droit sur les charges (déductibilité dans tous les cas, y compris entreprises liées) en réservant le bénéfice du taux réduit aux opérations réalisées avec des tiers* ».

On rappelle que telle était précisément la logique de la solution en vigueur de 1971 à la loi de finances rectificative pour 2001. Si cette solution a été abandonnée, c'est parce qu'elle subordonnait le bénéfice du taux réduit au fait que l'entreprise concessionnaire n'ait pas recouru à la faculté de déduire le montant des redevances, et qu'en conséquence elle ne pouvait s'appliquer aux entreprises concessionnaires situées à l'étranger, ce qui n'était pas compatible

---

<sup>1</sup> On a vu que le 2° du I du présent article propose un dispositif de ce type dans le cas des sous-concessions.

avec les bonnes pratiques de l'Union européenne en matière de fiscalité des entreprises. Toutefois la logique légèrement différente proposée par Gilles Carrez pourrait *a priori* permettre de surmonter cette difficulté.

### **C. MODIFIER LE PRÉSENT ARTICLE**

#### **1. Apporter diverses modifications de précision**

Il serait utile de **préciser** le présent article :

- au deuxième alinéa du texte proposé par le 2° du I pour le 12 *bis* du code général des impôts, précision que l'excédent auquel il est fait référence est un excédent « *éventuel* » ;

- au troisième alinéa de ce même texte, remplacement de la fraction de 18/33,33 par celle de [18,1/3]/[33,1/3], mathématiquement exacte et permettant donc de neutraliser totalement le « cadeau » fait indûment aux entreprises et que l'on souhaite supprimer ;

- dans la rédaction actuelle de l'article 39 *terdecies* du code général des impôts, correction d'une référence erronée<sup>1</sup>.

#### **2. Porter le taux d'imposition de 15 % à 20 %**

Une solution techniquement plus aisée, et peut-être aussi efficace, que le renforcement de dispositifs anti-abus sans cesse contournés, serait de réduire la taille de la « niche » en **augmentant le taux d'imposition** des concessions de brevet.

On rappelle que ce taux est actuellement de **15 %**, au lieu de 33,1/3 %.

Porter ce taux à **20 %** rapporterait **230 millions d'euros**, et réduirait la « niche » de 27 %.

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

---

<sup>1</sup> Son dixième alinéa se réfère à un « présent b » non défini.

*ARTICLE 4 ter (nouveau)*  
*(Art. 39 bis A du code général des impôts)*

**Prorogation du régime de la provision pour investissements des entreprises de presse**

**Commentaire : adopté à l'initiative de notre collègue député Patrice Martin-Lalande, le présent article a pour objet de proroger d'un an le régime spécial des provisions pour investissements des entreprises de presse.**

**I. LE DROIT EXISTANT : UN RÉGIME DE PROVISIONS RÉGLEMENTÉES PROPRE AUX ENTREPRISES DE PRESSE**

Un régime de provisions réglementées pour l'investissement (PPI) en faveur des entreprises de presse a été institué en 1953, en plus du régime des provisions ordinaires.

**Ce régime, défini à l'article 39 bis A du code général des impôts (CGI),** permet aux entreprises de constituer en franchise d'impôt, par prélèvement sur leur résultat, les provisions destinées à financer certaines dépenses, telles que les acquisitions de matériel strictement nécessaires à l'exploitation de la publication ou les investissements destinés à la constitution de bases de données.

Les entreprises éligibles doivent exploiter « *soit un journal quotidien, soit une publication de périodicité au maximum mensuelle consacrée pour une large part à l'information politique et générale* » (IPG), ou soit, depuis la loi Hadopi de 2009<sup>1</sup>, un service de presse en ligne<sup>2</sup> consacré pour une large part à l'IPG.

La constitution de la PPI est autorisée pour les exercices allant de 1997 à 2010. La loi de finances pour 2011 a prorogé ce dispositif au titre de l'année 2011.

**II. LE DISPOSITIF INTRODUIT PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

Le présent article vise à **proroger le régime de la provision pour investissements des entreprises de presse** d'un an afin que ces dernières puissent constituer une provision déductible du résultat imposable de

---

<sup>1</sup> Loi n° 2009-669 du 12 juin 2009 favorisant la diffusion et la protection de la création sur Internet.

<sup>2</sup> Service reconnu en application de l'article 1<sup>er</sup> de la loi n° 86-897 du 1<sup>er</sup> août 1986 portant réforme du régime juridique de la presse.

l'exercice 2012 en vue de faire face notamment à des dépenses d'investissements technologiques.

Il a été **adopté à l'initiative de notre collègue député Patrice Martin-Lalande**, avec l'avis favorable de la commission des finances de l'Assemblée nationale et du Gouvernement, la ministre soulignant que le dispositif n'a « *pas encore atteint pleinement son objectif* ».

A cette fin, il propose de remplacer le millésime « 2011 » par le millésime « 2012 » au premier alinéa du 1 de l'article 39 *bis* A du code général des impôts.

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

**Cette mesure vise à soutenir la presse écrite dans sa mutation**, afin de faire face aux défis technologiques, en termes de production et de diffusion des contenus. Le coût de cette dépense fiscale est stable, inférieur à 500 000 euros.

Le rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales de septembre 2011 a conclu à une **efficacité incertaine de ce dispositif**.

En effet, il apparaît que le **taux de recours** à cette mesure est **très faible**, puisque seulement 1 % des entreprises du secteur de la presse l'utilisent. Au surplus, alors qu'on dénombrait 52 entreprises bénéficiaires en 2008, le tome II de l'évaluation des voies et moyens relatif aux dépenses fiscales indique que le **nombre de bénéficiaires est nul pour l'année 2010**.

Au total, la vocation incitative du dispositif n'est pas atteinte et son calibrage n'est pas satisfaisant, ce qui peut s'expliquer notamment par deux raisons :

- le dispositif ne procure pas un avantage définitif, mais seulement de trésorerie, ce qui limite son caractère incitatif ;

- il représente par définition un intérêt très limité pour les entreprises déficitaires. Or, seules 40 % des entreprises du secteur de la presse dégagent un résultat positif.

Enfin, **le secteur bénéficie d'autres aides directes et indirectes plus importantes**.

Le projet de loi de finances pour 2012 prévoit ainsi une dotation de **390,3 millions d'euros** en crédits de paiement pour le programme 180 « Presse » de la mission « Médias, livre et industries culturelles », qui porte les aides directes à la presse ainsi que les abonnements de l'Etat à l'Agence France Presse.

L'encadré ci-après présente les différents dispositifs fiscaux en faveur de la presse.

### Les dispositifs fiscaux en faveur de la presse

#### - Dispositifs dont le coût est supporté par l'Etat :

- **le taux réduit de TVA (2,1 %)** pour les livraisons, commissions et courtages portant sur les publications de presse qui remplissent les conditions prévues aux articles 72 et 73 de l'annexe III au CGI, pour un coût de **195 millions d'euros** en 2012 ;

- **le régime des provisions pour investissement de l'article 39 bis A du CGI** en faveur des entreprises de presse qui exploitent soit un journal quotidien, soit une revue d'une périodicité au maximum mensuelle, consacrée pour une large part à l'information politique et générale, soit un service de presse en ligne reconnu, consacré pour une large part à l'information politique et générale, pour un coût inférieur à **0,5 million d'euros** en 2012 ;

- **la réduction d'impôt pour souscription au capital des sociétés de presse**, objet du présent article ;

- **les exonérations de charges sociales pour les vendeurs-colporteurs** et porteurs de presse créées en loi de finances rectificative d'avril 2009, pour un coût de **15,5 millions d'euros** en 2012 ;

- **l'aide au transport postal de la presse** aux termes des accords Etat-presse-La Poste du 23 juillet 2008 sous forme d'une participation financière aux surcoûts de la mission de service public du transport fiscal répartie entre le programme « Presse » de la mission « Médias » et le programme « Développement des entreprises et de l'emploi » de la mission « Economie », pour un coût global de **232 millions d'euros** en 2012.

#### - Dispositifs dont le coût est supporté par les collectivités territoriales :

- l'exonération de contribution économique territoriale en faveur des entreprises de presse de l'article 1458 du CGI ;

- l'abattement sur la base imposable à la contribution économique territoriale des diffuseurs de presse de l'article 1469 A *quater* du CGI.

*Source : Ministère de la culture et communication*

Cependant, cette mesure a été justifiée par ses promoteurs par la **nécessité d'aider les entreprises de presse à procéder à des dépenses de développement technique et d'innovation**, dans un contexte économique difficile marqué par la crise et des mutations profondes du secteur.

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

*ARTICLE 4 quater (nouveau)*  
*(Art. 212 du code général des impôts)*

**Exclusion des sociétés civiles immobilières (SCI) de construction-vente du dispositif de lutte contre la sous-capitalisation**

**Commentaire : le présent article tend à exclure du champ du dispositif de lutte contre la sous-capitalisation, les intérêts versés à raison des prêts contractés auprès d'établissements financiers par des SCI de construction-vente, lorsque ces emprunts sont garantis par leurs associés.**

**I. LE DISPOSITIF INTRODUIT PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

Le présent article a été adopté par l'Assemblée nationale avec l'avis favorable du Gouvernement et du rapporteur général du budget, à l'initiative de notre collègue député Charles de Courson.

Il vise à exclure de l'application des dispositions de l'article 212 du code général des impôts les **intérêts** versés à raison des prêts contractés auprès d'établissements financiers par des sociétés civiles immobilières (SCI) de construction-vente, **lorsque ces emprunts sont garantis** par leurs associés.

La rédaction en vigueur de l'article 212 du CGI résulte de l'article 12 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011, qui a étendu le dispositif de **lutte contre la sous-capitalisation** à l'ensemble des **prêts souscrits auprès d'une entreprise tierce et dont le remboursement est garanti par une entreprise liée** à la société débitrice sous réserve de **certaines exceptions limitativement énumérées** :

- « obligations émises dans le cadre d'une offre au public ;
- « sommes dont le remboursement est exclusivement garanti par le nantissement des titres du débiteur, ou de créances sur ce débiteur, ou des titres d'une société détenant directement ou indirectement le débiteur lorsque le détenteur de ces titres et le débiteur sont membres d'un même groupe ;
- « remboursement d'une dette préalable, rendu obligatoire par la prise de contrôle du débiteur, dans la limite du capital remboursé et des intérêts échus à cette occasion ;
- « emprunts contractés antérieurement au 1<sup>er</sup> janvier 2011 à l'occasion d'une opération d'acquisition de titres ou de son refinancement. »

Le cas des **montages immobiliers qui passent par des SCI de construction-vente**<sup>1</sup> n'a toutefois pas été exclu alors qu'il **implique nécessairement que les associés garantissent les emprunts**.

Le présent article a donc pour objet de les **exclure** du dispositif anti-abus, afin d'assurer une égalité de traitement avec les schémas de financement aux termes desquels les sommes empruntées auprès d'une banque par une société mère et immédiatement mises à la disposition d'une SCI sans facturation d'intérêts n'entrent pas dans le champ de l'article 212.

Le texte adopté fixe cependant **deux conditions** :

- la garantie accordée par le ou les associés doit être proportionnelle à leur droit dans la société ;

- et les sommes empruntées ne doivent pas être mises à disposition par cette société à une autre entreprise liée au sens du 12 de l'article 39 du CGI.

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

Votre rapporteure générale n'est pas opposée à cette mesure justifiée par le fonctionnement spécifique des SCI de construction-vente.

Elle observe toutefois que la dérogation proposée n'est qu'une **réponse partielle** à la grande **complexité du régime de lutte contre la sous-capitalisation**. Celle-ci rend plus nécessaire encore l'adoption d'un **mécanisme simple de plafonnement** global de la **déductibilité des intérêts d'emprunt**, qui est l'objet d'un article additionnel qu'elle vous propose d'insérer dans le présent projet de loi de finances.

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

---

<sup>1</sup> Sociétés civiles dont l'objet est de construire un ou plusieurs immeubles en vue de leur vente en totalité ou par fractions, dont le régime est fixé par les articles L. 211-1 et suivants du code de la construction et de l'habitation.

*ARTICLE 4 quinquies (nouveau)*  
(Art. 220 *undecies* du code général des impôts)

**Prorogation d'un an du régime de la réduction d'impôt en faveur des entreprises ayant souscrit au capital de certaines entreprises de presse**

**Commentaire : le présent article, introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative de notre collègue député Patrice Martin-Lalande, propose de proroger d'un an la réduction d'impôts en faveur des entreprises entrant dans le capital des entreprises de presse éditant des publications d'information politique et générale.**

## **I. LE DROIT EXISTANT**

La loi de finances pour 2007<sup>1</sup> a instauré, à l'article 220 *undecies* du code général des impôts (CGI), une **réduction d'impôt** en faveur des **entreprises ayant souscrit au capital des sociétés exploitant, soit un journal quotidien, soit une publication de périodicité** au maximum mensuelle consacrée à l'information politique et générale (IPG) telle que définie à l'article 39 *bis* A du CGI<sup>2</sup>.

Sont considérés comme se consacrant à l'information politique et générale<sup>3</sup> les publications et les services de presse en ligne qui :

- apportent de façon permanente et continue sur l'actualité politique et générale, locale, nationale ou internationale des informations et des commentaires tendant à éclairer le jugement des citoyens, et

- consacrent au moins le tiers de leur surface rédactionnelle à cet objet.

Aux termes de l'article 220 *undecies* du CGI, **la réduction d'impôt est égale à 25 %<sup>4</sup> du montant des sommes versées au titre des souscriptions en numéraire**, réalisées au capital des entreprises de presse, entre le 1<sup>er</sup> janvier 2007 et le 31 décembre 2010.

Les sociétés, souscriptrice et bénéficiaire, doivent être, toutes deux, soumises à l'impôt sur les sociétés (IS) et n'avoir aucun lien de dépendance entre elles.

---

<sup>1</sup> Cf. le II de l'article 14 de la loi n° 2006-1666 du 21 décembre 2006 de finances pour 2007.

<sup>2</sup> Cf. article 52 de la loi n° 2007-1824 du 25 décembre 2007 de finances rectificative pour 2007.

<sup>3</sup> Cf. décret n° 2010-412 du 27 avril 2010 relatif à la provision pour investissement en faveur des entreprises de presse.

<sup>4</sup> La réduction d'impôt s'impute sur l'impôt sur les sociétés dû au titre de l'exercice au cours duquel les souscriptions en numéraire ont été effectuées. Le solde non imputé n'est ni reportable ni restituable.

L'entreprise souscriptrice ne doit pas avoir été, elle-même, bénéficiaire de la souscription ouvrant droit à cette réduction d'impôt. Elle doit conserver pendant cinq années, à compter de la souscription, les titres ayant ouvert droit à la réduction d'impôt.

## II. LE DISPOSITIF INTRODUIT PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article, introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative de notre collègue député Patrice Martin-Lalande, avec l'**avis défavorable de la commission des finances mais favorable du Gouvernement**, vise à **proroger d'un an le régime de déduction fiscale, prévu par l'article 220 undecies du CGI, qui arrive à expiration au 31 décembre 2011<sup>1</sup>.**

A cette fin, il propose de remplacer le millésime « 2011 » par le millésime « 2012 » au I de l'article 220 *undecies* du CGI.

## III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales de septembre 2011 a conclu à **l'inefficacité de cette niche**, compte tenu de son faible impact et du coût de gestion de ce dispositif : *« ce dispositif est très peu utilisé car, pour des raisons éditoriales, les sociétés de presse sont réticentes à ouvrir leur capital, en raison d'un risque de remise en cause des équilibres d'un actionariat souvent très divers. Il n'apparaît dès lors par en mesure de répondre efficacement à l'objectif de renforcement des fonds propres des sociétés de presse ».*

De surcroît, le rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale, notre collègue Gilles Carrez, a souligné en séance publique que ce dispositif, **utilisé 47 fois en 2010**, n'avait profité en réalité qu'à deux entreprises, pour un coût estimé à 1 million d'euros.

Enfin, il existe **de nombreux dispositifs de soutien en faveur de la presse**, qu'il s'agisse d'aides directes (60 %) ou indirectes (40 %)<sup>2</sup>.

Toutefois, cette mesure a été justifiée par ses promoteurs par la nécessité de **soutenir le secteur de la presse**, confronté à des mutations profondes et à un contexte économique difficile caractérisé par une baisse des abonnements, une stagnation des recettes publicitaires et une concurrence accrue de nombreux sites Internet gratuits d'information.

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

---

<sup>1</sup> Ce régime avait été reconduit d'un an par l'article 19 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011, pour les souscriptions effectuées jusqu'au 31 décembre 2011.

<sup>2</sup> Sur ce point, se reporter au commentaire de l'article 4 ter.

*ARTICLE 4 sexies (nouveau)*  
*(Art. 244 quater B du code général des impôts)*

**Extension du bénéfice du crédit d'impôt recherche au coût du remplacement d'installations détruites par un sinistre non pris en charge par l'assurance**

**Commentaire : le présent article, introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative de notre collègue député Michel Bouvard, propose d'étendre le bénéfice du crédit d'impôt recherche au coût du remplacement d'installations détruites par un sinistre non pris en charge par l'assurance.**

## **I. LE DROIT ACTUEL**

Les dépenses de recherche ouvrant droit au crédit d'impôt recherche (CIR) sont définies par l'article 244 *quater* B du code général des impôts.

En particulier, le a du II de l'article précité prévoit que tel est le cas des « *dotations aux amortissements des immobilisations, créées ou acquises à l'état neuf et affectées directement à la réalisation d'opérations de recherche scientifique et technique, y compris la réalisation de prototypes ou d'installations pilotes* ».

Aucune disposition particulière ne concerne la prise en compte des biens détruits par un sinistre. Ainsi, sous l'hypothèse d'un remplacement à l'identique et aux mêmes conditions, l'entreprise perçoit une créance annuelle de même montant avant et après le sinistre (reposant dans le second cas sur les nouvelles installations).

## **II. LE DISPOSITIF INTRODUIT PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

Le présent article résulte d'un amendement de notre collègue député Michel Bouvard, adopté avec un avis **favorable** du Gouvernement, la commission des finances s'en étant remise à celui-ci.

Il propose d'insérer, au II de l'article 244 *quater* B précité du code général des impôts, un a *bis* prévoyant qu' « *en cas de sinistre touchant les immobilisations visées au a<sup>1</sup>, la dotation aux amortissements correspondant à la différence entre l'indemnisation d'assurance et le coût de reconstruction et de remplacement* ».

---

<sup>1</sup> *C'est-à-dire les « immobilisations, créées ou acquises à l'état neuf et affectées directement à la réalisation d'opérations de recherche scientifique et technique, y compris la réalisation de prototypes ou d'installations pilotes ».*

Cette disposition entrerait en vigueur de manière rétroactive, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2009.

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

#### ***A. UN AMENDEMENT DÉJÀ PRÉSENTÉ LORS DE L'EXAMEN DU PROJET DE LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE DE SEPTEMBRE 2011***

L'amendement insérant le présent article témoigne de la persévérance de notre collègue député Michel Bouvard. Celui-ci l'a en effet présenté à **six reprises** (sous une forme parfois un peu différente) :

- lors de la discussion du projet de loi de finances pour 2011, une première fois lors de l'examen du texte par la commission des finances (sous la forme de deux amendements prévoyant un dispositif un peu différent, alors retirés)<sup>1</sup>, et une seconde fois lors de la discussion en séance publique (amendement alors retiré en séance)<sup>2</sup> ;

- lors de la discussion du projet de loi de finances rectificative de décembre 2010, une première fois lors de l'examen du texte par la commission des finances (amendement à nouveau retiré<sup>3</sup>), et une seconde fois lors de la discussion en séance publique (amendement retiré avant séance)<sup>4</sup> ;

- lors de la discussion du projet de loi de finances rectificative de juin 2011 (amendement non soutenu)<sup>5</sup> ;

- lors de la discussion du présent projet de loi de finances.

Avant le présent projet de loi de finances, l'amendement instaurant le présent article n'a donc été discuté en séance publique que lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2011. Le rapporteur général de la commission des finances et la ministre ont alors exprimé une certaine perplexité, comme le montre l'encadré ci-après.

---

<sup>1</sup> *Compte-rendu des commissions, 13 octobre 2010.*

<sup>2</sup> *Amendement I – 471.*

<sup>3</sup> *Compte-rendu des commissions, 1<sup>er</sup> décembre 2010.*

<sup>4</sup> *Amendement 198.*

<sup>5</sup> *Amendement 1226.*

**L'examen du présent amendement lors de la discussion à l'Assemblée nationale  
du projet de loi de finances pour 2011**

« M. le président. La parole est à M. Michel Bouvard, pour soutenir l'amendement n° 471.

« M. Michel Bouvard. Cet amendement traite du cas particulier des entreprises qui ont subi un sinistre.

« Le crédit d'impôt recherche s'applique aux immobilisations créées ou acquises à l'état neuf et affectées directement à la réalisation d'opérations de recherche. En cas de sinistre, l'entreprise perd la partie du crédit d'impôt correspondant aux machines détruites, ce qui la place dans une situation difficile, les assurances ne couvrant que rarement l'intégralité du coût de remplacement, alors que le plan de financement de l'installation incluait l'avantage fiscal. L'entreprise ne bénéficiant plus du dispositif peut donc être amenée à renoncer à son effort de recherche.

« Je précise que la mesure que je propose ne saurait constituer une incitation à ne pas s'assurer, puisque 70 % de la dépense reste de toute façon à la charge de l'entreprise et que la charge sera d'autant plus lourde que le niveau d'assurance est faible.

« M. le président. Quel est l'avis de la commission ?

« M. Gilles Carrez, rapporteur général. Cet amendement nous a laissé perplexes. En fait, la question qu'il soulève relève des assurances. En cas de sinistre, les dotations aux amortissements ont été prises en compte, étant donné qu'elles figurent dans l'assiette du crédit d'impôt recherche. Il faudrait que M. Bouvard transmette au ministère le dossier qui justifie son amendement. (Sourires.)

« M. Michel Bouvard. Je le ferai.

« M. le président. Quel est l'avis du Gouvernement ?

« Mme Christine Lagarde, ministre de l'économie. Je suggère à M. Bouvard de retirer son amendement, et réserverai à son dossier un examen attentif

« (L'amendement n° 471 est retiré.) »

Source : compte-rendu intégral des débats de l'Assemblée nationale, séance du 20 octobre 2010

## **B. UN AMENDEMENT PEU COÛTEUX**

• Comme on l'a indiqué ci-avant, **le CIR est neutre** vis-à-vis du sinistre, l'entreprise continuant, en cas de remplacement à l'identique, de percevoir le même montant annuel (sur la base des nouveaux équipements après le sinistre). Le fait que le sinistre représente un coût pour l'entreprise, si celle-ci n'est pas totalement assurée, n'a rien d'anormal.

**Le présent article fait perdre au CIR cette neutralité**, puisque désormais il s'appliquerait au coût du sinistre non pris en charge par l'assurance. Par exemple, si sur un investissement de 100 détruit dans un sinistre, l'entreprise est indemnisée pour 70 par son assurance, le CIR prend

en charge 30 % du montant restant, soit 9, et l'entreprise ne perd plus que 21 (au lieu de 30).

- Toutefois cet amendement est **peu coûteux**.

Comme notre collègue député Michel Bouvard le souligne dans l'objet de son amendement, « *l'impact de cette disposition devrait être relativement faible, ne touchant que les immobilisations détruites qui ne sont heureusement guère nombreuses, et seulement pour le montant de la provision pour dépréciation non couvert par l'assurance de l'entreprise* ».

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

*ARTICLE 4 septies (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 contre l'avis du Gouvernement et de la commission des finances, 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 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.

Les entreprises qui s'y créent, implantent, sont transmises ou, encore, reprises bénéficient de **différents régimes fiscaux et sociaux préférentiels**, pour un **coût global de plus de 500 millions d'euros**, répartis entre environ **80 % d'exonérations de cotisations sociales<sup>1</sup>** et **20 % d'exonérations fiscales**. Parmi ces dernières, les dispositifs en matière d'**impôt sur le revenu (IR)** ou d'**impôt sur les sociétés (IS)** concernent aussi les zones d'aide à finalité régionale (ZAFR), dont le zonage est soumis à des règles complexes<sup>2</sup>.

Le bénéfice de ces exonérations est toujours subordonné au respect du règlement (CE) n° 1998/2006 de la Commission du 15 décembre 2006 concernant l'application des articles 87 et 88<sup>3</sup> du traité CE aux aides *de minimis*.

Le zonage emporte aussi des **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) et la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB).

---

<sup>1</sup> Dont 60 millions d'euros pour les exonérations de cotisations sociales patronales au profit des organismes d'intérêt général.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> Ces articles sont désormais les articles 107 et 108 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Le montant total des aides de minimis octroyées à une même entreprise ne peut excéder 200 000 euros sur trois ans.

Une faculté similaire est offerte pour la **taxe pour frais de chambres de commerce et d'industrie** et celle pour **frais de chambres de métiers et de l'artisanat**, toujours sur délibération des organismes consulaires concernés.

En outre, les entreprises bénéficient en ZRR d'une **exonération de cotisations sociales patronales** au titre de l'embauche<sup>1</sup>. Cette exonération est élargie à l'ensemble du personnel des organismes d'intérêt général, sans limitation de durée ni plafond de rémunération.

L'éligibilité au dispositif repose sur un **zonage** selon **trois critères appliqués aux communes**<sup>2</sup> :

- 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 km<sup>2</sup>, ou d'un arrondissement dont la densité de population est inférieure à 33 habitants par km<sup>2</sup> ;

- un **critère socio-économique**, évalué au niveau de la commune<sup>3</sup>. 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 ainsi 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** du territoire par le zonage ZRR en vigueur.

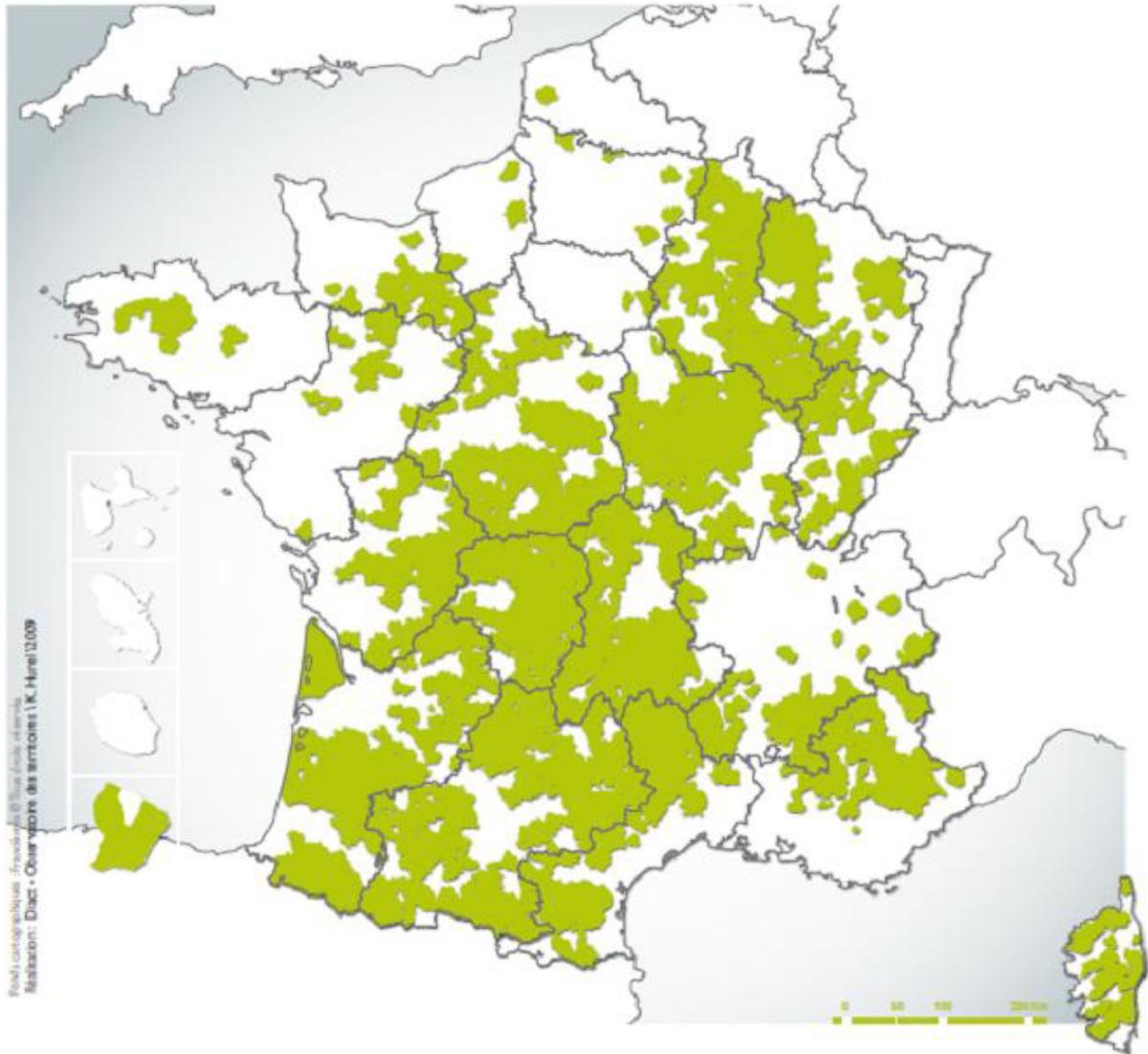
---

<sup>1</sup> D'une durée d'un an, l'exonération est totale jusqu'à 1,5 SMIC puis dégressive jusqu'à 2,4 SMIC.

<sup>2</sup> Le décret n° 2005-1435 du 21 novembre 2005 relatif aux critères de classement en ZRR fixe les différents seuils d'éligibilité.

<sup>3</sup> Les communes appartenant à un canton ou à un arrondissement dont la densité démographique est inférieure ou égale à 5 habitants par km<sup>2</sup> sont classées en ZRR sans devoir répondre à un de ces trois critères socioéconomiques.

## Les zones de revitalisation rurale (ZRR)



Source : DATAR

## II. LE DISPOSITIF INTRODUIT PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A l'initiative de nos collègues députés Michel Bouvard, Patrice Martin-Lalande et Marie-Christine Dalloz, **contre l'avis du Gouvernement et de sa commission des finances**<sup>1</sup>, 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. Évalué 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, qui est par ailleurs déjà étendu aux reprises d'activité par l'article 65 du présent projet de loi de finances.

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'aurait jamais débuté**.

## III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le souhait des députés d'accélérer d'accélérer la réflexion en cours est compréhensible tant il est vrai que le Gouvernement a eu tendance à reporter le débat année après année.

Certes, une concertation a bien débuté. 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. Et en effet, le ministère de l'Agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire a mis en place cette année, avec le concours de la DATAR, un **groupe de travail de douze parlementaires** pour

---

<sup>1</sup> Notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général, a précisé lors des débats que la commission des finances « a repoussé cet amendement, tout en indiquant au Gouvernement qu'il est urgent de traiter ce sujet. Il paraît que le groupe de travail est enfin constitué et travaille de façon active. Ses travaux devraient donc déboucher avant la fin de la législature ».

réfléchir aux critères à prendre en considération pour déterminer les territoires ruraux nécessitant des politiques publiques spécifiques.

Ce groupe de travail n'a pas rendu ses conclusions (plutôt prévues pour la fin de l'année 2011, voire le premier trimestre 2012), mais d'après les informations recueillies auprès du ministère et de la DATAR, **il n'est pas sûr qu'il propose des évolutions marquées** des critères de classement en ZRR. Les évolutions des périmètres des EPCI et des cantons devraient être mieux connues avant de procéder à de telles modifications.

On peut **s'interroger sur l'intérêt de modifier isolément tel ou tel critère de classement en ZRR** sans en mesurer précisément les conséquences, territoriales et budgétaires. Il appartient donc au **Gouvernement de fournir des engagements précis et un calendrier** pour la refonte du dispositif ZRR, qui pourrait, par exemple, prendre en compte des indicateurs de richesse des territoires.

**Le rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales**, présidé par Henri Guillaume, s'est montré **très critique sur ces dispositifs, jugés très souvent inefficaces**<sup>1</sup>. Le statu quo ne saurait donc tenir lieu de politique en la matière.

**Décision de la commission : sous le bénéfice de ces observations, votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.**

---

<sup>1</sup> De même, en novembre 2009, le rapport interministériel sur l'évaluation des mesures en faveur des ZRR, avait 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. La première des propositions de ce rapport recommandait d'adapter le système d'information fiscal afin de connaître et de suivre régulièrement le coût des différents dispositifs, le profil des établissements bénéficiaires et la territorialisation des aides. En dépit du rapport Guillaume de 2011, la mise en place de telles données constitue toujours un préalable nécessaire à une évaluation régulière, rendue d'autant plus nécessaire que les exonérations sociales et fiscales en faveur des ZRR ont un coût considérable (plus de 500 millions d'euros, réparties entre environ 80 % pour les cotisations sociales et 20 % pour les exonérations fiscales).

*ARTICLE 4 octies (nouveau)*  
*(Art. L. 3324-1 du code du travail)*

**Modification des modalités de calcul  
de la réserve spéciale de participation**

**Commentaire : adopté à l'initiative de nos collègues députés Nicolas Forissier et Olivier Carré, le présent article modifie les règles d'imputation des déficits antérieurs pour la détermination du bénéfice fiscal retenu dans le calcul de la réserve spéciale de participation.**

**I. LE DROIT EXISTANT**

***A. LA RÉSERVE SPÉCIALE DE PARTICIPATION EST CALCULÉE EN FONCTION DU BÉNÉFICE FISCAL***

La participation a « *pour objet de garantir collectivement aux salariés le droit de participer aux résultats de l'entreprise* » (article L. 3322-1 du code du travail). Elle est **obligatoire dans les entreprises de plus de 50 salariés** – tandis que l'intéressement demeure toujours facultatif.

Elle prend la forme d'une « *participation financière à effet différé, calculée en fonction du bénéfice net de l'entreprise, constituant la réserve spéciale de participation* » (article L. 3322-1 précité).

La formule de calcul de la réserve spéciale de participation (RSP) est fixée par l'article L. 3324-1 du code du travail, modifié par le présent article.

La base de calcul de la RSP est le **bénéfice fiscal** de l'entreprise, qu'elle soit imposée à l'impôt sur le revenu (IR) ou à l'impôt sur les sociétés (IS).

***B. LE CODE DU TRAVAIL PRÉVOIT UNE DÉROGATION AUX RÈGLES FISCALES AFIN DE LIMITER LES IMPUTATIONS DES DÉFICITS ANTÉRIEURS SUR LE BÉNÉFICE FISCAL***

Par l'effet du régime de report en avant des déficits antérieurs (« *carry forward* »), le bénéfice fiscal d'une année N peut se retrouver sensiblement diminué, voire nul – par imputation de l'ensemble des déficits antérieurs.

**Afin de ne pas priver les salariés de participation lorsque l'entreprise redevient bénéficiaire, le code du travail, en son article L. 3324-1 précité, prévoit une dérogation aux dispositions fiscales.**

**La règle fiscale du report en avant est en partie « neutralisée ».** Ainsi, **pour le calcul de la RSP, le bénéfice fiscal net est obtenu après imputation des seuls déficits antérieurs de moins de cinq ans<sup>1</sup>.**

Comme le montre le tableau ci-dessous, il existe une discordance entre le bénéfice retenu pour l'imposition à l'IS et celui utilisé pour le calcul de la RSP.

	Déficits antérieurs à N-5	Déficits cumulés [N-5 / N-1]	N	Bénéfice retenu
Bénéfice retenu pour l'imposition à l'IS	- 50	- 50	100	<b>0</b>
Bénéfice retenu pour le calcul de la RSP	- 50	- 50	100	<b>50</b>

Cette disposition résulte de l'adoption par le Sénat d'un amendement de notre collègue Isabelle Debré, lors de l'examen de la loi pour le développement de la participation et de l'actionnariat salarié du 30 décembre 2006, dont elle était rapporteure au fond.

A l'époque, dans le projet de loi initial, **le Gouvernement avait entendu supprimer totalement la possibilité d'imputer les déficits antérieurs pour le calcul de la RSP.** Notre collègue Isabelle Debré avait expliqué qu'une « *période de cinq ans [semblait] plus réaliste [...] pour permettre à des entreprises ayant connu une situation déficitaire de reconstituer leurs fonds propres avant d'être tenues de verser à nouveau de la participation.*

*« Une telle mesure représente également un enjeu important en termes d'attractivité pour notre pays ».*

### **C. LA RÉCENTE MODIFICATION DES RÈGLES DU REPORT EN AVANT A CONDUIT À UNE DÉCONNECTION DU DROIT FISCAL ET DU DROIT DU TRAVAIL**

L'article 2 de la deuxième loi de finances rectificative pour 2011 du 20 septembre 2011 a **modifié le régime du report en avant. S'il demeure toujours illimité dans le temps, il est désormais doublement plafonné** à hauteur d'un million d'euros et, lorsque le déficit est supérieur à ce montant, à 60 % de la fraction du bénéfice imposable dudit exercice qui excède cette première limite.

Désormais **le code général des impôts retient un plafonnement des déficits antérieurs en montant tandis que le code du travail retient un plafonnement en durée.**

---

<sup>1</sup> Par référence à l'ancienne limite de cinq ans dans le régime du report en avant, supprimée par l'article 89 de la loi de finances pour 2004.

## II. LE DISPOSITIF INTRODUIT PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

### *A. ALIGNER LES DISPOSITIONS DU CODE GÉNÉRAL DES IMPÔTS ET DU CODE DU TRAVAIL*

Constatant une divergence entre droit du travail et droit fiscal, nos collègues députés Nicolas Forissier et Olivier Carré ont entendu « *réunifier la définition du bénéfice fiscal imposable à l'impôt sur les sociétés et celle du bénéfice net retenu pour la détermination de la participation des salariés* » (exposé des motifs de l'amendement).

A leur initiative, l'Assemblée nationale a adopté un amendement, ayant reçu un avis favorable du Gouvernement et sous-amendé par la commission, tendant à insérer le présent article additionnel. Il met fin à la « neutralisation » partielle du régime de report en avant. Par conséquent, **le bénéfice fiscal net retenu pour le calcul de la RSP sera le même que celui déterminé pour l'assujettissement à l'impôt sur les sociétés.**

Notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général, a proposé un sous-amendement, adopté par l'Assemblée nationale, tendant à ce que les nouvelles règles de calcul de la RSP s'appliquent à compter des **exercices ouverts à partir du 21 septembre 2011 afin d'éviter toute rétroactivité** du dispositif (l'amendement prévoyait initialement qu'il s'appliquait à compter des exercices **clos** à cette date).

### *B. UN DISPOSITIF QUI NE PEUT ENTRAÎNER QU'UNE DIMINUTION DE LA RÉSERVE SPÉCIALE DE PARTICIPATION*

Deux cas doivent être distingués pour analyser les effets résultant du dispositif proposé par le présent article.

Dans le premier cas, l'entreprise a accumulé des déficits antérieurs de **plus** de cinq ans. Le dispositif proposé est alors **moins favorable aux salariés puisque le montant global de la RSP va diminuer par l'imputation d'une somme de déficits supérieure à celle actuellement permise**, le report étant illimité dans le temps.

Dans le second cas, l'entreprise n'impute que des déficits antérieurs de **moins** cinq ans. La somme des déficits est donc la même qu'aujourd'hui et **le montant global de la RSP ne variera pas.**

Le tableau ci-dessous récapitule les deux hypothèses en comparaison du droit actuel. On retient une entreprise qui constate des déficits jusqu'à l'exercice N où elle est bénéficiaire de 100.

### Bénéfice retenu pour le calcul de la RSP

	Déficits antérieurs à N-5	Déficits cumulés [N-5 / N-1]	N	Bénéfice retenu
Droit actuel	- 50	- 50	100	50
Cas n° 1	- 50	- 50	100	0
Cas n° 2	0	- 50	100	50

**En résumé, le présent article entraîne, au pire, une perte globale de RSP pour les salariés et, au mieux, s'en tient au statu quo par rapport au droit actuel.**

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

#### *A. UNE DIVERGENCE LÉGISLATIVE QUI NE DOIT PAS ÊTRE SURESTIMÉE*

Comme indiqué précédemment, les deux corpus de règles applicables pour la détermination du bénéfice fiscal ne sont plus en phase suite à l'adoption de la deuxième loi de finances pour 2011.

Néanmoins, cette divergence n'apparaît pas dirimante. Elle signifie que **les règles du droit du travail ont vocation à s'appliquer de manière autonome à celles du droit fiscal.**

A partir d'un même bénéfice fiscal brut – 1 200 dans le tableau ci-dessous – **le droit du travail et le droit fiscal appliquent, chacun selon leur logique, un plafond à l'imputation des déficits antérieurs : le premier sur une base temporelle, le second sur une base quantitative.**

	Déficits antérieurs à N-5	Déficits cumulés [N-5 / N-1]	Bénéfice N	Bénéfice retenu pour l'imposition à l'IS	Bénéfice retenu pour le calcul de la RSP
Avant LFR pour 2011	- 1 000	- 1 100	1 200	0	100
Après LFR pour 2011	- 1 000	- 1 100	1 200	80	100

L'exposé des motifs de l'amendement dont est issu le présent article explique que ce dispositif « *constituerait une mesure importante de simplification* ». Cette affirmation est contestable :

- les règles de calcul de la RSP n'ont pas été modifiées par la deuxième loi de finances rectificative pour 2011. Les modifications apportées au régime des reports pour le calcul de l'IS ne se traduisent donc par **aucune**

**charge supplémentaire, en termes de gestion, pour les entreprises et leurs experts-comptables ;**

- il ne peut pas être exclu que la principale motivation de ce dispositif ne soit pas la simplification mais la volonté de **restituer aux entreprises, en réduisant les sommes qu'elles doivent consacrer à la participation, une partie de l'augmentation d'IS** qui résulte pour elles de la réforme du régime des reports de déficit.

### ***B. UN CAVALIER BUDGÉTAIRE***

Le présent article, bien qu'il se réfère au code général des impôts, n'a **pas d'incidence sur le rendement des impositions de toute nature et ne modifie pas l'équilibre du projet de loi de finances pour 2012.**

Il est par conséquent **en dehors du champ des lois de finances**, défini par l'article 34 de la loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001 (LOLF).

### ***C. NE PAS PORTER PRÉJUDICE À LA PARTICIPATION***

En 2006, le projet de loi initial pour le développement de la participation et de l'actionnariat salarié entendait purement et simplement interdire l'imputation des déficits antérieurs. La logique du Gouvernement était la suivante : **dès lors que le groupe redevient bénéficiaire, ses salariés doivent en retirer des fruits.**

A l'époque, il avait été opposé un raisonnement d'ordre économique, rappelé plus haut, qui considère que la participation n'est pas prioritaire tant que la bonne santé de l'entreprise n'est pas totalement assurée.

Lors des débats au Sénat, le groupe socialiste, en la personne de notre collègue Jean-Pierre Godefroy, avait soutenu le texte gouvernemental : *« nous voici à nouveau en opposition avec notre rapporteur, qui propose d'aller au-delà des dispositions du texte qui nous est soumis, en autorisant le report des cinq déficits annuels antérieurs. Nous proposons, quant à nous, la suppression de cette possibilité comptable qui permet de priver les salariés de participation ».*

Le retour au texte initial n'avait toutefois pu être obtenu mais la **solution proposée en 2006 n'est pas caduque** : l'interdiction d'imputer les déficits antérieurs lors du calcul de la RSP constituerait **un moyen efficace et juste en vue d'améliorer la participation des salariés.**

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

*ARTICLE 5*

*(Art. 64 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011)*

**Mise en conformité communautaire du financement des attributions de quotas de CO<sub>2</sub> aux nouveaux entrants**

**Commentaire : le présent article vise à instaurer une nouvelle taxe, assise sur le chiffre d'affaires des entreprises soumises au système communautaire d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre (SCEQE), afin de financer la réserve des nouveaux entrants. Cette taxe se substituerait au système de quotas payants mis en place par l'article 64 de la loi de finances pour 2011.**

**I. DE LA NÉCESSITÉ ET DE LA DIFFICULTÉ D'ABONDER LA RÉSERVE DES NOUVEAUX ENTRANTS**

**1. Un plan national d'allocation de quotas 2008-2012 non réaliste pour ce qui concerne la réserve des nouveaux entrants**

Afin d'atteindre les objectifs du protocole de Kyoto, **l'Union européenne a mis en place un système communautaire d'échange de quotas de gaz à effet de serre (SCEQE)**, créé par la directive n° 2003/87/CE du 13 octobre 2003 (dite « directive quotas ») pour une période préparatoire (2005-2007) puis pour la période d'engagement de Kyoto (2008-2012).

Dans les deux premières phases du SCEQE<sup>1</sup>, **chaque Etat membre détermine, en liaison avec la Commission européenne, un niveau global d'émissions de gaz à effet de serre compatible avec l'objectif auquel il a souscrit en ratifiant le protocole de Kyoto. Il revient ensuite à cet Etat de répartir cette quantité globale de quotas entre les installations industrielles entrant dans le champ d'application du dispositif, en attribuant à chacune d'entre elles un certain quota exprimé en tonnes de CO<sub>2</sub>.**

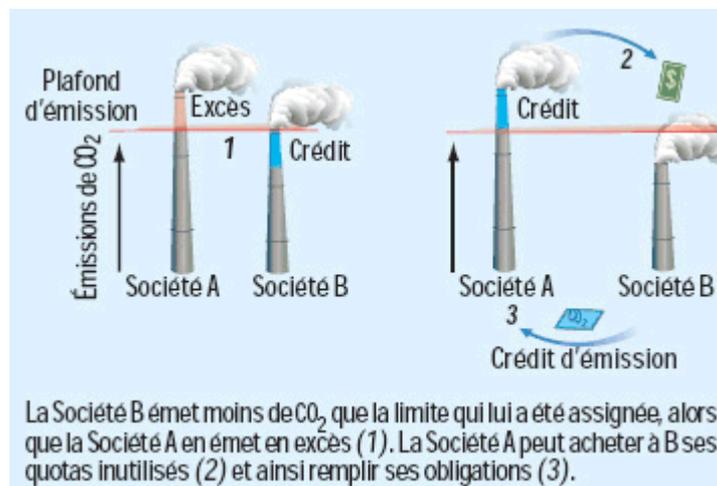
Sur la base de ce plan, qui doit recevoir l'approbation de la Commission européenne, **chaque installation se voit délivrer chaque année son quota et doit, un an plus tard, justifier de ses émissions de CO<sub>2</sub>. Un éventuel dépassement entraîne une amende de 100 euros par tonne de CO<sub>2</sub> non restituée. Toutefois, pour parvenir à leur objectif, les industriels qui auraient excédé le quota alloué par leur Etat peuvent acheter des quotas sur les marchés du carbone, mis en vente par des exploitants n'ayant pas épuisé leurs propres droits d'émissions, comme le montre**

---

<sup>1</sup> Dans le cadre de la troisième phase, qui débutera en 2013, le processus d'allocation sera communautarisé et une fraction croissante de quota sera attribuée sur la base d'enchères.

le schéma ci-dessous. De tels achats peuvent se faire de gré à gré ou bien sur des places de marché (comme la place française BlueNext).

### Le mécanisme d'échange de quotas d'émission



Source : CDC climat

Le décret n° 2007-979 du 15 mai 2007 portant plan national d'allocation des quotas (PNAQ) pour la période de 2008 à 2012 prévoit une enveloppe annuelle de 124,68 millions de tonnes de CO<sub>2</sub> selon le tableau ci-après<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Il est à noter qu'en 2010, 12 815 installations relevaient du SCEQE, dont 1 125 en France. Le PNAQ actuellement en vigueur ne couvre que 38 % des émissions de CO<sub>2</sub> en France, dont 93 % des émissions industrielles. Les fortes composantes nucléaire et hydraulique de notre parc électrique national expliquent ce faible ratio global d'émissions couvertes par le PNAQ.

**Enveloppe annuelle de quotas d'émission dans le cadre du PNAQ 2008-2012**

*(en millions de tonnes de CO<sub>2</sub>)*

<b>Secteur d'activité</b>	<b>Allocation</b>
Chauffage urbain	5,46
Combustion d'énergie	0,37
Electricité	25,59
Transport de gaz	0,84
Raffinage	16,54
Combustion agro-alimentaire	5,97
Combustion chimie	9,79
Combustion externalisée	2,64
Combustion industrie	1,11
Combustion (autres)	2,88
Acier	25,73
Ciment	15,4
Chaux	3,18
Verre	3,73
Céramique	0,02
Tuiles et briques	1,11
Papier	4,32
<b>Total</b>	<b>124,68</b>

Source : décret n° 2007-979 du 15 mai 2007

En outre, la réserve pour les nouveaux entrants, dont la définition regroupe les nouvelles installations industrielles et l'extension des sites existants, a été fixée, dans le PNAQ 2008-2012, à 2,74 millions de tonnes de CO<sub>2</sub> par an. Il est à noter que la date d'élaboration de ce plan, juste avant

l'élection présidentielle de 2007, a peut-être conduit le gouvernement de l'époque à privilégier les sites existants par rapport aux nouveaux entrants.

De fait, **l'allocation actuelle se révèle insatisfaisante** puisque le besoin réel était de l'ordre de **9 millions de tonnes de CO<sub>2</sub> par an**.

## 2. Les tentatives de réponses du législateur

*a) Loi de finances rectificative pour 2008 : la modification de la quantité de quotas alloués aux électriciens*

Le Gouvernement a tenté d'apporter une réponse à ce problème dans le cadre de l'article 8 de la loi n° 2008-1443 du 30 décembre 2008 de finances rectificative pour 2008.

Il disposait ainsi que le compte de commerce « Gestion des actifs carbone de l'Etat » créé par l'article « *permet d'abonder en quotas d'émission de gaz à effet de serre la réserve destinée aux nouveaux entrants* » et que « *la réalisation de [cet] objectif est assurée au moyen d'une réduction annuelle maximale de 10 % en 2009, 20 % en 2010, 35 % en 2011 et 60 % en 2012 de l'enveloppe des quotas d'émission destinés aux installations du secteur de la production d'électricité, affectés mais non encore délivrés au 31 décembre 2008, tels que définis dans le plan national d'affectation des quotas pour la période 2008-2012* ». Ce choix des électriciens résultait de plusieurs facteurs, en particulier de la faible exposition dudit secteur aux délocalisations.

Le décret n° 2009-231 du 26 février 2009 a fixé à 10 % la réduction de quotas des producteurs d'électricité pour 2009. Cependant, **ce dispositif a entraîné une contestation au regard de sa conformité au droit communautaire**, la quantité de quotas alloués à des sites ne pouvant être modifiée au cours de la période d'application du PNAQ. Devant l'impossibilité de trouver un accord sur ce point avec la Commission européenne, le Gouvernement a abrogé le décret n° 2009-231 précité.

Depuis lors, les dispositions de l'article 8 de la loi n° 2008-1443 précité n'ont pu trouver à s'appliquer.

*b) Loi de finances pour 2011 : la délivrance d'une fraction des quotas à titre onéreux*

A l'approche du moment où l'Etat devrait abonder la réserve, le cas échéant en puisant sur ses deniers, votre commission des finances, dont le président Philippe Marini était alors le rapporteur général, a, à son tour, fait adopter un dispositif.

Il s'agissait alors, pour l'essentiel<sup>1</sup>, de **rendre onéreuse la délivrance d'une fraction des quotas alloués aux entreprises pendant les années 2011 et 2012.**

Le commentaire de cet article<sup>2</sup> détaillait les raisons pour lesquelles il était envisageable de contester la probable opposition de la Commission européenne à cette modification du PNAQ français devant la justice communautaire (qui a déjà, à plusieurs reprises, condamnée la Commission pour excès de pouvoir à l'encontre des Etats sur l'application de la directive « quotas »).

Cependant, le Conseil d'Etat n'a pas approuvé le décret d'application de ce texte, en notant simplement que l'accord de la Commission européenne était incertain.

**Le problème du financement de la réserve des nouveaux entrants reste donc entier.** Celui-ci s'élèverait à environ **30 millions de quotas** (en cumul de 2011 et 2012), soit 300 millions d'euros dans l'hypothèse d'un cours du quota à 10 euros, ou 450 millions d'euros si ce cours remontait à 15 euros.

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

### A. UNE TAXE PONCTUELLE...

Le présent article propose donc un nouveau dispositif de financement, de nature fiscale.

Il s'agit, aux termes du I, d'une **taxe temporaire, qui frapperait les personnes :**

- exploitant une ou plusieurs installations exerçant l'une des activités concernées par le SCEQE ;

- **et ayant reçu, au titre de la période allant du 1<sup>er</sup> janvier 2008 au 31 décembre 2012, pour l'ensemble des installations exploitées, des quotas d'émission de gaz à effet de serre à hauteur d'au moins 60 000 tonnes, dans le cadre du PNAQ.** Ce seuil est destiné à assurer que seuls les principaux émetteurs contribuent au financement de la réserve des nouveaux entrants. De fait, ce champ recouvre plus de 99 % des émissions de CO<sub>2</sub> soumises à quotas.

**L'assiette proposée pour cette taxe est constituée par le montant total hors TVA des livraisons de biens et de services effectuées en 2011.** Ainsi, seraient soumises à la taxe les personnes bénéficiaires de quotas gratuits

---

<sup>1</sup> Cet article prévoyait aussi d'affecter le produit de la nouvelle taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité (TICFE, soit environ 75 millions d'euros par an) au financement de la réserve des nouveaux entrants.

<sup>2</sup> Rapport général n° 111 (2010-2011), Tome II, commentaire de l'article additionnel après l'article 32 (devenu l'article 64 de la loi).

depuis 2008, ainsi que celles soumises au SCEQE en tant que nouveaux entrants de 2009 à 2011.

D'autre part, le **II** propose que le **taux de la taxe soit compris dans une fourchette, de 0,08 % et 0,12 %** du chiffre d'affaires hors TVA. Ce taux serait ensuite fixé par arrêté du ministre chargé du budget, en fonction des liasses fiscales de 2010 et des dernières évolutions du cours des quotas.

Le **III** du présent article prévoit que la taxe soit **exigible au 1<sup>er</sup> janvier 2012**.

Aux termes du **IV**, les redevables **déclarent et liquident** la taxe sur l'annexe à la déclaration de recettes prévue par l'article 287 du code général des impôts pour la liquidation de la TVA, déposée au titre du mois de mars ou du premier trimestre. La taxe serait acquittée lors du dépôt de cette déclaration, en une seule fois. Il est prévu que les redevables dont les allocations de quotas interviendraient après le 1<sup>er</sup> janvier 2012, et qui excèderaient le seuil de 60 000 tonnes, déclarent et liquident la taxe lors du dépôt de la déclaration de recettes déposée au titre du troisième mois qui suit la date d'attribution des quotas.

Selon les dispositions du **V**, la taxe serait **recouvrée et contrôlée selon les mêmes procédures** et sous les mêmes sanctions, garanties, sûretés et privilèges **que la TVA**. Les réclamations sont présentées, instruites et jugées selon les règles applicables à cette même taxe.

Le **VI** propose, par coordination, l'abrogation de l'article 64 de la loi de finances pour 2011, qui a instauré un système de délivrance de quotas à titre onéreux n'ayant pu trouver à s'appliquer et auquel le présent dispositif tend à se substituer (*cf. supra*). Il est à noter qu'en conséquence, la possibilité d'affecter tout ou partie du produit de la taxe intérieure sur la consommation finale d'électricité, estimé à 75 millions d'euros, au compte de commerce « Gestion des actifs carbone de l'État », est également supprimée, afin de ne pas priver le budget général d'une telle ressource.

Enfin, aux termes du **VII**, ce dispositif entrerait en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2012.

***B. ... CALBRÉE POUR NE COUVRIR QU'UNE PARTIE DU DÉFICIT DE LA RÉSERVE DES NOUVEAUX ENTRANTS***

Selon les éléments transmis par le Gouvernement, la nouvelle taxe devrait **concerner 401 entreprises** et son **produit devrait s'élever à 223 millions d'euros**.

### Répartition de la taxe par secteurs d'activité

Secteur d'activité	Poids de la taxe
Production et distribution d'électricité, de gaz, de vapeur et d'air conditionné	34 %
Industries alimentaires	7 %
Industrie chimique	7 %
Métallurgie	6 %
Industrie du papier et du carton	3 %
Fabrication d'autres produits minéraux non métalliques	3 %
Industrie automobile	6 %
Divers	35 %
<b>Total</b>	<b>100 %</b>

Source : évaluation préalable du projet de loi de finances pour 2012

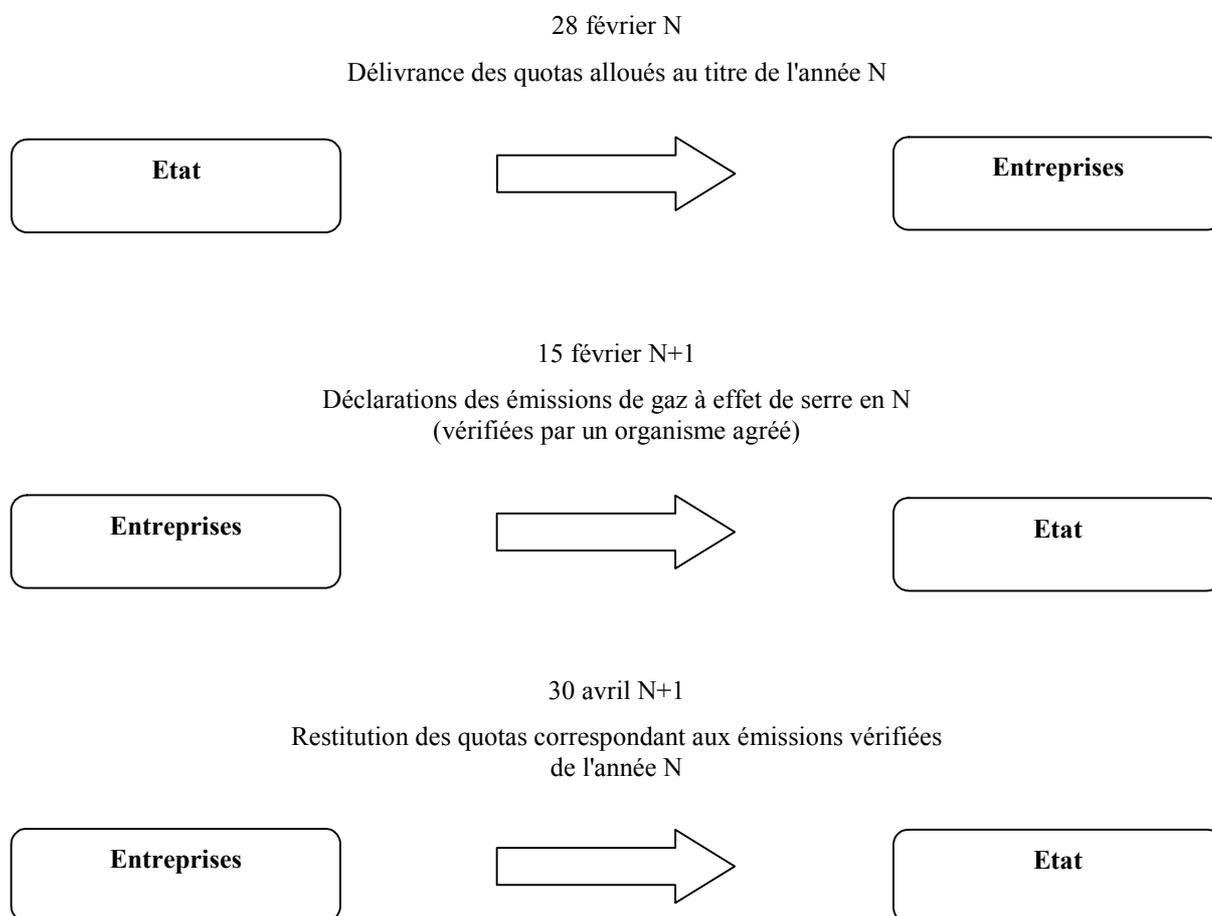
Ce montant ne devrait couvrir qu'une partie du déficit de la réserve des nouveaux entrants. Le Gouvernement prévoit également d'affecter à cet usage :

- d'une part, en 2012, afin de compléter l'écart entre le produit de la taxe et le coût des quotas des nouveaux entrants au titre de 2011, une partie **de la recette des enchères effectuées à la fin de l'année** par anticipation de la troisième phase du SCEQE, débutant en 2013 (et au cours duquel l'allocation par enchères deviendra progressivement la règle) ;

- d'autre part, **en 2013, le montant nécessaire pour acheter l'ensemble des quotas dont les nouveaux entrants auront besoin au titre de 2012.**

Les schémas suivants, qui résument les relations entre l'Etat et les entreprises en matière de délivrance et de restitution des quotas expliquent ce décalage : ce n'est que fin avril 2013 que les nouveaux entrants (comme les autres entreprises) auront à restituer les quotas correspondant à leurs émissions réelles à l'Etat ; cette date représente donc la limite ultime avant laquelle l'Etat devra avoir remis leurs quotas à ces entreprises.

### Délivrance et restitution des quotas (période 2008-2012)



Source : d'après articles R. 229-17, R. 229-20 et R. 229-21 du code de l'environnement

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

A l'initiative du Gouvernement l'Assemblée nationale a adopté **un amendement limitant le montant de la contribution de chaque entreprise** à une somme égale à la valeur des quotas qui lui ont été alloués selon le dernier cours connu (soit 10,3 euros), minoré de 40 %.

Il s'agit donc de **répartir plus justement cette charge**, en évitant que les petits allocataires ne soient de grands contributeurs. Selon le Gouvernement, ce plafonnement concernerait 5 % des entreprises redevables, soit une vingtaine d'entre elles.

La perte d'assiette liée à ce plafonnement est compensée par un ajustement du taux au sein de la fourchette prévue par le texte initial, de sorte que **le produit attendu (soit 223 millions d'euros) ne change pas.**

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

**Votre rapporteure générale approuve, dans son principe, la nécessité d'imaginer un mécanisme, éventuellement fiscal, permettant d'abonder la réserve des nouveaux entrants.**

En effet, même s'il est contestable que toute modification du PNAQ en cours de période soit réellement interdite (aucune disposition de ce type ne figure dans la « directive SCEQE » et la Cour de justice de l'Union européenne ne s'est jamais prononcée sur ce point), il est désormais bien tard pour engager un bras de fer avec la Commission européenne.

**Le réalisme commande donc de proposer autre chose**, ce que le présent article a le mérite de faire.

Pour autant, ce dispositif continue de poser un **problème de répartition de la taxe entre les entreprises soumises au SCEQE**, malgré les améliorations apportées par l'Assemblée nationale. En outre, **son calibrage laisse potentiellement à l'Etat environ la moitié de la charge de l'abondement de la réserve**, ce qui est contestable.

##### ***A. LA RÉPARTITION DE LA TAXE ENTRE LES ENTREPRISES SOUMISES AU SCEQE***

Comme cela était prévisible en raison du choix d'une assiette sur le chiffre d'affaires des entreprises relevant du SCEQE, **la répartition de la charge est très inéquitable.**

Malgré ses demandes répétées, votre rapporteure générale n'a pu obtenir du Gouvernement qu'il lui transmette cette répartition par secteur, compte tenu de l'amendement adopté par l'Assemblée nationale. Il est néanmoins douteux que cet amendement ait modifié sensiblement les équilibres du dispositif originel : comme indiqué *supra*, selon le compte-rendu des débats de l'Assemblée nationale<sup>1</sup>, le plafond concernerait 5 % des entreprises redevables, soit une vingtaine d'entre elles.

Pour regrettable qu'elle soit, **cette inéquité résulte de l'inconséquence des gouvernements successifs**, qui ont, tout d'abord, privilégié les sites existants au détriment des nouveaux entrants juste avant la campagne présidentielle de 2007, puis n'ont jamais essayé de contester l'attitude fermée de la Commission européenne.

---

<sup>1</sup> *Compte-rendu des débats de l'Assemblée nationale, troisième séance du jeudi 20 octobre 2011.*

A ce stade, le plus important est d'assurer l'encaissement de la recette, ce qui ne peut désormais se faire qu'à partir d'une assiette imparfaite.

### ***B. LE CALIBRAGE INSUFFISANT DU DISPOSITIF PROPOSÉ***

S'agissant du calibrage du dispositif, **vo**tre rapporteure générale ne souscrit pas au raisonnement selon lequel la taxe ne devrait permettre à l'Etat d'encaisser que le produit des quotas manquants pour l'année 2011, les quotas de 2012 (à verser dans la réserve avant fin avril 2013) devant être financés par une partie du produits des mises aux enchères de quotas (au titre de la période 2013-2020).

D'une part, en termes de logique, parce que les sites existants en 2007 ont bien été « suralloués » d'un nombre de quotas correspondant au déficit de la réserve des nouveaux entrants. Il incombe donc à ces industriels de le combler.

D'autre part, en termes de sauvegarde des finances publiques, **af**fecter par avance une recette future revient à creuser le déficit de l'année 2013, année clé sur le chemin du redressement des comptes publics.

Il est donc nécessaire de **cal**ibrer la taxe de sorte que son produit permette l'acquisition par l'Etat de l'ensemble des quotas manquants de la réserve des nouveaux entrants, soit 30 millions de quotas. Pour autant, comme il convient également de ne pas surtaxer inutilement les entreprises, il doit être tenu compte de la baisse du cours du quota depuis quelques mois, celui-ci s'élevant à 9,47 euros au 7 novembre 2011.

En prenant une marge, la fixation d'une **fourchette de taux 0,14 % à 0,18 % du chiffre d'affaires des sociétés assujetties** devrait permettre d'atteindre cet objectif sans aggraver le déficit de 2013.

C'est pourquoi votre commission vous propose un **amendement** modifiant en ce sens le présent article.

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

*ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 5  
(Art. 131 de la loi n° 2003-1311 de finances pour 2004)*

**Rétablissement du régime des jeunes entreprises innovantes**

**Commentaire : le présent article tend à rétablir le régime d'exonération de charges sociales des jeunes entreprises innovantes (JEI), dont la loi de finances pour 2011 a fortement réduit la portée.**

**I. LE DROIT EXISTANT**

**A. LA DÉFINITION DES JEI**

La loi de finances pour 2004 a créé le statut de « jeune entreprise innovante » (JEI). Ce statut est accordé aux petites ou moyennes entreprises de moins de huit ans qui engagent des dépenses de recherche-développement représentant au moins 15 % de leurs charges. Il leur permet de bénéficier d'un certain nombre d'exonérations fiscales et sociales.

Pour bénéficier du statut de JEI, **l'entreprise doit se déclarer, spontanément, à la direction des services fiscaux dont elle dépend.** Toutefois, une entreprise qui souhaite s'assurer qu'elle remplit les critères lui permettant d'être qualifiée de jeune entreprise innovante, **peut solliciter l'avis de l'administration qui dispose de quatre mois pour répondre à cette demande. A défaut de réponse motivée dans ce délai, un accord est réputé obtenu.**

Une entreprise est qualifiée de jeune entreprise innovante lorsqu'elle répond aux cinq conditions suivantes :

- 1) être une PME au sens communautaire ;
- 2) être âgée de moins de huit ans ;

3) avoir réalisé, à la clôture de chaque exercice au titre duquel elle veut bénéficier du statut de JEI, **des dépenses de recherche représentant au moins 15 % des charges totales engagées au titre de ce même exercice.** Les dépenses de recherche retenues pour l'appréciation du statut de JEI sont définies par renvoi à celles visées aux alinéas *a* à *g* de l'article 244 *quater* B du code général des impôts qui ouvrent droit au crédit d'impôt recherche, à l'exclusion donc des dépenses de veille technologique.

4) être indépendante. **La condition de détention du capital, c'est-à-dire le respect de la détention de la moitié du capital par certaines personnes, doit être respectée tout au long de l'exercice** au titre duquel l'entreprise concernée souhaite bénéficier du statut spécial.

5) être **réellement nouvelle** et ne pas avoir été créée dans le cadre d'une concentration, d'une restructuration, d'une extension d'activité préexistante ou d'une reprise d'une telle activité.

## ***B. LE RÉGIME D'EXONÉRATION ORIGINEL***

### **1. Le volet fiscal**

Dès lors que l'entreprise satisfait, à la clôture d'un exercice, aux cinq conditions requises pour être qualifiée de JEI, elle peut bénéficier des allègements d'impôt suivants :

- une exonération totale d'impôt sur les bénéfices pour les trois premiers exercices bénéficiaires et une exonération à hauteur de 50 % au titre des deux exercices suivants ;
- une exonération d'imposition forfaitaire annuelle ;
- une exonération de la cotisation économique territoriale (CET) sur délibération des collectivités locales.

**Il convient de noter que les aides fiscales accordées aux entreprises placées sous le régime de la JEI ne peuvent excéder le plafond des aides *de minimis* fixé par la Commission européenne.**

**On doit remarquer que les allègements fiscaux n'ont pas un grand impact budgétaire** dans la mesure où ces jeunes entreprises ne font pas beaucoup de bénéfices dans les premières années de leur création.

Par ailleurs **la JEI bénéficie également du remboursement anticipé du crédit d'impôt recherche**, ce qui représente un avantage de trésorerie. Toutefois, en 2009 et en 2010, l'ensemble des entreprises a bénéficié d'un tel remboursement anticipé, et la loi de finances pour 2011 a pérennisé ces dispositions pour toutes les PME.

### **2. Le volet social**

**L'entreprise qualifiée de JEI était, jusqu'en 2011, exonérée de cotisations patronales, de sécurité sociale, pour les chercheurs, les techniciens, les gestionnaires de projet de recherche-développement, les juristes chargés de la protection industrielle et des accords de technologie liés au projet ainsi que les personnels chargés de tests pré-concurrentiels.**

L'exonération portait sur les cotisations maladie, maternité, invalidité, décès, vieillesse, allocations familiales, accident du travail et maladies professionnelles. **Elle était totale et non plafonnée.**

En revanche, l'exonération ne portait pas sur les cotisations supplémentaires mises à la charge de l'employeur, compte tenu des risques exceptionnels d'accidents du travail ou de maladies professionnelles. Cette

exonération était également ouverte aux mandataires sociaux relevant du régime général de sécurité sociale.

L'exonération totale de cotisations patronales de sécurité sociale ne pouvait se cumuler avec une autre mesure d'exonération de cotisations patronales ou avec une aide de l'Etat à l'emploi.

**Le coût du volet social du dispositif « jeunes entreprises innovantes » était estimé à 145 millions d'euros en 2011.**

### ***B. LA REMISE EN CAUSE DE LA LOI DE FINANCES POUR 2011***

L'article 175 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011 a profondément modifié le volet social du dispositif « JEI ».

Il a introduit à la fois :

- **un plafond de rémunération mensuelle brute par personne, fixé à 4,5 fois le salaire minimum (SMIC) ;**

- **un plafond annuel de cotisations éligibles par établissement, fixé à trois fois le plafond annuel de la sécurité sociale, soit 106 056 euros pour 2011 ;**

- **une diminution progressive des exonérations** au cours de la vie de l'entreprise. Ainsi, sur la base du montant d'exonération auquel peut prétendre l'établissement, le taux d'exonération est désormais inchangé de la première à la quatrième année, puis connaît une **réduction progressive au cours des quatre années suivantes (respectivement 75 %, 50 %, 30 % et 10 % de ce montant) avant son extinction.**

**L'ensemble des économies ainsi réalisées est évalué à 57 millions d'euros par le Gouvernement**, dont environ 1,7 million d'euros au titre du plafonnement de rémunération, environ 31 millions d'euros au titre du plafonnement par établissement et environ 24 millions d'euros au titre de la sortie progressive.

## **II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ**

Dans l'exercice du « rabet » qu'il a commencé à pratiquer l'année dernière, **le Gouvernement s'est montré inopportunément sévère à l'égard des JEI**. En effet, celles-ci ont été fortement ciblées dans la loi de finances pour 2011 : comme le montrent les chiffres cités *supra*, c'est **près de 40 % de l'avantage social des JEI qui a été supprimé** l'année dernière – l'avantage fiscal n'étant que marginal pour ce type de sociétés.

De plus, cette coupe claire est survenue alors même que les crédits d'intervention d'OSEO, soutien traditionnel des JEI, étaient, eux aussi, en diminution.

Or, les JEI sont, par définition, des entreprises jeunes et dynamiques, souvent déficitaires dans leurs premières années d'existence, mais qui recèlent un fort potentiel de croissance.

La profonde et subite remise en cause de leur régime est donc de nature à **pénaliser des forces particulièrement vives de notre économie, pour un surcroît de recettes, somme toute, relativement peu élevé** (et qui serait en tout état de cause compensé par les mesures de recettes que votre commission des finances vous propose par ailleurs).

C'est pourquoi votre commission vous propose un **amendement** rétablissant le régime social des jeunes entreprises innovantes, dans sa version d'origine.

En revanche, on peut se demander s'il est opportun de conserver le régime fiscal des JEI en l'état. Autant il est légitime de soutenir les jeunes entreprises innovantes dans la phase la plus difficile de leur existence, autant un régime d'exonération totale ou partielle s'appliquant jusqu'à leur cinquième exercice bénéficiaire peut en effet sembler excessif.

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

*ARTICLE 5 bis (nouveau)*

*(Art. L. 115-6, L. 115-7 et L. 115-9 du code du cinéma et de l'image animée)*

**Adaptation du régime de la taxe sur les services de télévision affectée au Centre national du cinéma et de l'image animée**

**Commentaire : le présent article, introduit par l'Assemblée nationale, aménage le barème, précise le champ des redevables et redéfinit l'assiette de la taxe sur les services de télévision (TST) affectée au Centre national du cinéma et de l'image animée (CNC).**

**I. LE DISPOSITIF INTRODUIT PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

Le présent article additionnel a été adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement, sur **avis favorable** de la commission des finances.

***A. LA TAXE SUR LES SERVICES DE TÉLÉVISION***

**1. Le régime de la taxe**

Codifiée aux articles L. 115-6 et L. 115-7 du code du cinéma et de l'image animée, la taxe sur les éditeurs et distributeurs de services de télévision<sup>1</sup> (TST) est due par deux types de redevables que sont les **éditeurs** de services de télévision (les chaînes) et les **distributeurs** de ces services, soit les commercialisateurs de programmes, par exemple sous forme de bouquets de chaînes.

La part « distributeurs » de la taxe, **seule concernée par le présent article**, a pour assiette **90 % du montant hors TVA des abonnements et autres sommes acquittés par les usagers en rémunération d'un ou plusieurs services de télévision**. A cette assiette est appliqué le barème suivant, avec une franchise de 10 millions d'euros :

---

<sup>1</sup> Cette taxe est également appelée taxe « COSIP » en ce qu'elle alimente le Compte de soutien à l'industrie de programmes tenu par le CNC.

<b>Fraction du chiffre d'affaires</b>	<b>Taux</b>
Supérieure à 10 millions d'euros et inférieure ou égale à 75 millions d'euros	0,5 %
Supérieure à 75 millions d'euros et inférieure ou égale à 140 millions d'euros	1 %
Supérieure à 140 millions d'euros et inférieure ou égale à 205 millions d'euros	1,5 %
Supérieure à 205 millions d'euros et inférieure ou égale à 270 millions d'euros	2 %
Supérieure à 270 millions d'euros et inférieure ou égale à 335 millions d'euros	2,5 %
Supérieure à 335 millions d'euros et inférieure ou égale à 400 millions d'euros	3 %
Supérieure à 400 millions d'euros et inférieure ou égale à millions d'euros	3,5 %
Supérieure à 465 millions d'euros et inférieure ou égale à 530 millions d'euros	4 %
Supérieure à 530 millions d'euros	4,5 %

Les **offres composites proposées par les fournisseurs d'accès à internet (FAI)**, c'est-à-dire associant services de télévision, accès à internet et téléphonie, sont soumises à la taxe. Dans ce cas particulier, elle est assise **sur la seule part de cette offre correspondant aux services de télévision**. Cette part était, avant la loi de finances pour 2011, forfaitairement fixée à 50 % du prix global de l'offre composite, par décalque du régime de TVA à taux réduit applicable à ces mêmes offres. Une réfaction de 10 % était opérée sur cette assiette forfaitaire, qui portait son montant exact à 45 % du prix de l'offre composite.

La loi de finances ayant supprimé le taux réduit de TVA applicable à 50 % du prix des offres composites proposées par les fournisseurs d'accès à internet, le taux réduit ne s'appliquera désormais plus qu'aux services de télévision acquis en supplément par l'abonné. Par coordination, la loi de finances a donc prévu que les FAI seraient désormais assujettis à la TST sur la **totalité** du prix de l'offre composite, mais moyennant une **réfaction de 55 %** opérée sur l'assiette. **Cette modification était donc neutre en termes de pression fiscale.**

## **2. Une taxe affectée au CNC**

Le produit de la TST est, parmi d'autres, affecté au **Compte de soutien à l'industrie de programmes (COSIP)** tenu par le CNC. Ce compte finance les soutiens que le CNC apporte à la production et à la création cinématographique et audiovisuelle, aux industries techniques et à l'innovation, à la distribution, la diffusion et la promotion du cinéma, ainsi qu'à la numérisation des salles et des œuvres. Ces soutiens sont estimés à **750 millions d'euros en 2011 et à 701 millions d'euros en 2012**, selon le document de performance transmis annuellement au Parlement par la CNC.

Avec 539 millions d'euros de recettes prévues en 2012, **la TST est de loin la taxe la plus importante** affectée au COSIP, devant la taxe sur les entrées en salle (TSA, 130 millions d'euros) et la taxe sur les vidéogrammes (32 millions d'euros). Cette taxe a en outre connu une **progression très**

**dynamique** au cours de la période récente, puisque son produit exécuté a augmenté de 27,4 % entre 2009 et 2010, passant de 451 à 575 millions d'euros. Bien que beaucoup moins forte, cette tendance à la hausse ne devrait pas se démentir en 2011 (+1,5 %).

### Taxes affectées au COSIP

(en euros)

Taxes	2009 exécuté	2010 exécuté	Budget 2011	Prévision 2012
TSA	127 890 634	146 343 408 14,4%	127 870 000 -12,6%	130 013 000 1,7%
TST	451 020 421	574 754 782 27,4%	583 346 000 1,5%	539 004 000 -7,6%
Taxe vidéogrammes	32 909 594	33 065 975 0,5%	38 517 000 16,5%	31 733 000 -17,6%
Autres	161 062	228 034 41,6%	50 000 -78,1%	50 000 0,0%
<b>TOTAL</b>	<b>611 981 711</b>	<b>754 392 199</b> <b>23,3%</b>	<b>749 783 000</b> <b>-0,6%</b>	<b>700 800 000</b> <b>-6,5%</b>

*NB : Le tableau qui précède tient compte, pour le produit 2012 de TST, de la simplification du barème proposée par le présent article (cf. infra) et de l'écrêtement des ressources du CNC prévu à l'article 16 bis du présent projet de loi de finances.*

*Source : commission des finances, d'après les documents de performance du CNC*

Selon des chiffrages transmis par le CNC, la part distributeurs de la TST représenterait **300 millions d'euros au titre de 2011**, sur la base d'une assiette nette estimée à 8,6 milliards d'euros. Au sein de ces 300 millions d'euros, la contribution des FAI serait de 180 millions d'euros environ.

### **B. LES AMÉNAGEMENTS PROPOSÉS PAR LE PRÉSENT ARTICLE**

Le présent article poursuit deux finalités : il adapte la définition des redevables et de l'assiette de la TST-distributeurs, afin de faire échec à certaines pratiques **d'optimisation** fiscale constatées en 2011, et il simplifie et allège son barème afin de **modérer la progression de son produit**.

Votre rapporteure générale rappelle, à cet égard, qu'un amendement similaire avait déjà été proposé par le Gouvernement lors de l'examen de la première loi de finances rectificative pour 2011, au mois de juin dernier. Cet amendement avait été retiré au motif que la rédaction proposée n'était pas suffisamment aboutie et le Gouvernement s'était engagé à traiter cette question dans le cadre du projet de loi de finances pour 2012.

## 1. Remédier à des pratiques d'optimisation fiscale

Depuis plusieurs mois, un opérateur important se livre à une pratique d'optimisation fiscale qui consiste à **dégrouper ses offres composites**. Cet opérateur propose une offre **sans services de télévision** (donc hors assiette de la TST), et propose l'accès au service de télévision en supplément, pour un montant très modique (1,99 euro par mois). Cette pratique permet de réduire considérablement **l'assiette** de la TST, qui ne porte plus que sur 1,99 euro au lieu de 30 euros, et de minimiser le chiffre d'affaires au titre des services de télévision et, par conséquent, **de profiter des tranches les plus basses du barème progressif**. A l'occasion de l'examen du premier projet de loi de finances pour 2011, le CNC avait chiffré à 20 millions d'euros la perte de recettes annuelle liée à ce seul opérateur et à 140 millions d'euros la perte totale si les autres opérateurs délivrant des offres composites adoptaient la même stratégie.

Afin de **sécuriser** le produit de la taxe, le présent article (1° du I) prévoit donc de préciser que sont également regardées comme distributeur de services de télévision les personnes qui proposent un accès à des services de communication au public en ligne ou à des services de téléphonie, **dès lors que la souscription à ces services permet de recevoir, au titre de cet accès, des services de télévision**.

Le 2° du I dispose ensuite que **l'assiette** de la TST-distributeurs comprend, outre les abonnements acquittés en rémunération d'un ou plusieurs services de télévision, les abonnements et autres sommes acquittés par les usagers en rémunération des offres, composites ou de toute autre nature, donnant accès à des services de communication au public en ligne ou à des services de téléphonie, **dès lors que la souscription à ces services permet de recevoir, au titre de cet accès, des services de télévision**. Il est enfin précisé que les abonnements **professionnels** ne sont pas concernés.

## 2. Simplifier et alléger le barème

Le 3° du I **simplifie et allège le barème de la TST** : son nombre de tranches passe de 9 à 4, son taux minimal (0,5 %) s'applique jusqu'à 250 millions d'euros de chiffre d'affaires et non plus jusqu'à 75 millions d'euros, et son taux maximal est plafonné à 3,5 % au lieu de 4,5 %<sup>1</sup>. Cet allègement se justifie par le produit très dynamique de la TST, dont il convenait de modérer la progression pour ne pas faire peser sur les opérateurs une pression fiscale excessive.

---

<sup>1</sup> Par coordination, la majoration de taxe appliquée aux éditeurs auto-distribués (Canal+) est adaptée en valeur pour que son rendement ne soit pas affecté par la révision du barème.

L'ensemble de ces modifications doivent, aux termes du II, entrer en vigueur à une date fixée par décret et en tout état de cause avant le 1<sup>er</sup> janvier 2013. Ce délai est rendu nécessaire par la **notification préalable** des aménagements opérés au régime de la taxe à la Commission européenne.

#### Comparaison des anciens et nouveaux barèmes de la TST-distributeurs

Droit existant (%)	Tranche des encaissements (M€)	Droit proposé (%)
0,5	10 à 75	0,5
1	75 à 140	
1,5	140 à 205	
2	205 à 250	2,1
2,5	250 à 270	
3	270 à 335	
3,5	335 à 400	
4	400 à 465	2,8
4,5	465 à 500	
	500 à 530	
	530 à 750	3,5
	Supérieurs à 750	

Source : commission des finances

En application de ce nouveau barème, le produit de la TST distributeurs devrait avoisiner les 300 millions d'euros en 2012, soit un montant **stabilisé** par rapport à 2011. A barème inchangé, ce produit aurait avoisiné les 330 millions d'euros. Indépendamment de ces aménagements, l'article 16 *ter* du présent projet de loi de finances prévoit d'écarter le produit de la TST-distributeurs à hauteur de 229 millions d'euros en 2012, le reliquat (70 millions d'euros) étant reversé au budget général dans le cadre du milliard d'euros d'économies supplémentaires annoncé par le Gouvernement à l'ouverture de la discussion du PLF. Votre rapporteure générale revient sur l'opportunité d'un tel écrêtement dans le cadre du commentaire de l'article 16 *ter*.

## II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Sans préjudice de considérations plus générales sur l'évolution des recettes affectées au CNC, et qui seront développées au commentaire de l'article 16 *ter*, le dispositif proposé par le présent article paraît susceptible de permettre la consolidation de l'assiette de la TST et la modération de la progression de ses recettes.

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

*ARTICLE 5 ter (nouveau)*  
*(Art. 265 du code des douanes)*

**Réduction d'un avantage fiscal sur le fioul domestique utilisé à usage professionnel**

**Commentaire : le présent article, introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative de notre collègue député Charles de Courson, propose de réduire un avantage fiscal sur le fioul domestique, afin de dégager des recettes susceptibles de financer une baisse du coût du travail agricole.**

**I. LE DROIT EXISTANT**

***A. LA TAXE INTÉRIEURE DE CONSOMMATION***

La taxe intérieure de consommation (TIC) est la principale taxe supportée par les produits pétroliers. Son régime est **codifié aux articles 265 et 265 bis du code des douanes**,

Aux termes de l'article 265 précité, les produits énergétiques mis en vente, utilisés ou destinés à être utilisés comme carburant ou combustible sont passibles de la TIC. Seuls sont taxés les usages du fioul en tant que carburant ou combustible de chauffage. Les différents produits concernés sont énumérés dans deux tableaux<sup>1</sup>, avec leurs tarifs.

**Le taux de référence est le tarif appliqué au gazole, à hauteur de 42,84 euros par hectolitre.**

Certains produits bénéficient d'un tarif réduit. C'est le cas du régime du gazole sous condition d'emploi.

***B. LE RÉGIME FISCAL PRIVILÉGIÉ DU GAZOLE SOUS CONDITIONS D'EMPLOI***

**1. Un régime destiné à favoriser la mécanisation du secteur agricole et des travaux publics**

Le régime fiscal privilégié du gazole sous condition d'emploi vise à permettre l'utilisation de fioul domestique en lieu et place du gazole pour certains véhicules et certains usages. **Ce régime permet l'utilisation de carburant faiblement taxé afin de favoriser certaines professions, notamment les agriculteurs et les entreprises de travaux publics.**

---

<sup>1</sup> *Tableau B : produits pétroliers et assimilés, et tableau C : autres produits énergétiques.*

Il a été instauré par la loi n° 66-923 du 14 décembre 1966 portant modifications de diverses dispositions du code des douanes. Le texte initial, codifié à l'article 265 B du code des douanes, a été retouché à plusieurs reprises, notamment pour tenir compte de la création du marché intérieur communautaire, mais n'a pas subi de modifications significatives.

Par le biais de ce régime, le fioul domestique utilisé comme carburant diesel à usage professionnel bénéficie d'un taux réduit par rapport à celui du gazole, à hauteur de **5,66 euros par hectolitre**.

**Le rapport du comité Guillaume sur l'évaluation des niches fiscales relève que sa justification première était de favoriser la mécanisation du secteur agricole et des travaux publics mais qu'aujourd'hui, la mesure favorise plutôt la compétitivité de ces secteurs.**

**Le coût de cette dépense fiscale est estimé à 1,1 milliard d'euros.**

## **2. Une dépense fiscale efficace dans son objectif, mais qui a des effets négatifs sur l'environnement**

D'après le rapport du comité Guillaume sur l'évaluation des niches fiscales, la mesure a un **impact significatif sur la rentabilité des entreprises** des deux domaines concernés et contribue à la compétitivité internationale du secteur, en couvrant notamment l'exposition relativement forte des entreprises aux variations du prix du carburant.

En revanche, **le dispositif est contradictoire avec l'objectif de réduction des émissions polluantes** défini dans le Grenelle de l'environnement. Il a donc un **effet néfaste en termes environnementaux**.

Le Commissariat général au développement durable, cité par le rapport Guillaume, affirme dans une étude sur les dépenses fiscales nuisibles à l'environnement que **le coût environnemental lié aux émissions de CO2 du taux réduit de TIC** applicable au fioul domestique utilisé comme carburant diesel s'élève à **17 millions d'euros**, à travers une émission de 497 grammes de CO2 supplémentaires pour chaque euro de subvention.

Enfin, le montant de la part de la dépense fiscale revenant aux agriculteurs (454 millions d'euros) doit être mis en perspective avec les nombreux autres soutiens publics dédiés à l'agriculture (13,2 milliards d'euros).

## **II. LE DISPOSITIF INTRODUIT PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

### ***A. UN RÉTRÉCISSEMENT D'UNE NICHE FISCALE SUR LE GAZOLE...***

Le présent article, introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative de notre collègue député Charles de Courson, avec l'**avis favorable de la**

**commission des finances et du Gouvernement**, propose d'atténuer de 1,54 euro la réduction accordée au fioul domestique utilisé comme carburant diesel à usage professionnel.

A cette fin, il modifie la quarantième ligne de la dernière colonne du tableau B du 1 de l'article 265 du code des douanes, pour **remplacer le tarif de 5,66 par hectolitre par le tarif de 7,20 par hectolitre**.

Le rendement de cette hausse du tarif est estimé à 80 millions d'euros, dont 34 millions proviendraient de l'agriculture, et 46 millions du BTP, au profit du budget de l'Etat.

### ***B... QUI CONTRIBUERAIT À FINANCER UNE BAISSSE DU COÛT DU TRAVAIL AGRICOLE***

Le présent article n'affecte pas les recettes dégagées par l'atténuation de la dépense fiscale à un usage spécifique, conformément au principe d'universalité budgétaire.

Toutefois, il ressort des débats tenus à l'Assemblée nationale que les **ressources supplémentaires dégagées auraient vocation à compenser une partie de la mesure de baisse du coût du travail agricole**, alors que le secteur est confronté à de graves difficultés économiques depuis plusieurs années, et qu'il fait face à la concurrence de nos voisins. Notre collègue député Bernard Reynès, dans un récent **rapport sur le coût de la main d'œuvre agricole**<sup>1</sup>, a indiqué que le coût horaire est de 13 euros en France, alors qu'il est par exemple de 6 euros en Allemagne.

Dans cette perspective, et à l'initiative de Charles de Courson et Gilles Carrez, nos collègues députés ont adopté, lors de la discussion de la seconde partie du présent projet de loi de finances, un amendement portant additionnel rattaché à la mission « Agriculture » - devenu l'article 48 *bis* - visant à réduire le coût du travail salarié pour les emplois salariés à durée indéterminée dans le secteur agricole, par une **exonération de paiement des cotisations patronales**. Il devrait s'agir de réduire ce coût horaire à 12 euros, au lieu de 13 euros.

D'après les informations transmises par le Gouvernement, le coût d'une telle mesure – **210 millions d'euros** – serait compensé par le dispositif proposé par le présent article – à hauteur de 80 millions d'euros - mais surtout par les nouvelles taxes sur les boissons, proposées aux articles 5 *octies* et 5 *nonies* du présent PLF, dont votre commission propose la suppression<sup>2</sup>.

D'une part, la **contribution sur certaines boissons contenant des sucres ajoutés** (article 5 *octies*) procurerait 240 millions d'euros de recettes supplémentaires, **120 millions d'euros** au profit de l'Etat. D'autre part, la

---

<sup>1</sup> « Etude et propositions concernant les enjeux du coût de main d'œuvre dans le secteur de la production agricole », *rapport au Premier ministre, juin 2011*.

<sup>2</sup> Voir les commentaires de ces articles dans le présent rapport.

**contribution sur certaines boissons contenant des édulcorants** (article 5 *nonies*) produirait **40 millions d'euros** de recettes supplémentaires, également au bénéfice de l'Etat.

**Le coût des exonérations de charges patronales agricoles serait donc surcompensé** puisque le total de ces recettes serait de 240 millions d'euros, soit 30 millions d'euros de plus que le coût envisagé de la mesure d'allègement du coût du travail dans le secteur agricole.

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

Le présent article revient, de manière modérée, sur un avantage fiscal applicable au fioul utilisé comme gazole à usage professionnel par les agriculteurs ou par les entreprises de BTP, ce qui va dans le sens de la réduction des niches fiscales.

Ce dispositif présente l'avantage de majorer les recettes de l'Etat de 80 millions d'euros.

Comme l'a montré le débat à l'Assemblée nationale, ce surplus de recettes sera consacré à la mise en œuvre d'un engagement pris par le Président de la République sur la réduction du coût du travail agricole.

La pertinence de ce dispositif sera appréciée par nos collègues Yannick Botrel et Joël Bourdin, rapporteurs spéciaux des crédits de la mission « Agriculture », qui examineront au fond l'article 48 *bis*, inséré en seconde partie par l'Assemblée nationale.

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

*ARTICLE 5 quater (nouveau)*  
*(Art. 266 sexies du code des douanes )*

**Exonération du paiement de la TGAP au profit des installations  
d'injection d'effluents industriels du Bassin de Lacq**

**Commentaire : le présent article, introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative de notre collègue député David Habib, propose d'exonérer du paiement de la TGAP les effluents liquides de la structure géologique du bassin de Lacq.**

**I. LE DROIT EXISTANT**

***A. LA TAXE GÉNÉRALE SUR LES ACTIVITÉS POLLUANTES***

**1. L'assiette de la TGAP**

La taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) a été créée par la loi n° 98-1266 de finances pour 1999, par le regroupement de cinq anciennes taxes fiscales ou parafiscales affectées à l'Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie (ADEME).

Codifiée à l'**article 266 sexies du code des douanes**, elle est due par les exploitants d'installation dont les activités sont relatives à :

- la mise en décharge de déchets ménagers ;
- le stockage et l'élimination de déchets industriels dangereux ;
- la consommation d'huiles ;
- la pollution industrielle de l'air ;
- le bruit provoqué par le trafic aérien ;
- la pollution des eaux (phosphates des lessives, phytosanitaires, granulats).

La TGAP a subi **plusieurs réformes**, dont une d'ampleur dans le cadre de la loi n° 2008-1425 de finances pour 2009. En effet, cette dernière a créé la TGAP sur l'incinération et a augmenté la TGAP sur le stockage de manière à favoriser le recyclage et la prévention.

Enfin, la loi de finances rectificative de décembre 2010 a introduit :

- une **modulation du tarif sur les déchets** stockés dans une installation équipée dès sa construction de dispositifs de captage et de valorisation du biogaz ;

- une diminution des taux de TGAP pour 2011 sur les déchets incinérés ;

- une réduction des taux de TGAP pour 2012 et 2013 sur les déchets stockés dans certains types d'installation.

## 2. Les exonérations à la TGAP

Aux termes du II de l'article 266 *sexies* du code des douanes, la taxe générale sur les activités polluantes ne s'applique pas à un certain nombre d'installations d'élimination de déchets, parmi lesquelles celles qui mettent en œuvre un processus de valorisation des déchets comme matière.

## 3. Les recettes de la TGAP

Le montant total de recettes issues des différentes composantes de la TGAP s'élevait à **477 millions d'euros** en 2010<sup>1</sup>, selon la répartition précisée dans le tableau suivant :

### Ventilation des recettes de la TGAP par composantes

(en millions d'euros)

Par composante	Exécution 2010
Déchets DMA	259
Déchets DIS	24
Lessives	53
Lubrifiants	21
Matériaux d'extraction	62
Emissions polluantes	15
TGAP PTS	1
Incinération DMA	42
<b>TOTAL</b>	<b>477</b>

Source : direction générale des douanes et des droits indirects

---

<sup>1</sup> La direction générale des douanes ne dispose pas encore des chiffres définitifs pour 2011.

## ***B. LE BASSIN DE LACQ : UN SITE SPÉCIFIQUE***

### **1. Un site industriel dynamique centré sur la chimie**

Situé dans les Pyrénées-Atlantiques, le **Bassin de Lacq est un pôle industriel dynamique**, dont le développement s'est notamment appuyé sur l'exploitation d'un important gisement de gaz, qui a profité à l'ensemble du pays béarnais.

La **chimie constitue le secteur principal d'activités** du complexe industriel du bassin de Lacq. Les entreprises se répartissent sur quatre pôles :

- le pôle de Mont, dédié à la fabrication de matières plastiques ;
- la plateforme de Lacq, qui accueille notamment les entreprises ARKEMA et Total ;
- la plateforme de Pardies, qui valorise les produits de la chaîne du gaz naturel et de la chimie ;
- la plateforme de Mourenx, site géré par la Sobegi, qui accueille treize unités de chimie fine relevant de huit entreprises différentes (Sanofi chimie, entre autres).

### **2. La structure géologique « Crétacé 4 000 »**

Par ailleurs, le bassin de Lacq se caractérise par la présence d'une **structure géologique particulière**, appelée « Crétacé 4 000 ». Celle-ci accueille depuis plusieurs années les rejets aqueux des effluents industriels liés à l'activité chimique, en l'absence d'un grand fleuve susceptible de diluer cette eau salée, en vertu d'une autorisation prise en application de l'article 84 de la loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages. **Toutefois, cette autorisation encadre strictement cette pratique et n'a pas écarté explicitement la qualification de déchets de ces effluents.**

De surcroît, la **nature polluante ou non de ces rejets ne fait pas consensus** : la direction générale des douanes et des droits indirects considère qu'ils sont de nature polluante, en l'absence de certitude sur leur innocuité ou leur nocivité, et **les considère comme des déchets industriels.**

**Elle taxe donc les effluents liquides au titre de l'application de l'article 266 *sexies* précité, en les assujettissant à la TGAP sur le stockage de déchets dangereux et non dangereux.**

A l'inverse, les acteurs du bassin de Lacq estiment que ces rejets sont constitués d'eau salée, et qu'ils ne sont donc pas polluants. Au surplus, ils soulignent le tarissement de ses rejets avec les progrès de l'activité industrielle.

## II. LE DISPOSITIF INTRODUIT PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article, introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative de notre collègue député David Habib, avec l'**avis favorable de la commission des finances et du Gouvernement**, propose d'exonérer du paiement de la TGAP les effluents liquides de la structure géologique du bassin de Lacq.

A cette fin, il crée un nouvel alinéa 2 après le 1<sup>er</sup> *quater* du II de l'article 266 *sexies* du code des douanes, qui dresse la liste des différentes installations bénéficiant d'une exonération du paiement de la TGAP.

Le nouvel alinéa 2 est ainsi rédigé : « *aux installations d'injection d'effluents industriels autorisées en application de l'article 84 de la loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages* ».

Cette disposition serait applicable à compter du 1<sup>er</sup> novembre 2011.

Le coût de cette mesure est estimé à **1,5 million d'euros** par la direction générale des douanes et des droits indirects. Ce montant correspond à l'évaluation des recettes de TGAP sur les effluents industriels du bassin de Lacq.

## III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Comme l'a expliqué notre collègue David Habib, « *cette question ne concerne qu'un aspect du territoire national* », mais elle n'en est pas moins emblématique et importante du point de vue de la compétitivité de notre pays.

En effet, le bassin de Lacq est un site industriel important, qui a su mener une action de reconversion nécessaire dans la perspective de l'extinction de son gisement de gaz naturel à partir de 2013.

Or, d'après l'auteur du présent article, l'assujettissement des rejets aqueux du bassin de Lacq issus de son activité chimique à la TGAP serait susceptible de porter un coup d'arrêt au dynamisme économique du site, en menaçant directement 200 emplois.

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

*ARTICLE 5 quinquies (nouveau)*  
*(Art. 274 et 283 du code général des impôts, 196 quinquies du code des douanes et art. 16 de la loi n° 68-1181 du 30 décembre 1968 relative à l'exploration du plateau continental et à l'exploitation de ses ressources naturelles)*

**Suppression des exonérations de TVA et de droits de douanes applicables au matériel destiné à l'exploration et à l'exploitation des ressources naturelles du plateau continental**

**Commentaire : le présent article vise à supprimer la suspension de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) et l'exonération de droits de douanes dont bénéficie le matériel destiné à l'exploration des ressources naturelles du plateau continental.**

**I. LE DROIT EXISTANT**

*A. LE RÉGIME FISCAL APPLICABLE*

L'article 274 du code général des impôts prévoit la possibilité, dans les cas et selon les conditions déterminées par décret, de **suspendre le versement sur la taxe sur la valeur ajoutée (TVA)**.

En pratique, le **seul cas d'application** de cette législation figure à l'article 242 A de l'annexe 2 du même code. Il permet aux **entreprises qui se livrent à l'exploration du plateau continental et à l'exploitation de ses ressources naturelles** de demander à acquérir, en suspension de TVA, l'ensemble du matériel servant à effectuer ces opérations. En pratique, les entreprises pouvant bénéficier de cette disposition seraient donc les compagnies exploitant ou cherchant à exploiter des gisements d'hydrocarbures off-shore en France.

Par ailleurs, l'article 16 de la loi de 1968 relative à l'exploitation du plateau continental, codifié à l'article 196 *quinquies* du code des douanes, **exonère de droits de douane d'importation** les matériels industriels utilisés aux mêmes fins.

*B. UNE ÉVALUATION CRITIQUE DU RÉGIME DE SUSPENSION DE TVA PAR LE RAPPORT « GUILLAUME »*

Le rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales, de juin 2011, présidé par Henri Guillaume, n'a évalué que la dépense fiscale relative à la TVA et non celle applicable en matière de droits de douanes.

Il relève, s'agissant du régime de suspension de TVA applicable aux exploitations du plateau continental, que **le dispositif a été très peu utilisé** puisque seules deux demandes de suspension ont été formulées en 2011. Le plateau continental français fait en effet l'objet de peu de projets d'explorations et d'exploitations. Le rapport est, par conséquent, dans **l'impossibilité de chiffrer le coût de la mesure**.

En outre, le rapport « Guillaume » indique que ce dispositif « *visé uniquement à éviter le portage de TVA pour les entreprises dont l'activité consiste à explorer le plateau continental ou à exploiter ses ressources. Le raccourcissement du délai pour l'instruction des demandes de remboursement de crédit de TVA pourrait permettre d'envisager la suppression de cette niche fiscale* ». En pratique, la suspension de TVA n'aurait pour effet que d'alléger la trésorerie des entreprises concernées.

Ces considérations conduisent le rapport à affecter un **score de 0 sur 3<sup>1</sup>** à cette niche fiscale, jugée inefficace.

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

L'Assemblée nationale a adopté, avec **l'avis défavorable du Gouvernement**, deux amendements identiques présentés par nos collègues députés **Michel Bouvard et Gilles Carrez, rapporteur général, au nom de la commission des finances**.

Le présent article propose ainsi de **supprimer à la fois le régime de suspension de TVA et le régime d'exonération de droits de douanes applicables** aux activités d'exploration et d'exploitation du plateau continental.

Les auteurs des amendements ont estimé que cette niche pouvait être supprimée puisque **son utilisation n'est pas démontrée**, raison pour laquelle son coût pour l'Etat ne peut être estimé. En revanche, ils indiquent que **la découverte de gisements potentiellement exploitables de pétrole sur le plateau continental guyanais pourrait conduire cette dépense fiscale à devenir coûteuse**.

## III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteure générale **souscrit aux critiques formulées par le rapport « Guillaume »** s'agissant de la niche fiscale que le présent article propose de supprimer.

---

<sup>1</sup> 37 % des mesures fiscales représentant 19 % du coût total de ces mesures ont obtenu un score de 0, les plus efficaces obtenant un score de 3.

En outre, s'agissant aussi bien de la suspension de TVA que de l'exonération de droits de douanes, **la rentabilité actuelle des compagnies pétrolières**, accrue depuis 1968 avec la hausse du prix du pétrole, **semble permettre la suppression de niches fiscales fort peu utilisées et exclusivement créées en leur faveur.**

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

*ARTICLE 5 sexies (nouveau)*  
*(Art. 279 du code général des impôts)*

**Taux réduit de TVA en faveur des activités équines**

**Commentaire : le présent article vise à conforter le taux réduit (5,5 %) de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) en faveur des activités équines physiques ou sportives.**

**I. LE DROIT EXISTANT**

*A. L'EXTENSION DE LA NOTION D'ACTIVITÉ AGRICOLE AU SECTEUR HIPPIQUE*

L'article 22 de la **loi n° 2003-1311 du 30 décembre 2003 de finances pour 2004** a procédé à un élargissement du champ d'application de la catégorie des bénéficiaires agricoles en matière d'impositions directes.

Ses conséquences en sont très importantes en matière de taxe sur la valeur ajoutée (TVA) pour les activités équines. En effet, il en résulte, **en matière de TVA, que les activités de préparation et d'entraînement des équidés domestiques en vue de leur exploitation relèvent désormais du régime agricole de la taxe<sup>1</sup>.**

Sont en revanche **exclus** de cet élargissement les activités d'exploitation d'équidés domestiques aux fins de réalisation d'un spectacle.

Ce régime fiscal a été précisé par **l'instruction fiscale n° 118 du 26 juillet 2004.**

*B. LES CONSÉQUENCES DE CETTE EXTENSION SUR LES RÈGLES DE TVA APPLICABLES À CE SECTEUR*

**1. L'exploitation des chevaux de course**

Plusieurs types d'acteurs interviennent dans ce secteur d'activité : **l'éleveur, le propriétaire et l'entraîneur.** La même personne peut d'ailleurs cumuler deux, voire trois, de ces qualités. Un éleveur peut ainsi engager des chevaux issus de son propre élevage dans des compétitions hippiques et avoir la qualité de propriétaire au sens de la réglementation des courses. Il peut aussi

---

<sup>1</sup> Au regard de la TVA, cette extension législative confère à ceux des redevables réalisant ces activités et qui ne l'avaient pas déjà, la qualité d'exploitant agricole, et conduit au rattachement de ces activités au régime spécifique de la TVA prévu pour les exploitants agricoles par les articles 298 bis et suivants du code général des impôts (CGI). Cette règle s'applique quel que soit le mode d'exploitation ou la situation au regard de l'imposition des bénéficiaires.

avoir la qualité d'entraîneur et préparer à la course ses propres chevaux uniquement ou ceux d'un autre propriétaire. De la même manière, un propriétaire non-éleveur peut également avoir la qualité d'entraîneur<sup>1</sup>.

Ces situations de cumul se rencontrent essentiellement dans le domaine du **trot**. Dans le domaine du **galop**, au contraire les fonctions sont le plus souvent compartimentées. L'élevage des chevaux de galop présente en effet des spécificités.

*a) Les recettes provenant de la préparation, de l'entraînement et de la prise en pension de chevaux de course*

**Les activités d'entraînement, de préparation et de prise en pension d'équidés**, exercées ensemble ou séparément, sont réputées être des activités agricoles. Constituent notamment des activités d'entraînement et de préparation les activités de pré-débourrage et de dressage de l'équidé.

Elles sont donc à ce titre soumises au régime de la TVA agricole et au **taux réduit de 5,5 %**.

Lorsqu'ils sont compris dans le prix global réclamé au propriétaire au titre de la pension, les différents **frais accessoires à la pension** proprement dite, qui sont engagés par les entraîneurs publics (soins vétérinaires, tonte des chevaux, maréchalerie, transport...), suivent les règles applicables à la pension, c'est-à-dire le régime de la TVA agricole et le **taux réduit de 5,5 %**.

**Lorsqu'ils ne sont pas compris dans le prix réclamé au titre de la pension**, ces frais accessoires ne sont pas à comprendre dans la base d'imposition à la TVA des entraîneurs publics s'ils ont été engagés au nom et pour le compte du propriétaire, dans les conditions du 2° du II de l'article 267 du code général des impôts (CGI). Si tel n'est pas le cas, la refacturation de ces frais au propriétaire peut suivre le régime de la TVA agricole et relever du taux réduit, s'ils s'inscrivent bien dans le cadre de l'activité d'entraînement, de préparation ou de la pension des équidés. En tout état de cause, ces frais, lorsqu'ils sont facturés à l'entraîneur, restent soumis au taux qui leur est propre.

*b) Les gains de courses*

**Lorsqu'ils sont perçus par un propriétaire éleveur** avec ou sans sol, les gains de courses sont **soumis à la TVA**, selon les modalités du régime agricole.

---

<sup>1</sup> Les entraîneurs particuliers, salariés d'un propriétaire, n'exercent pas leur activité de manière indépendante : ils sont donc hors du champ d'application de la TVA.

Les entraîneurs qui perçoivent des gains de courses en application des dispositions d'un **contrat de location de carrière** sont également soumis à la TVA, selon les modalités du régime agricole, sur la quote-part des gains qui leur revient en application de ce contrat.

Les entraîneurs publics qui interviennent en application d'un **contrat de mise en pension et d'entraînement** sont également soumis à la TVA, selon les modalités du régime agricole, sur la quote-part des gains de courses qui leur revient à titre de rémunération complémentaire au même titre que pour le prix de la pension et de l'entraînement en sus duquel ils les perçoivent.

**Les propriétaires entraîneurs** qui perçoivent les gains provoqués par leurs propres chevaux soumettent également ces sommes à la TVA selon les modalités du régime agricole.

**Les propriétaires de chevaux** de course qui ne sont ni éleveur, ni entraîneur et dont l'activité est néanmoins considérée comme exercée à titre professionnel au regard de l'impôt sur le revenu en application de l'instruction du 21 mai 2002, restent quant à eux soumis à la TVA selon les modalités du régime général pour les gains de courses qu'ils perçoivent.

Les gains perçus par ces propriétaires dont l'activité n'est **pas considérée comme exercée à titre professionnel** au regard des critères retenus par cette instruction demeurent, quant à eux, hors du champ d'application de la TVA. En effet, ces propriétaires qui ne réalisent des opérations économiques que de manière occasionnelle n'ont pas la qualité d'assujettis au sens de l'article 256 A du CGI.

Qu'ils soient soumis à la TVA selon le régime agricole ou selon le régime général, **les gains de courses, lorsqu'ils sont taxés, sont soumis au taux réduit de 5,5 %** conformément aux dispositions de l'article 278 *ter* du CGI.

## **2. Les centres équestres**

### *a) Les activités relevant du régime agricole de la TVA*

Les recettes provenant des **activités d'enseignement de l'équitation, de prise en pension de chevaux, de leur location à des fins de promenades ou de randonnées** sont soumises à la TVA, selon les modalités du régime agricole au **taux réduit de 5,5 %**, s'agissant d'activités de « préparation » d'équidés (qui sont désormais des activités agricoles).

**Les frais accessoires au prix de la pension supportés par les centres équestres** (frais de soins vétérinaires, de tonte, de maréchalerie et de transport des équidés, notamment) suivent le même régime que celui qui est décrit *supra* pour les entraîneurs.

Les recettes provenant des **prestations de dressage (débourrage notamment) et d'entraînement de chevaux** dans la perspective de leur engagement dans des courses ou des concours hippiques sont soumises à la TVA au taux réduit de 5,5 % conformément aux dispositions de l'instruction du 15 octobre 1991 et elles relèvent du régime agricole de la taxe.

Enfin, les activités de **préparation des chevaux en vue de leur exploitation dans le cadre d'une pratique sportive** (concours de saut d'obstacles, concours complet, épreuves de dressage...) constituent des activités soumises à la TVA selon le régime agricole y compris lorsqu'elles sont réalisées hors d'un centre équestre. Il en est notamment ainsi lorsque ces activités de préparation (débourrage, dressage...) sont le fait de cavaliers professionnels qui préparent à cette fin leurs propres chevaux ou ceux qui leur ont été confiés par un propriétaire tiers.

**Les ventes de chevaux** et les commissions y afférentes ainsi que les ventes de fumiers sont aussi soumises à la TVA au régime agricole et au taux réduit de 5,5 %, en application de l'article 278 *bis* du CGI, s'agissant de produits d'origine agricole.

*b) Les activités soumises à la TVA selon le régime général de cet impôt*

**Les activités de ventes de produits** (denrées alimentaires, objets divers...) autres que celles visées *supra*, les activités de location d'objets divers aux cavaliers, ainsi que les prestations de restauration et d'hébergement sont soumises à la TVA selon le régime général. Elles sont soumises au taux de TVA qui leur est propre.

Conformément aux dispositions du III *bis* de l'article 298 du CGI, ces activités accessoires assurées par des centres équestres qui ont une activité principale agricole peuvent être soumises à la TVA selon les modalités du régime agricole si le montant des recettes qu'elles génèrent ne dépasse pas 30 000 euros et 30 % du montant des recettes toutes taxes comprises issues des activités agricoles.

### **3. Les centres équestres exploités sous forme associative et sans but lucratif**

**Les centres équestres exploités sous forme associative** dont le caractère non lucratif est établi en application des dispositions de l'article 261-7 du CGI **ne sont pas soumises** aux impôts commerciaux et donc, en particulier, **à la TVA**.

### **C. LES ACTIVITÉS ÉQUESTRES EXERCÉES PAR UN ÉLEVEUR OU UN AGRICULTEUR SOUMIS À LA TVA AGRICOLE POUR SON ACTIVITÉ PRINCIPALE**

**Les activités d'enseignement de l'équitation, de prise en pension de chevaux, de location d'équidés à des fins de ballades ou de randonnées, ainsi que de dressage** ne sont pas considérées comme accessoires à l'activité principale mais comme une composante de cette activité.

En conséquence, les recettes qui en proviennent sont déclarées selon les modalités du régime de la **TVA agricole** et sont soumises au **taux de 5,5 %**.

## **II. LE DISPOSITIF INTRODUIT PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

Le présent article a été introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative de nos collègues députés Marie-Hélène Thoraval, Louis Giscard d'Estaing, Hervé Mariton, Michel Bouvard, Patrice Martin-Lalande et Michel Lejeune, avec **l'avis de « sagesse » du Gouvernement<sup>1</sup> et l'avis « réservé » de sa commission des finances<sup>2</sup>**.

Il propose de **conforter le fondement juridique de l'application du taux réduit de TVA à 5,5 %** aux « *prestations correspondant au droit d'utilisation des animaux à des fins d'activités physiques et sportives et de toutes installations agricoles nécessaires à cet effet, ainsi qu'aux prestations accessoires* ». Pour ce faire, l'application de ce taux est désormais explicitement mentionnée à l'article 279 du CGI (et ne repose donc plus uniquement sur la doctrine fiscale).

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

Nos collègues députés ont, par le présent article, entendu sécuriser le taux de TVA réduit à 5,5 % pour les activités équines au moment où le **contentieux communautaire en cours laisse planer une menace sur l'avenir du régime fiscal applicable à la filière cheval française**.

---

<sup>1</sup> *Le Gouvernement avait prévu d'être défavorable à l'amendement mais à la suite d'une confusion entre l'amendement qui a conduit au présent article et celui qui avait été adopté par la commission des finances, il s'en est remis à la sagesse du Parlement.*

<sup>2</sup> *Notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général, a précisé lors des débats qu'un amendement « plus restrictif avait été adopté par la commission des finances » et il a « [néanmoins] émis des réserves, car on crée un précédent en rattachant l'activité équestre aux activités sportives ».*

La Commission européenne a en effet contesté, par la voie d'un **recours devant la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE)** introduit le **16 décembre 2010**, l'application du taux réduit à la filière équine. D'après la Commission, la filière équine ne relèverait pas intégralement de l'activité agricole<sup>1</sup>.

A cet égard, il convient de souligner qu'un certain nombre de **procédures en manquement contre d'autres Etats** ont été engagées, et plusieurs arrêts de la CJUE semblent donner raison à la Commission européenne. Ainsi, par son arrêt C-41/09 « Commission européenne/Royaume des Pays-Bas » du 3 mars 2011, la CJUE a estimé qu'« *en appliquant un taux réduit de la taxe sur la valeur ajoutée à l'ensemble des livraisons, des importations et des acquisitions intracommunautaires de chevaux, le Royaume des Pays-Bas a manqué aux obligations qui lui incombent en vertu de l'article 12, lu en combinaison avec l'annexe H, de la sixième directive 77/388/CEE du Conseil, du 17 mai 1977, en matière d'harmonisation des législations des Etats membres relatives aux taxes sur le chiffre d'affaires* ». Cette position a encore été très récemment confirmée par les arrêts C-441/09 « Commission européenne/Autriche » et C-453/09 « Commission européenne/Allemagne », rendus tous deux le 12 mai 2011.

Une **résolution européenne du Sénat, du 29 mai 2011, sur l'application du principe de subsidiarité en matière de TVA** a été adoptée dans le but de conforter l'approche consistant à considérer la filière équine de façon **homogène**, sans distinguer entre ses composantes. Cette résolution précise ainsi que « *c'est à bon droit que dans le cas particulier de la filière équine, la France ne partage pas l'analyse de la Commission européenne qui tend à priver la filière équine du bénéfice de l'application d'un taux réduit, au motif que tous les chevaux ne sont pas destinés de manière générale ou habituelle à la consommation* ». Elle considère, au contraire, que « **le taux réduit de TVA, ou à défaut un taux intermédiaire, doit continuer à s'appliquer à l'ensemble de la filière équine, tant à la livraison des équidés qu'aux activités qui s'y rattachent** ».

---

<sup>1</sup> Affaire C-596/10, « Commission européenne/République française ». La Commission conteste le fait que la TVA soit perçue au taux réduit de 5,5 % pour la filière équine au titre des opérations portant sur les produits d'origine agricole et pour les gains perçus par les propriétaires à l'occasion de courses hippiques, et au taux réduit de 2,1 % en ce qui concerne les ventes d'animaux vivants de boucherie et de charcuterie à des personnes non assujetties à la TVA. La doctrine administrative française compte, à l'inverse, les équidés parmi les animaux de boucherie et de charcuterie parce qu'ils sont des produits d'origine agricole. La position prise par la doctrine administrative française a pour conséquence que les opérations de monte et de saillie, les activités d'entraînement, de prise en pension et d'enseignement de l'équitation, s'analysent comme des opérations portant sur des produits agricoles, qu'il s'agisse de ventes pour la boucherie ou pour l'hippodrome. L'action en manquement introduite par la Commission européenne renvoie à une demande récurrente de cette dernière, qui estime que les taux réduits ne peuvent être appliqués aux opérations relatives aux équidés, dès lors que ceux-ci ne sont normalement pas destinés à être utilisés dans la préparation des denrées alimentaires ou dans la production agricole.

La position exprimée par la Commission européenne est plus proche de celle des auteurs du présent article, qui vise l'« *utilisation des animaux à des fins d'activités physiques et sportives* »<sup>1</sup> et non l'ensemble de la filière. En effet, si la Commission conteste que la filière dans son ensemble puisse être assimilée à une activité agricole, et donc bénéficier à ce titre du taux réduit de TVA, elle admet qu'une partie de cette filière en profite, au titre des activités sportives.

Ainsi, en réponse à deux parlementaires européens, Gaston Franco et Sophie Auconie, la Commission européenne a fait valoir, le 25 octobre 2011, que « *l'application d'un taux réduit de TVA à l'ensemble du secteur équestre n'a pas été prévue. Cependant, la livraison de chevaux en vue de leur abattage pour être utilisés dans la préparation de denrées alimentaires et les livraisons de chevaux en vue de leur utilisation dans la production agricole peuvent être soumis au taux réduit dans certaines conditions. En outre, le droit d'admission aux manifestations sportives et le droit d'utilisation d'installations sportives sont éligibles au taux réduit. Ces droits sont également éligibles au taux réduit de TVA dans le secteur équestre* ».

Par conséquent, le dispositif proposé par le présent article pourrait être considéré comme conforme au droit communautaire par la Commission pour sa partie relative aux activités sportives. On ne sait pas si le même jugement pourrait s'appliquer aussi aux « *activités annexes* », qui sont également visées dans le présent article.

En tout état de cause, ces questions relèvent du droit communautaire et, dans l'attente du jugement de la CJUE dont on ne peut préjuger de l'issue, il faut constater que les dispositions du présent article ont **une portée juridique réduite** en droit national et n'emportent **pas de conséquences financières** sur les redevables (qui continuent à acquitter le TVA au taux réduit), **ni d'incidence sur le solde budgétaire** de 2012.

L'annonce par le Premier ministre, le 7 novembre 2011, d'un **relèvement de certains taux réduits vers un taux intermédiaire de 7 %**<sup>2</sup> conduit à s'interroger sur la manière dont le taux réduit et le taux intermédiaire seront appliqués aux différentes branches de la filière équine (on peut penser que les cas où les chevaux sont destinés à l'alimentation humaine continueront d'être taxés au taux réduit).

**Décision de la commission : sous le bénéfice de ces observations, votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.**

---

<sup>1</sup> Il faut noter que la rédaction de l'article ne vise pas explicitement les activités équestres et que le dispositif s'appliquerait donc aussi, par exemple, aux chiens de traîneau.

<sup>2</sup> Ne devraient pas être concernés par cette hausse les produits destinés à l'alimentation, l'énergie et, enfin, les équipements et les services à destination des personnes handicapées ou dépendantes.

*ARTICLE 5 septies (nouveau)*  
*(Art. 885-0 V bis du code général des impôts)*

**Modification du régime des holdings permettant de bénéficier de réductions d'impôt sur le revenu ou d'impôt de solidarité sur la fortune**

**Commentaire : le présent article tend à apporter un assouplissement aux conditions de constitution des holdings dites « Madelin » ou « ISF-PME », aux souscriptions du capital desquelles s'appliquent ces réductions d'impôts.**

**I. LE STRICT ENCADREMENT DES HOLDINGS « MADELIN » OU « ISF-PME »**

Aux termes des articles 199 *terdecies*-0 A et 855-0 V *bis* du code général des impôts, les **investissements au capital de petites et moyennes entreprises** permettent, sous certaines conditions, de bénéficier respectivement d'une **réduction de 22 % d'impôt sur le revenu (IR) ou de 45 % d'impôt de solidarité sur la fortune (ISF)**.

Ces articles ouvrent également la **possibilité que ces investissements soient intermédiés**, au travers soit de fonds de capital-investissement, soit de holdings.

Afin d'éviter certaines dérives, en particulier la constitution de montages par des professionnels de la défiscalisation démarchant de nombreux clients, le Sénat a introduit, à l'initiative de notre collègue Philippe Adnot, un dispositif « anti-abus » relatifs aux holdings (bien moins encadrées que les fonds, régis par des dispositions spécifiques du code monétaire et financier) au sein de la loi de finances pour 2009<sup>1</sup>.

Ainsi, **il est notamment interdit aux holdings « Madelin » ou « ISF-PME » de compter plus de cinquante associés ou actionnaires<sup>2</sup>** afin de conserver une certaine mesure et de faire en sorte que les holdings restent ce qu'elles auraient toujours dû être : des regroupement d'un nombre raisonnable de contribuables s'associant pour fournir ensemble suffisamment d'apports à quelques entreprises ayant besoin de capitaux.

---

<sup>1</sup> Article 106 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008.

<sup>2</sup> c du 3° du I de l'article 199 *terdecies*-0 A et c du 3 du I de l'article 885-0 V *bis* du code général des impôts.

## II. LE DISPOSITIF INTRODUIT PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article, introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement, vise à **assouplir la limitation à cinquante du nombre des actionnaires ou associés des holdings permettant de bénéficier des réductions d'IR Madelin ou d'ISF-PME.**

Il est ainsi proposé, respectivement par les **1° et 2° du I** du présent article :

- de modifier le *c* du 3 du I de l'article 885-0 *V bis* du code général des impôts, régissant le dispositif « ISF-PME », de sorte que **la condition des cinquante actionnaires ou associés ne s'applique pas si la société détient exclusivement des participations dans des sociétés éligibles dont le capital est détenu pour 10 % au moins par une ou plusieurs sociétés coopératives ou par l'une de leurs unions ;**

- et de modifier dans le même sens le *c* du 3° du I de l'article 199 *terdecies*-0 A du même code, relatif à l'encadrement des « holdings Madelin ».

Ces dispositions s'appliqueraient aux souscriptions réalisées à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2012 (**II** du présent article).

## III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

La mesure proposée semble répondre à une préoccupation exprimée de longue date par certaines coopératives, notamment par des coopératives de pêche souhaitant acquérir des bateaux, ce qui nécessite de lourds investissements.

En outre, la présence des coopératives à un niveau significatif au capital des sociétés cibles constitue une garantie, que l'on peut espérer suffisante, pour que cette ouverture ne se traduise pas par la création de nouveaux montages à but uniquement spéculatif.

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

*ARTICLE 5 octies (nouveau)*  
*(Art. 1613 ter du code général des impôts)*

**Création d'une contribution sur certaines boissons  
contenant des sucres ajoutés**

**Commentaire : le présent article tend à créer une contribution sur certaines boissons contenant des sucres ajoutés.**

**I. LE DROIT EXISTANT**

*A. LES DROITS D'ACCISES SUR LES BOISSONS NON ALCOOLISÉES*

La loi n° 68-1172 du 27 décembre 1968 de finances pour 1969 a institué un droit spécifique sur les boissons non alcoolisées. Cette taxe concerne les eaux minérales naturelles ou artificielles, les eaux de source et les autres eaux potables, les eaux de laboratoires filtrées, stérilisées ou pasteurisées, ainsi que les boissons gazéifiées ou non, dont le titre alcoométrique volumique n'est pas supérieur à de 1,2 %<sup>1</sup>, livrées à titre onéreux ou gratuit.

Par **exception**, elle ne frappe toutefois ni les sirops, ni les jus de fruits ou de légumes, ni les nectars de fruits.

Fixé à l'article 520 A du code général des impôts (CGI), ce droit s'élève à **0,54 euro par hectolitre**.

Il est dû par les fabricants, les exploitants de sources, les importateurs et les personnes qui réalisent des acquisitions intracommunautaires sur toutes les quantités livrées à titre onéreux ou gratuit sur le marché intérieur, y compris la Corse et les départements d'outre-mer.

*B. LA TAXE SUR LES PUBLICITÉS ALIMENTAIRES*

Depuis le 1<sup>er</sup> mars 2007, les publicités pour les **boissons sucrées** et les **aliments riches en sucre, en sel ou en graisses**, doivent comporter un message sanitaire sensibilisant aux risques pour la santé d'une mauvaise alimentation.

A défaut, une **taxe de 1,5 %** du montant des investissements publicitaires des industriels est prélevée au profit de l'Institut national pour la prévention et l'éducation à la santé (INPES).

---

<sup>1</sup> C'est-à-dire que le volume d'alcool contenu dans la boisson est inférieur à 1,2 %, l'unité utilisée pour exprimer cette proportion d'alcool étant le pourcentage volumique (% vol).

Dès l'origine, le **rendement** de cette taxe a toutefois été faible, de l'ordre d'une centaine de milliers d'euros en 2007. En effet, la mise en œuvre de cette taxation a permis d'accompagner la plupart des publicités de messages sanitaires, comme ceux contre les aliments trop sucrés et trop salés.

### ***C. LA TAXE SUR LA VALEUR AJOUTÉE (TVA) APPLIQUÉE AUX PRODUITS ALIMENTAIRES***

L'**annexe III de la directive communautaire 2006/112/CE du 28 novembre 2006** détermine les biens et les prestations de services pouvant faire l'objet de taux réduits de TVA en application de l'article 98 de la dite directive. Parmi ces biens figurent les « *denrées alimentaires (y compris les boissons, à l'exclusion, toutefois, des boissons alcooliques)* ».

Ainsi, en application de cette directive, l'article 278 *bis* du CGI soumet **la plupart des produits alimentaires et des boissons vendues à emporter au taux réduit de TVA à 5,5 %**.

Seules quatre catégories de produits alimentaires sont soumises au **taux normal de TVA à 19,6 %** : les boissons alcoolisées, les graisses végétales et margarines, les confiseries ou les produits chocolatés, et le caviar.

**Les boissons sucrées, les sodas, les jus de fruits ou les boissons allégées à base d'édulcorants, sont donc soumis au taux de TVA à 5,5 %**.

## **II. LE DISPOSITIF INTRODUIT PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

L'Assemblée nationale a adopté, avec l'avis favorable de sa commission des finances, un **amendement du Gouvernement** visant à créer une contribution sur certaines boissons contenant des sucres ajoutés.

Le 1<sup>o</sup> du présent article effectue une coordination dans le titre de section concernée du CGI.

Le 2<sup>o</sup> apporte les précisions suivantes :

### ***A. LES CATÉGORIES DE BOISSONS CONCERNÉES***

Pour être soumises à cette contribution, les « *boissons et préparations liquides pour boissons destinées à la consommation humaine* » doivent **cumuler plusieurs critères**.

Tout d'abord, la boisson ou la préparation doit relever de l'un des **deux codes suivants du tarif des douanes** :

- le code NC 2009, qui désigne les **jus de fruits (y compris les moûts de raisins) ou de légumes**, non fermentés, sans addition d'alcool, avec ou sans addition de sucre ou d'autres édulcorants ;

- le code NC 2202, qui correspond aux **eaux, y compris les eaux minérales et les eaux gazéifiées**, additionnées de sucre ou d'autres édulcorants ou aromatisées, et aux autres boissons non alcooliques, à l'exclusion des jus de fruits ou de légumes définis par le code NC 2009.

Par ailleurs, la boisson ou la préparation doit **contenir des sucres ajoutés**.

En outre, elle doit être « **conditionnée dans des récipients destinés à la vente au détail, soit directement, soit par l'intermédiaire d'un professionnel** ».

Enfin, son titre alcoométrique ne doit pas excéder **1,2 % vol**, ou, dans le cas des bières, **0,5 % vol**.

Par **exception**, les **laits infantiles** premier et deuxième âges, les **laits de croissance** et les **produits de nutrition entérale pour les personnes malades**<sup>1</sup> ne sont pas soumises à la contribution.

#### ***B. LE MONTANT DE LA CONTRIBUTION***

Le montant de la contribution est fixé à **7,16 euros par hectolitre**.

Ce tarif fait l'objet d'une **réévaluation automatique et annuelle**. Plus précisément, il est relevé au 1<sup>er</sup> janvier de chaque année à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2013, et ce dans une proportion égale au taux de croissance de l'indice des prix à la consommation hors tabac de l'avant-dernière année.

Ce montant est exprimé avec deux chiffres après la virgule, le deuxième chiffre étant **arrondi à l'unité supérieure** si le chiffre est égal ou supérieur à cinq.

#### ***C. LES REDEVABLES DE LA CONTRIBUTION***

La contribution est due par les **fabricants de boissons** établis en France, leurs **importateurs** et les personnes qui en réalisent en France des acquisitions intracommunautaires, sur toutes les quantités livrées à titre onéreux ou gratuit.

Sont également redevables de la contribution **les personnes qui, dans le cadre de leur activité commerciale**, fournissent, à titre onéreux ou gratuit, à leurs clients des boissons dont elles ont préalablement assemblé les différents composants présentés dans des récipients non destinés à la vente au détail.

---

<sup>1</sup> La nutrition entérale est une solution thérapeutique de nutrition par sonde qui est utilisée lorsque le tube digestif est fonctionnel et accessible mais lorsque le patient ne peut pas s'alimenter normalement ou encore dans les cas de dénutrition sévère.

#### ***D. LES CAS D'EXONÉRATION ET DE FRANCHISE***

La contribution connaît un cas d'exonération et un cas de franchise.

L'exonération correspond aux **expéditions réalisées directement par les fabricants** vers un autre Etat membre de l'Union européenne (UE) ou un autre Etat partie à l'accord sur l'Espace économique européen, ainsi que les exportations vers un pays tiers.

La franchise s'applique aux **personnes qui acquièrent auprès d'un redevable de la contribution** des boissons ou préparations qu'elles destinent à une livraison vers un autre Etat membre de l'UE ou un autre Etat partie à l'accord sur l'Espace économique européen, ou à une exportation vers un pays tiers. Cette franchise est conditionnée par une attestation adressée au fournisseur, lorsqu'il est situé en France et, dans tous les cas, au service des douanes.

#### ***E. LES RÈGLES D'ACQUITTEMENT ET DE RECOUVREMENT***

La contribution mentionnée est **acquittée auprès de l'administration des douanes**.

Elle est **recouvrée et contrôlée** selon les règles, les sanctions, les garanties et les privilèges applicables au droit spécifique mentionné au II de l'article 520 A du CGI, qui concerne les bières et les boissons non alcoolisées.

#### ***F. L'AFFECTATION DU PRODUIT DE LA CONTRIBUTION***

Le produit de la contribution est **affecté pour moitié à la Caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS)**, et pour moitié au budget général.

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

#### ***A. UNE INSPIRATION PARTAGÉE AVEC L'ARTICLE 46 DU PROJET DE LOI DE FINANCES***

Le présent article présente la même inspiration que l'article 46 du présent projet de loi de finances, qui figure en seconde partie. Il en **diffère** cependant sur certains aspects.

Tout d'abord, **le taux** de la contribution instituée par l'article 46 est de 3,58 euros par hectolitre, contre 7,16 euros dans le présent article.

**Ce doublement du taux renvoie à la volonté d'affecter la moitié du produit de la contribution à la CNAMTS (cf. infra) et d'orienter l'autre**

**moitié vers l'allègement du coût du travail permanent dans le secteur agricole<sup>1</sup>.**

Il s'agit là de la **seconde différence** entre le présent article additionnel et l'article 46, qui prévoit une affectation exclusive à la CNAMTS.

## ***B. QUEL IMPACT SUR LE COMPORTEMENT DES CONSOMMATEURS ?***

### **1. La volonté de mettre en œuvre une « fiscalité comportementale »**

**La philosophie de la création par le Gouvernement de la présente contribution** est résumée par l'exposé des motifs de l'article 46 du projet de loi de finances.

Aux termes de cet exposé, *« cette contribution s'inscrit dans le cadre du plan national nutrition santé publique qui promeut une alimentation équilibrée comme composante essentielle de la santé publique. (Son) montant (...) vise, en augmentant le prix de ces produits, à dissuader le consommateur et à l'orienter vers d'autres types de boissons »*.

Lors des débats à l'Assemblée nationale, la ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat, l'a présentée comme un *« outil nouveau »*, une *« taxe comportementale »* visant à augmenter les prix et, ainsi, à envoyer un *« signal (...) aux familles »* afin de les inciter à *« un comportement plus protecteur en matière de santé publique »*<sup>2</sup>.

### **2. La difficulté d'établir un lien scientifique irréfutable entre les boissons sucrées et le surpoids**

Le lien entre les boissons sucrées et le surpoids, voire l'obésité, **ne paraît pas pouvoir faire l'objet d'une démonstration absolument irréfutable** du point de vue scientifique.

Certes, certaines études ont démontré une corrélation entre la consommation d'aliments trop gras, trop sucrés ou trop salés, et une situation de surpoids. L'Organisation mondiale de la santé (OMS)<sup>3</sup> a mis en avant **plusieurs facteurs diététiques impactant la prise de poids**, notamment un apport énergétique excessif par rapport à la dépense. A ce titre, la consommation de breuvages sucrés comporte un risque *« probable »* de prise de poids, mais le lien n'est pas toujours systématiquement établi.

En fait, selon l'OMS, il semble que c'est davantage **la surconsommation d'aliments riches en sucres** qui est responsable de la prise

---

<sup>1</sup> Cf. Assemblée nationale, compte rendu intégral, séance du 21 octobre 2011.

<sup>2</sup> Cf. Assemblée nationale, compte rendu intégral, séance du 21 octobre 2011.

<sup>3</sup> Cf. par exemple, le rapport de l'OMS, « Obésité : prévention et prise en charge de l'épidémie mondiale » (2003) ou le rapport FAO/OMS, « Régime alimentaire, nutrition et prévention des maladies chroniques » (2003).

de poids. Le risque est particulièrement prégnant pour les enfants, dont la consommation de boissons sucrées est jugée préoccupante. Ce risque d'obésité ne concerne d'ailleurs pas que les boissons sucrées gazeuses, mais également les jus de fruits et sirops qui comportent une teneur énergétique élevée.

L'étude de l'OMS et de l'Organisation des Nations unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO)<sup>1</sup> souligne, quant à elle, d'autres facteurs responsables du risque d'obésité : **l'environnement familial et scolaire** influant sur le comportement alimentaire, une **mauvaise situation socioéconomique**, ainsi que la promotion des **fast-foods et des aliments à faible valeur en micronutriments** (type « snacking »).

### 3. Les risques pouvant résulter de la mise en œuvre d'une contribution sur les boissons sucrées

Plusieurs risques sont associés à la contribution proposée par le présent article additionnel. De tels risques ont notamment été mis en évidence par **le rapport sur « La pertinence et la faisabilité d'une taxation nutritionnelle »**<sup>2</sup> :

- du point de vue de **l'élasticité-prix de la demande des consommateurs** : l'instauration d'une taxe sur les boissons sucrées ne peut être réellement dissuasive seulement si l'augmentation du prix est suffisante pour provoquer un report de consommation. Dans le cas de la contribution proposée par le présent article additionnel, l'augmentation prévue correspond à **sept centimes d'euros par litre** (7,16 centimes, précisément). Selon le conditionnement, elle s'élèverait donc à **10 centimes d'euros** (10,74 centimes, précisément) **pour une bouteille de 1,5 litre**, à **deux centimes d'euros** (2,38 centimes, précisément) par **canette de 33 centilitres** et à **14 centimes d'euros** (14,32 centimes, précisément) par **lot de six canettes** de 33 centilitres. Au regard du faible impact sur les prix (à supposer que la taxe soit entièrement répercutée par les fabricants et distributeurs sur le consommateur), l'effet dissuasif recherché risque donc d'être faible ;

- du point de vue de **l'équité sociale de la taxe** : dans la mesure où les groupes à plus faibles revenus économiques consomment généralement des aliments et des boissons à haute teneur énergétique (car moins chers), la taxation de ces produits peut avoir des « *effets régressifs* ». Elle conduit à faire peser un poids plus élevé sur les ménages à bas revenus ;

- du point de vue de **l'effet de substitution** : l'objectif d'une telle taxe est d'encourager les consommateurs à se reporter vers des produits à teneur moins élevée en sucre. Or, l'« effet substitution » n'est pas toujours avéré, les consommateurs pouvant recourir à des réseaux de distribution moins onéreux. Par ailleurs, si la taxe est étendue aux boissons avec édulcorants

---

<sup>1</sup> Cf. *supra*.

<sup>2</sup> *Inspection générale des finances (IGF) et Inspection générale des affaires sociales (IGAS), rapport sur « La pertinence et la faisabilité d'une taxation nutritionnelle » (juillet 2008).*

(*cf.* article 5 *nonies* du projet de loi de finances), le bénéfice du report de consommation sera plus faible ;

• du point de vue du « **ciblage** » de l'**action sur la population** : l'inconvénient d'une telle taxe est de cibler tous les consommateurs de boissons sucrées, même si tous ne sont pas en situation de « surconsommation ». Cela revient à faire payer également les consommateurs qui n'en abusent pas, ainsi que ceux qui en consomment pour des besoins nutritionnels. Concernant ce dernier cas, il apparaît que la contribution instaurée par le présent article additionnel s'applique d'ailleurs **sans distinction à des produits destinés à trouver leur place dans une alimentation particulière<sup>1</sup>, à laquelle sont souvent soumises des personnes considérées comme vulnérables.**

Par ailleurs, **les professionnels du secteur de l'industrie alimentaire** (dont le point de vue est notamment relayé par l'Association nationale des industries alimentaires - ANIA) expriment **deux réserves** de fond concernant le dispositif prévu :

- la première porte sur la **réévaluation automatique**, annuelle et indexée sur l'indice des prix à la consommation hors tabac (*cf. supra*). Les professionnels considèrent que ce mode de réévaluation induirait une perte de maîtrise de la dynamique de cette contribution ;

- la seconde concerne le choix d'**arrondir le montant de cette contribution à l'unité supérieure** si le chiffre est égal ou supérieur à cinq (*cf. supra*).

#### **4. La piste de la hausse de la TVA**

Dans leur rapport précité de juillet 2008, l'Inspection générale des finances (IGF) et l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) avançaient **deux manières d'augmenter le prix des boissons sucrées** en empruntant la voie fiscale :

- **appliquer un taux normal de TVA à 19,6 %** à ces boissons, ce qui reviendrait à augmenter de façon significative le prix de ces boissons ;

- appliquer une taxe spécifique dans le cadre des droits d'accises.

Le rapport préconisait plutôt d'appliquer une **taxe spécifique** sur les boissons, car une telle taxe se prête davantage à la **différenciation** en fonction des catégories de boissons sucrées. Il est ainsi possible de privilégier les jus de

---

<sup>1</sup> Il s'agit notamment des aliments pour bébés et des mélanges de laits infantiles et de céréales infantiles, ainsi que de certains produits et aliments encadrés par l'arrêté du 20 juillet 1977 sur les produits diététiques et de régime : des produits édulcorés de nutrition clinique pour des patients diabétiques, des compléments nutritionnels oraux sucrés destinés aux personnes dénutries, des aliments diététiques destinés aux régimes hypocaloriques de la perte de poids, des aliments diététiques de l'effort, des aliments diététiques hyperprotéinés.

fruits sans sucres ajoutés et les boissons « allégées » grâce à des droits d'accises plus modérés.

En revanche, toujours selon les conclusions du rapport, **si l'effet recherché est la dissuasion du consommateur, l'application du taux normal de TVA semble plus efficace**. L'IGF et l'IGAS estimaient que le rendement d'une « mesure TVA » serait alors de **320 millions d'euros** pour les boissons sucrées et de 251 millions d'euros pour les jus de fruits.

## 5. Les autres voies pour lutter contre l'obésité

On peut par ailleurs **s'interroger sur la pertinence du choix du levier fiscal comme outil de lutte contre le surpoids et l'obésité**.

**Le Plan national nutrition santé (PNNS)<sup>1</sup>** s'est fixé plusieurs objectifs : la réduction du surpoids et de l'obésité chez les enfants, la réduction de la consommation de sel ou de sucre, la consommation de « *5 fruits et légumes par jour* » chez l'adulte, ainsi que la réduction des inégalités sociales de santé dans le domaine de la nutrition.

Pour atteindre ces objectifs, le PNNS a déterminé un certain nombre d'outils, mais **aucun ne renvoie à la fiscalité**. Pour mémoire, on peut rappeler les principaux :

- **développer les bonnes pratiques alimentaires** : par le biais notamment de campagnes de prévention auprès des enfants et des adolescents (notamment dans les écoles), du retrait des distributeurs automatiques, de menus plus équilibrés à la cantine, de l'information des enfants, ou de « messages sanitaires » à l'intention de la population en général (bandeaux publicitaires, élaboration de guides nutritionnels...). Dans ce cadre, le PNNS conseille ainsi de limiter la consommation de sodas à un verre par jour, et de privilégier les boissons *light* avec édulcorants. De même, il est conseillé de privilégier les jus de fruits « sans sucres ajoutés » ;

- **élaborer, en concertation avec les professionnels de l'industrie agroalimentaire, des produits plus équilibrés** : l'Etat a ainsi encouragé les acteurs industriels à signer des engagements portant sur la « composition nutritionnelle des aliments, leur présentation et leur promotion ». Des avancées ont été constatées, notamment dans la teneur en sel des aliments et dans l'étiquetage des produits. C'est, au demeurant, une critique majeure des industriels face à la mise en place d'une taxe sur les boissons sucrées. Ceux-ci avancent les efforts réalisés ces dernières années en matière d'amélioration quantitative des produits et d'affichage nutritionnel ;

- **mettre l'accent sur les inégalités sociales en matière de nutrition** : ainsi le PNNS prévoit de nouvelles mesures pour agir sur les

---

<sup>1</sup> Le PNNS a été élaboré en 2001 pour améliorer l'état de santé de la population, en agissant sur la nutrition. Trois plans se sont succédés depuis lors : 2001-2005, 2006-2010 et désormais 2011-2015.

inégalités d'accès à l'information et à l'éducation dans le domaine nutritionnel, tout en aidant les populations concernées à avoir accès à une alimentation plus équilibrée. Sont privilégiés l'accessibilité, la promotion et la facilitation du choix des aliments, ainsi que le rôle des acteurs « de terrain » dans la sensibilisation des populations : acteurs des communes (ateliers santé ville, centres de loisir) et du conseil général (travailleurs sociaux, associations).

Plus largement, **les professionnels du secteur de la nutrition** s'accordent à reconnaître que la cause majeure de l'obésité en France est à rechercher du côté de la **sédentarité**.

### **C. UNE MESURE DE RENDEMENT ?**

Les débats à l'Assemblée nationale<sup>1</sup> ont mis en lumière une différence d'approche dans la nature de la contribution envisagée. Alors que **le Gouvernement présente cette taxe comme une taxe de santé publique comportementale**, elle peut également être appréciée comme **une mesure de rendement**<sup>2</sup> destinée à produire une nouvelle recette pour l'Etat (afin d'alimenter la CNAMTS et de fournir une ressource en gage de l'allègement du coût du travail<sup>3</sup>).

Dans cette perspective, il convient de souligner que le produit attendu de cette contribution s'élève à **240 millions d'euros**.

L'affectation de la moitié de ce produit à la CNAMTS ne pose **pas de problème de conformité au regard de la LOLF**, celle-ci autorisant une telle affectation en application de ses articles 2 et 36.

**Deux arguments incitent à penser que la présente contribution constitue plus une mesure de rendement qu'une taxe de santé publique comportementale.**

Le premier réside dans la **difficulté à imaginer orienter efficacement les comportements du consommateur avec une taxe d'un montant si réduit** (cf. développements de la partie III. C.)

Le second résulte de **la création par l'Assemblée nationale d'une taxe identique, mais sur les boissons contenant des édulcorants de synthèse** (cf. *infra*).

La création de ces taxes constitue une nouvelle illustration du caractère désordonné et incohérent de la politique fiscale du Gouvernement depuis que, en 2010, la situation des finances publiques l'a obligé à renoncer à ses orientations en faveur de la réduction des recettes publiques et à trouver des mesures de rendement.

---

<sup>1</sup> Cf. *Assemblée nationale, compte rendu intégral, séance du 21 octobre 2011*.

<sup>2</sup> *C'est notamment la position exprimée par notre collègue député Charles de Courson.*

<sup>3</sup> « A hauteur d'un euro l'heure pour un employé agricole touchant le SMIC » (cf. *Assemblée nationale, compte rendu intégral, séance du 21 octobre 2011*).

#### **D. L'IMPACT SUR LA FILIÈRE AGROALIMENTAIRE**

Toute modification du régime fiscal appliqué aux boissons aura nécessairement un impact sur la filière agroalimentaire dans son ensemble. L'ANIA souligne en particulier que cet *« impact ne porte pas que sur les quelques quelques grandes entreprises de [notre] secteur, mais sur les 10 000 entreprises (dont 98 % de TPE / PME) et leurs 500 000 salariés »*.

**Le choix de l'assiette** de la contribution constitue, dans cette perspective, un élément déterminant dans la mesure où il peut introduire un « désavantage prix » pour les boissons assujetties à la taxe. En particulier, dans la version initiale du présent projet de loi de finances, le dispositif ne frappait pas les boissons dites « light », c'est-à-dire sans sucres ajoutés mais contenant des édulcorants de synthèse (type aspartam).

On pouvait s'interroger sur ce choix, **les boissons contenant des édulcorants de synthèse faisant aussi l'objet de nombreuses critiques** concernant la santé du consommateur. Ainsi, notre collègue député François Hollande a-t-il souligné que *« s'agissant des boissons sucrées, [le Gouvernement] en a fait plus qu'aucun publicitaire n'avait espéré : [il] a offert aux dirigeants des grands groupes une occasion de s'exprimer, et d'indiquer au passage que l'aspartam est plus dangereux que leurs boissons »*<sup>1</sup>.

Le présent article additionnel doit d'ailleurs aussi s'analyser en lien avec **l'article 5 nonies du présent projet de loi de finances**. Adopté sur amendement de la commission des finances de l'Assemblée nationale et avec avis favorable du Gouvernement, cet article  **vise en effet les boissons contenant des édulcorants de synthèse**. Il leur applique une contribution de même montant (7,16 euros par hectolitre) et selon le même dispositif.

L'article 5 nonies répond à plusieurs objectifs dont celui de *« ne pas déstabiliser (...) la filière agroalimentaire »*, selon notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général. Notre collègue a précisé que *« en adoptant un niveau de taxation du même montant sur un ensemble cohérent de produits, nous n'allons pas créer de distorsion, ni de modification dans les comportements des consommateurs »*<sup>2</sup>.

#### **E. LA QUESTION DE LA CONSTITUTIONNALITÉ DU DISPOSITIF**

La contribution concerne une catégorie particulière de boissons, celles contenant des sucres ajoutés. Mais elle a pourtant une philosophie excédant largement cette seule catégorie : orienter le comportement des consommateurs dans un but de santé publique (lutte contre le surpoids et

---

<sup>1</sup> Cf. Assemblée nationale, compte rendu n° 99 des débats de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire, séance du 31 août 2011.

<sup>2</sup> Cf. Assemblée nationale, compte rendu intégral, séance du 21 octobre 2011.

l'obésité). Dans ces conditions, on peut s'interroger sur **une possible rupture d'égalité** avec d'autres boissons ou d'autres aliments.

**L'article 5 nonies semble répondre à ce doute s'agissant des boissons contenant des édulcorants de synthèse.**

Pour autant, **le cas d'autres produits reste en suspend**. On peut notamment citer, à ce titre, certains aliments riches en **sucre** (confiserie, chocolat...), en **sel** (charcuterie, chips ...) ou en **graisses** (beurre, crème...). Ces aliments ne devraient-ils pas, eux aussi, être soumis à une contribution équivalente ? En matière de taxe sur les publicités alimentaires, la loi impose les mêmes obligations à tous les types de produits (*cf.* partie I. B.).

En tout état de cause, il n'est pas inutile de rappeler, par exemple, la **décision n° 2000-441 DC du 28 décembre 2000** relative à la loi de finances rectificative pour 2000.

Dans cette décision, le Conseil constitutionnel a déclaré **non-conformes** à la Constitution certaines dispositions de la loi de finances rectificative pour 2000, relatives à l'extension de la taxe générale sur les activités polluantes (TGAP) aux produits énergétiques fossiles, ainsi qu'à l'assiette, au barème, aux cas d'exonération et aux modalités de recouvrement de cette taxe.

**Les motifs** invoqués par le Conseil constitutionnel pour **rupture d'égalité devant l'impôt** étaient les suivants :

- une entreprise pouvait être taxée « *plus fortement qu'une entreprise analogue, alors même qu'elle aurait contribué de façon moindre au rejet de gaz carbonique dans l'atmosphère* » ;

- la taxe prévoyait l'assujettissement de l'électricité à la taxe, alors que la consommation d'électricité contribue très faiblement au rejet de gaz carbonique, par rapport aux énergies fossiles.

Le Conseil constitutionnel a donc déclaré les différences de traitement introduites par la taxe **inadaptées**, au regard des objectifs de réduction du gaz à effet de serre affichés par le législateur.

**La transposition de ce raisonnement à la question de l'obésité conduirait à juger contraire à la Constitution un dispositif dans lequel une entreprise serait plus fortement taxée qu'une entreprise analogue, alors qu'elle aurait contribué de façon moindre au développement de l'obésité.**

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

*ARTICLE 5 nonies (nouveau)*  
*(Art. 1613 quater du code général des impôts)*

**Création d'une contribution sur certaines boissons  
contenant des édulcorants de synthèse  
et ne contenant pas de sucres ajoutés**

**Commentaire : le présent article tend à créer une contribution sur certaines boissons contenant des édulcorants de synthèse et ne contenant pas de sucres ajoutés.**

**I. LE DROIT EXISTANT**

Concernant les **droits d'accises sur les boissons non alcoolisées, la taxe sur les publicités alimentaires et la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) appliquée aux produits alimentaires**, votre rapporteure générale renvoie au commentaire de l'**article 5 octies** tendant à créer une contribution sur certaines boissons contenant des sucres ajoutés.

**II. LE DISPOSITIF INTRODUIT PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

L'Assemblée nationale a adopté, avec l'avis favorable du Gouvernement, un **amendement de la commission des finances** visant à créer une contribution sur certaines boissons contenant des édulcorants de synthèse et ne contenant pas de sucres ajoutés.

Cette contribution touche ces boissons **dans les mêmes conditions que la contribution proposée par l'article 5 octies précité.**

En revanche, contrairement au produit de la contribution envisagée par l'article 5 octies, le produit de la présente taxe ne fait l'objet d'aucune affectation. Il **abonde en totalité le budget général de l'État.**

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

**A. UNE CONTRIBUTION FONDÉE SUR UNE TRIPLE MOTIVATION**

Il ressort des **débats à l'Assemblée nationale**<sup>1</sup> que la création de cette nouvelle contribution répond à une triple motivation.

Tout d'abord, cette mesure peut s'interpréter comme une **déclinaison supplémentaire de la volonté d'instaurer une « fiscalité**

---

<sup>1</sup> Cf. *Assemblée nationale, compte rendu intégral, séance du 21 octobre 2011.*

**comportementale** ». Il s'agit alors, dans cette perspective, d'orienter le comportement des consommateurs en leur adressant un « signal prix » et de les inciter à modifier leur acte d'achat. Dans l'esprit des tenants de cette mesure, les édulcorants de synthèse (type aspartam) peuvent présenter des effets préjudiciables à la santé sur le moyen / long terme et leur consommation doit être autant dissuadée que celle des boissons contenant des sucres ajoutés.

S'agissant de **l'appréciation pouvant être portée sur cette approche du levier fiscal et de ses effets sur les comportements de consommation**, votre rapporteure générale renvoie aux développements consacrés à cette question dans le commentaire de l'article 5 *octies* (Partie III. B.).

Il convient toutefois de relever que **cette motivation n'apparaît pas, dans les débats de l'Assemblée nationale, comme étant la principale raison ayant amené à adopter le présent dispositif**. La volonté de ne pas créer de distorsion de concurrence sur le segment de marché des boissons contenant des sucres ajoutés ou des édulcorants de synthèse et le souhait de créer une nouvelle recette venant abonder le budget général de l'Etat ont, semble-t-il, été plus décisifs.

Afin de bien appréhender les **enjeux économiques** liés au présent article additionnel, il convient en effet de le rapprocher de l'article 5 *octies*, qui propose de créer une contribution sur les boissons contenant des sucres ajoutés.

Ainsi, l'article 5 *nonies* répond notamment à l'objectif de « **ne pas déstabiliser (...) la filière agroalimentaire** », selon notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général qui a précisé qu'« *en adoptant un niveau de taxation du même montant sur un ensemble cohérent de produits, nous n'allons pas créer de distorsion, ni de modification dans les comportements des consommateurs* »<sup>1</sup>. L'« *ensemble cohérent de produits* » ici visé correspond au segment des boissons contenant des sucres ajoutés ou des édulcorants de synthèse. En d'autres termes, la contribution créée par le présent article additionnel a pour objectif de rétablir un équilibre dans la fiscalité de ces deux catégories de produits, les boissons avec édulcorants de synthèse pouvant dans le cas contraire bénéficier d'un « avantage prix » indu.

Enfin, l'argument du **rendement** de cette contribution apparaît clairement aussi dans les débats de l'Assemblée nationale. Il est attendu de cette taxe un produit de **40 millions d'euros**. Celui-ci doit permettre de compléter le gage d'un allègement du coût du travail permanent dans le secteur agricole. Le surplus de recettes issu de la création de la contribution sur les boissons contenant des sucres ajoutés (article 5 *octies*) ne paraissait en effet pas suffisant à nos collègues députés ayant adopté le présent article.

---

<sup>1</sup> Cf. *Assemblée nationale, compte rendu intégral, séance du 21 octobre 2011.*

***B. LA QUESTION DE LA CONSTITUTIONNALITÉ DU DISPOSITIF***

Comme dans le cas de la contribution envisagée par l'article 5 *octies* sur les boissons contenant des sucres ajoutés, la question de la constitutionnalité du dispositif se pose. **Les motifs de ces interrogations étant similaires dans le cas des deux contributions**, votre rapporteure générale renvoie aux développements du commentaire *supra* de l'article 5 *octies* (Partie III. F.).

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

*ARTICLE 5 decies (nouveau)*  
*(Art.1649 quater L du code général des impôts)*

**Régime fiscal des agriculteurs recourant à des experts-comptables agréés**

**Commentaire :** le présent article a pour objet de permettre aux agriculteurs, dès lors qu'ils font appel aux services des professionnels de l'expertise comptable autorisés par l'administration fiscale, de ne pas se voir appliquer la majoration de 25 % de leurs revenus prévue à l'article 158-7 du code général des impôts, ainsi qu'en bénéficient déjà les entrepreneurs individuels depuis la loi de finances pour 2009.

**I. LE DROIT EXISTANT**

Dans le cadre de la réforme de l'impôt sur le revenu intervenue en loi de finances pour 2006, l'**abattement de 20 %** pour les revenus des professionnels adhérents à un centre de gestion agréé a été **supprimé**.

En contrepartie, il a été décidé de procéder à **une majoration de 25 %** des revenus des professionnels **non adhérents** à un centre de gestion agréé, majoration prévue depuis à l'article 158-7 du code général des impôts (CGI). **Seuls les adhérents d'organismes agréés sont dispensés d'une telle majoration.**

A l'instar du dispositif existant pour les centres de gestion agréés, une réflexion s'est engagée, après la réforme de l'impôt sur le revenu de 2006, pour **permettre aux clients des professionnels de l'expertise comptable de pouvoir relever d'un régime équivalent**, dès lors que leurs experts-comptables réalisent un certain nombre de diligences similaires à celles des organismes agréés, et notamment l'élaboration de dossiers de gestion.

L'article 10 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009, codifié à l'article 1649 *quater* L du CGI, et qui fait suite à une initiative de nos collègues députés Gilles Carrez, rapporteur général, et Charles de Courson, a ainsi permis aux **entrepreneurs individuels non-adhérents** à un organisme agréé et faisant appel aux services des professionnels de l'expertise comptable **agréés** par l'administration fiscale, de **ne pas se voir appliquer la majoration de 25 %** de leurs revenus.

Il s'est également agi de mettre en place une **procédure d'autorisation** pour les professionnels de l'expertise comptable, ainsi que des règles en matière de contrôle et de retrait éventuel de l'agrément.

De même, les centres de gestion agréés existant au 1<sup>er</sup> janvier 2008 ont obtenu la **possibilité de se transformer en association de gestion et de comptabilité** (AGC), afin de rendre un service complet à leurs adhérents, au même titre que les professionnels de l'expertise comptable.

En outre, dans un objectif de simplification, et afin de garantir une concurrence non faussée entre les différents acteurs susceptibles d'offrir des prestations similaires aux entreprises, **l'obligation de recourir à un expert-comptable** prévu à l'article 1649 *quater* D du CGI, **pour adhérer à un centre de gestion agréé a été supprimée.**

Depuis 2009, l'entrepreneur individuel a donc, pour bénéficier des dispositions de l'article 158-7 précité, **le choix entre faire appel aux services d'un professionnel de l'expertise comptable autorisé, ou à un organisme agréé.**

## **II. LE DISPOSITIF INTRODUIT PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

Le présent article a été adopté par l'Assemblée nationale, à l'initiative de nos collègues députés Charles de Courson et Philippe Vigier, avec l'avis favorable de la commission des finances et du Gouvernement, pour compléter, au profit des agriculteurs, l'article 1649 *quater* L du CGI.

Il s'agit donc, comme pour les entrepreneurs individuels non adhérents à un organisme agréé, de permettre aux agriculteurs faisant appel aux services des professionnels de l'expertise comptable autorisés par l'administration fiscale, de ne pas se voir appliquer la majoration de 25 % de leurs revenus, prévue à l'article 158-7 du CGI.

D'après les auteurs de l'amendement à l'origine du présent article, l'article 10 de la loi de finances pour 2009 avait « *omis de prévoir la confection du dossier de gestion pour les clients agriculteurs des professionnels de l'expertise comptable* », et il serait donc pertinent de remédier aujourd'hui à cet oubli du législateur.

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

Le présent article étend une niche fiscale puisqu'il ouvre plus largement le bénéfice de la non-majoration de 25 % de leurs revenus imposables aux professionnels qui font appel aux experts-comptables agréés par l'administration fiscale.

Cette mesure, dont le Gouvernement ne sait pas chiffrer le coût mais qui devrait être faible, aura pour effet d'inciter plus d'experts-comptables à solliciter l'agrément, de permettre aux agriculteurs qui ne souhaitaient pas adhérer à un centre de gestion de bénéficier de l'avantage fiscal en faisant appel à un expert comptable et donc d'accroître le recours aux experts-comptables par les agriculteurs, pour assurer la tenue de leur comptabilité.

Le présent article constitue également une mesure d'harmonisation entre le régime applicable aux entrepreneurs individuels et celui applicable aux agriculteurs.

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

## II. – RESSOURCES AFFECTÉES

### A. – Dispositions relatives aux collectivités territoriales

#### ARTICLE 6

*(Art. L. 1613-1, L. 3334-1 et L. 4332-4 du code général des collectivités territoriales)*

#### Évolution de la dotation globale de fonctionnement (DGF)

**Commentaire : le présent article tend à fixer, pour 2012, le montant et les règles d'évolution de la dotation globale de fonctionnement (DGF) des communes, des départements et des régions.**

### I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Dans le cadre de la mise en œuvre du gel des dotations de l'Etat aux collectivités territoriales, la loi de finances initiale pour 2011 a supprimé la règle dite du « contrat de stabilité » qui prévoyait une indexation sur l'inflation prévisionnelle.

Désormais, ainsi que le dispose l'article L. 1613-1 du code général des collectivités territoriales (CGCT), **le montant de la DGF est fixé chaque année en loi de finances** en trois temps : le montant global, en valeur, de la DGF des communes, départements et régions tout d'abord, puis celui de la DGF des départements et de celle des régions. Le montant de la DGF du bloc communal se déduit de ces trois montants.

Dans la version **initiale** du projet de loi de finances, le **1<sup>o</sup> du présent article** fixait pour 2012 le **montant global de la DGF** des communes, départements et régions à **41 466 725 000 euros**.

Ce montant est égal à la **somme de la DGF mise en répartition en 2011**, soit 41 392 millions d'euros, diminuée de 2,105 millions d'euros au titre de la recentralisation sanitaire<sup>1</sup> et **majorée de 77 millions d'euros**. Au total, l'augmentation à périmètre constant s'établissait donc à **+ 0,2 %**, comme en 2011.

---

<sup>1</sup> Conséquences des décisions prises par les départements du Finistère, de la Sarthe et de la Vendée de mettre fin à l'exercice de certaines compétences dans le domaine de la santé publique.

Le **2° du présent article** fixait le montant 2012 de la **DGF des départements** à son **montant 2011 majoré de 64 millions d'euros**, soit **12,32 milliards d'euros**.

Le **3°** prévoyait une **augmentation de 13 millions d'euros** de la **DGF des régions** en 2012.

En conséquence de ces dispositions, le montant de la **DGF du bloc communal**, qui correspond au solde de la DGF, devait s'élever à **23,687 milliards d'euros** pour 2012 soit très exactement le maintien du montant de la DGF 2011 du bloc communal.

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

Le présent article a été **profondément modifié** par l'Assemblée nationale. C'est en effet sur la DGF que le Gouvernement et sa majorité ont décidé de faire peser la **majeure partie**, soit 77 millions d'euros, **des 200 millions d'euros d'économies supplémentaires exigées des collectivités territoriales**.

### **La répartition du « milliard supplémentaire » d'économies sur les concours de l'Etat aux collectivités territoriales**

DGF départementale	64 millions d'euros
DGF régionale	13 millions d'euros
FDPTP	37 millions d'euros
PSR « Granulats »	23 millions d'euros
Fonds catastrophes naturelles	20 millions d'euros
PSR « flipper »	9 millions d'euros
Amendes de police	34 millions d'euros

La nouvelle rédaction résulte donc d'un **amendement du Gouvernement**, adopté avec l'avis favorable du rapporteur général de la commission des finances.

Il tend à **supprimer les augmentations prévues de la DGF des départements et de celle des régions**, qui seraient donc reconduites à leur niveau de 2011.

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

Votre rapporteure générale est fondamentalement **opposée à la nouvelle pression que le Gouvernement a décidé d'exercer sur le financement des collectivités territoriales** à la suite des déclarations du Premier ministre, le 24 août 2011, annonçant des économies supplémentaires de 1 milliard d'euros dont **200 millions sur les concours** de l'Etat aux collectivités.

Le projet initial du Gouvernement, s'agissant de la fixation de la DGF, s'inscrivait dans cette perspective. Tout en imposant un effort certain, en particulier au bloc communal avec une reconduction à l'euro prêt du montant de la DGF 2011, il prenait en compte les impératifs du développement de la péréquation verticale en faveur des départements et des régions avec des hausses respectives de 64 et 13 millions d'euros.

C'est cet **équilibre, contraignant mais supportable** que votre commission vous propose de rétablir par **amendement**.

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

#### ARTICLE 7

*(Art. L. 1614-1, L. 2334-26, L. 2334-32, L. 2335-1, L.3334-12, L. 3334-16, L. 4332-3, L. 4425-2, L. 4425-4 et L. 6364-5 du code général des collectivités territoriales, art. 98 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, art. 134 de la loi n° 2002-1575 du 30 décembre 2002 de finances pour 2003)*

### **Non indexation du montant de certaines dotations de fonctionnement et d'investissement**

**Commentaire : le présent article suspend l'indexation, sur la progression de la dotation globale de fonctionnement, de certaines dotations de fonctionnement versées par l'Etat aux collectivités territoriales et stabilise certaines dotations d'investissement.**

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

L'article 7 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014<sup>1</sup> régit l'évolution des concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales. Il prévoit une norme d'évolution annuelle qui s'applique à l'ensemble constitué par :

- les **prélèvements sur recettes** de l'Etat établis au profit des collectivités territoriales ;
- la **dotation générale de décentralisation de la formation professionnelle** inscrite sur la mission « Travail et emploi » ;
- les dépenses du budget général relevant de la **mission « Relations avec les collectivités territoriales »**.

Cette norme, pour les années 2011 à 2014, a retenu le **principe d'une stabilisation en euros courants** à périmètre constant (règle du « zéro valeur ») des concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales.

#### **II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ**

Le présent article propose, afin de répartir l'effet du gel de l'enveloppe normée sur toutes ses composantes et d'éviter de le faire porter sur les seules variables d'ajustement (compensations d'exonérations), de déroger, pour 2012 et pour les années suivantes sans limitation de durée, aux

---

<sup>1</sup> Loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010.

règles d'indexation de certaines dotations de fonctionnement et d'investissement.

La liste des dotations concernées est sensiblement la même que pour le budget 2011. Elle ne diffère que sur deux points :

- la dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR), créée par la loi de finances pour 2011 remplace la dotation globale d'équipement (DGE) des communes et la dotation de développement rural (DDR) ;

- la dotation « titres sécurisés » dont l'évolution a été figée par la loi de finances pour 2011 n'y figure plus.

#### ***A. LES DOTATIONS DE FONCTIONNEMENT***

Les dotations de fonctionnement visées par le présent article sont, d'après les dispositions législatives en vigueur, censées évoluer au même rythme que la dotation globale de fonctionnement (DGF). Le dispositif proposé prévoit expressément d'en **figer le montant en valeur** non pas seulement pour l'exercice à venir mais **à compter de 2012**, sans limitation de durée. Les dotations concernées sont :

- la **dotation générale de décentralisation (DGD) visée par le 1<sup>o</sup> du I et le II** du présent article, dont le montant est de 1 513 millions d'euros inscrits sur la mission « Relations avec les collectivités territoriales » ;

- la **dotation spéciale pour le logement des instituteurs** pour 24 millions d'euros (**2<sup>o</sup> du I**) ;

- la **dotation « élu local »**, pour 65 millions d'euros (**4<sup>o</sup> du I**) ;

- la **DGD de la collectivité territoriale de Corse** et la **dotation de continuité territoriale (7<sup>o</sup> du I)** pour 41 millions d'euros ;

- la DGD pour la **formation professionnelle** propre à la **compensation de l'indemnité compensatrice forfaitaire** (III du présent article) inscrite pour un montant de 1 702 millions d'euros au sein de la mission « Travail et emploi ».

#### ***B. LES DOTATIONS D'INVESTISSEMENT***

Les dotations d'investissement visées par le présent article évoluent soit au même rythme que la DGF, soit au rythme du taux de progression de la formation brute de capital fixe (FBCF) des administrations publiques associé au projet de loi de finances, soit 0,7% pour 2012.

Depuis 2009, cette règle a été écartée par les lois de finances successives au profit d'une stabilisation du montant de ces dotations, qui est donc resté inchangé.

Le présent article propose d'appliquer la même dérogation à compter de 2012 et de figer **en euros courants** le montant des dotations d'investissement suivantes :

- la **dotation d'équipement des territoires ruraux (3° du I)** dont le montant inscrit dans la mission « Relations avec les collectivités territoriales » s'élève à 615,7 millions d'euros ;

- la **dotation globale d'équipement (DGE) des départements (5° du I) dont le montant** également inscrit dans la mission « Relations avec les collectivités territoriales », s'élève à 224,5 millions d'euros ;

- la **dotation départementale d'équipement des collèges (DDEC)** ainsi que la **dotation régionale d'équipement scolaire (DRES) (6° du I)**, pour respectivement 326,3 millions d'euros et 661,2 millions ;

- la **dotation globale de construction et d'équipement scolaire (DGCES) de Saint-Martin (8° du I)** pour 3 millions d'euros.

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

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

Le rétablissement en 2012 des règles d'indexation antérieures aurait pour conséquence de peser, dans des proportions difficilement supportables, sur les variables d'ajustement traditionnelles que sont les compensations d'exonérations, même si le montant total des dotations gelées ne représente que 5 176,3 millions d'euros, soit une part modeste (10 %) de l'enveloppe normée. La dépense supplémentaire serait en effet au total de 19,5 millions d'euros, induisant une baisse supplémentaire de 1,35 % des variables d'ajustement dont la diminution passerait alors de 14,5 % à 15,9 %.

En revanche, il n'est **pas souhaitable que la dérogation aux règles d'indexation devienne le droit commun**. La stabilisation en volume de l'enveloppe normée résulte d'un « contrat » passé entre l'Etat et les collectivités territoriales pour une durée de trois ans. Il est souhaitable qu'elle puisse être renouvelée ou modifiée après une véritable concertation.

Votre commission vous propose donc par **amendement** de limiter à l'exercice 2012 l'application des mesures prévues par le présent article.

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

*ARTICLE 8*

*(Art. L. 3334-16-2 du code général des collectivités territoriales)*

**Reconduction du fonds de mobilisation départementale pour l'insertion  
(FMDI)**

**Commentaire : le présent article propose de reconduire le fonds de mobilisation départementale pour l'insertion pour l'année 2012 et d'adapter son fonctionnement à la généralisation du revenu de solidarité active dans les départements d'outre-mer.**

**I. LE DROIT EXISTANT**

***A. UN SURCROÎT DE COMPENSATION VERSÉ AUX DÉPARTEMENTS  
DEPUIS 2006***

L'article 37 de la loi de finances initiale pour 2006<sup>1</sup>, issu d'un amendement de votre commission des finances, avait prévu la création du fonds de mobilisation départementale pour l'insertion (FMDI). Ce fonds, doté de **100 millions d'euros en 2006**, devait **permettre aux départements de mener à bien des projets ambitieux en matière d'insertion des allocataires du revenu minimum d'insertion (RMI)**.

Cependant, le FMDI, tel que prévu par la loi de finance initiale pour 2006, n'a pas été mis en place.

La question du FMDI s'est ensuite insérée dans le champ plus vaste du transfert par l'Etat de la gestion du RMI aux départements. Conformément à la loi de décentralisation de décembre 2003<sup>2</sup>, **la décentralisation du revenu minimum d'insertion/revenu minimum d'activité (RMI/RMA) à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2004 a été compensée par l'attribution aux départements d'une part de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TIPP)**, selon les modalités prévues par l'article 59 de la loi de finances initiale pour 2004<sup>3</sup>.

En application de l'article 72-2 de la Constitution et des dispositions législatives présidant à la détermination du droit à compensation, le montant de la compensation financière a été déterminé à partir de celui des dépenses exécutées par l'Etat l'année précédant le transfert, soit 2003. Depuis 2004, du fait d'un dynamisme insuffisant de l'assiette de la taxe par rapport à l'évolution des dépenses, l'Etat a mis en œuvre une garantie issue de la

---

<sup>1</sup> Loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005.

<sup>2</sup> Loi n° 2003-1200 du 18 décembre 2003 portant décentralisation en matière de revenu minimum d'insertion et créant un revenu minimum d'activité.

<sup>3</sup> Loi n° 2003-1311 du 30 décembre 2004.

jurisprudence constitutionnelle selon laquelle les départements doivent au minimum percevoir le montant des sommes consacrées par l'Etat aux dépenses transférées avant leur décentralisation.

Le FMDI, tel que créé par la loi de finances pour 2006, a été fortement réorienté suite à la décision du Gouvernement d'accroître l'effort de l'Etat en matière de compensation du RMI aux départements, **en portant son montant à 500 millions d'euros durant trois ans.**

Votre rapporteure générale rappelle ici que **l'essentiel des compensations aux départements, notamment celles prévues au titre des politiques d'insertion, résulte de fiscalité transférée.**

L'article 14 de la loi de finances rectificative pour 2006<sup>1</sup> a ainsi modifié les règles de fonctionnement du FMDI et étendu son application aux années 2006 à 2008. Puis, la loi de finances pour 2009<sup>2</sup> l'a étendu à l'exercice 2009, la loi de finances pour 2010<sup>3</sup> à l'année 2010, en l'adaptant à la mise en place du revenu de solidarité active (RSA), en remplacement du RMI et, enfin, la loi de finances pour 2011<sup>4</sup> à l'année 2011 en adaptant son fonctionnement à l'entrée en vigueur du contrat unique d'insertion.

### **B. LES TROIS PARTS DU FMDI**

Le FMDI se compose de trois parts, dont la répartition sur les cinq années est indiquée dans le tableau ci-après.

#### **Répartition du FMDI pour les années 2006 à 2011**

*(en millions d'euros)*

	2006		De 2007 à 2011	
	Part	Montant	Part	Montant
<b>Part 1 « compensation »</b>	50 %	250	40 %	200
<b>Part 2 « péréquation »</b>	30 %	150	30 %	150
<b>Part 3 « insertion »</b>	20 %	100	30 %	150
<b>Total</b>	100 %	500	100 %	500

*Source : commission des finances*

<sup>1</sup> Loi n° 2006-1771 du 30 décembre 2006 de finances rectificative pour 2006.

<sup>2</sup> Loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009.

<sup>3</sup> Loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010.

<sup>4</sup> Loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011.

La **première part du FMDI** est destinée à assurer une **compensation pour les départements qui auraient des dépenses de RSA supérieures au droit à compensation qui leur est versé**, en application des dispositions précitées.

La **seconde part du FMDI** poursuit un **objectif de péréquation entre les départements**.

Dans un premier temps, une quote-part est prélevée sur cette deuxième part au profit des départements d'outre-mer. Cette quote-part est calculée en fonction du rapport entre le nombre de bénéficiaires du RMI<sup>1</sup> dans les départements d'outre-mer rapporté au nombre total de bénéficiaires du RSA constatés l'année précédente. Dans un second temps, le solde de la part « péréquation » est réparti au profit des départements métropolitains.

La répartition de la part « péréquation » est effectuée de manière relativement complexe. Elle est conçue de telle manière que soient pris en compte, avec différents degrés de pondération, trois éléments :

- le surcroît de dépense occasionné par le transfert de la gestion du RMI devenu RSA ;
- la proportion relative des allocataires dans la population du département ;
- enfin, la richesse du département, mesurée par le potentiel financier.

La pondération de ces trois critères permet de prendre en compte la diversité des situations départementales.

Enfin, la **troisième et dernière part du FMDI** vise à apporter une forme de « prime » aux départements les plus engagés dans la lutte contre l'exclusion. Elle donne également lieu à l'établissement d'une quote-part au profit des départements d'outre-mer. L'enveloppe est répartie proportionnellement au nombre de contrats d'accompagnement dans l'emploi (CAE) et de contrats initiative-emploi (CIE) signés dans chaque département.

Ces éléments permettent de mesurer l'implication du département dans les politiques de réinsertion des allocataires du RSA.

## **II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ**

### ***A. LA RECONDUCTION DU FMDI POUR 2012***

Le présent article propose de **reconduire le FMDI pour l'année 2012**. A cette fin, il remplace, dans l'article L. 3334-16-2 du code général des collectivités territoriales, relatif au FMDI, la référence aux années 2006 (ou 2007) à 2011 par une référence aux années 2006 (ou 2007) à 2012.

---

<sup>1</sup> *Le RSA n'ayant été étendu en outre-mer qu'au 1<sup>er</sup> janvier 2011.*

**Le montant du FMDI serait inchangé et s'élèverait donc à 500 millions d'euros en 2012.** Cette extension permettra aux départements de continuer à recevoir les versements correspondant au FMDI en 2012, au titre des dépenses de RSA engagées par eux en 2011. En effet, **l'ensemble des versements au titre du FMDI est opéré sur la base des dépenses constatées l'année précédente.**

#### ***B. L'EXCLUSION DE MAYOTTE DU BÉNÉFICE DU FMDI***

**Le 1<sup>o</sup> du présent article vise par ailleurs à exclure Mayotte du bénéfice des attributions du FMDI.** Cette exclusion s'explique par le fait que, conformément au pacte de départementalisation, le RSA ne sera applicable à Mayotte qu'à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2012, pour un montant équivalent à environ le quart de ce qu'il est en métropole ou dans les autres départements d'outre-mer.

L'article 13 du présent projet de loi de finances prévoit d'ailleurs les modalités spécifiques de compensation au département de Mayotte de la charge de la mise en place du RSA. D'après son exposé des motifs, la généralisation du RSA au 101<sup>e</sup> département français devrait être opérée par une ordonnance qui entrera en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2012.

S'agissant des attributions au titre du FMDI, celles-ci sont opérées, comme il a été rappelé ci-dessus, en fonction du nombre d'allocataires de l'année précédente, les données de l'année en cours ne pouvant être disponibles suffisamment tôt pour opérer une répartition. Il en résulte **qu'en 2012, première année d'application du RSA à Mayotte, aucune attribution au titre du FMDI ne pourra être calculée.**

Toutefois, **en cas de reconduction du FMDI en 2013, à ce que Mayotte devra bénéficier, comme les autres départements d'outre-mer, d'attributions au titre du FMDI sur la base des dépenses constatées en 2012.**

#### ***C. L'ADAPTATION DU DISPOSITIF À L'ENTRÉE EN VIGUEUR DU RSA ET DU CONTRAT UNIQUE D'INSERTION DANS LES DOM***

Outre la prorogation du FMDI pour l'année 2012, le présent article **visé à tirer les conséquences de la généralisation du RSA dans les départements d'outre-mer au 1<sup>er</sup> janvier 2011** par l'ordonnance n° 2010-686 du 24 juin 2010.

Cette généralisation implique tout d'abord (alinéa 6 du présent article) de **mentionner l'ordonnance précitée du 24 juin 2010 dans la détermination du montant auquel peut prétendre chaque département au titre de la première part du FMDI.**

Cette généralisation implique par ailleurs de **modifier la rédaction du dispositif déterminant le montant de la quote-part réservée aux départements d'outre-mer dans la deuxième part du FMDI** (alinéas 8 et 9 du présent article). Ainsi, les anciennes références au RMI sont supprimées et une référence à l'ordonnance précitée du 24 juin 2010 est ajoutée. Sur le fond, le mode de calcul de cette quote-part n'est toutefois pas modifié.

Enfin, l'application du RSA dans les départements d'outre-mer nécessite de **modifier la rédaction du dispositif de détermination de la quote-part dont ils bénéficient au titre de la troisième part du FMDI**. En effet, cette part est calculée en référence aux contrats d'insertion passés dans chaque département d'outre-mer. Ces contrats, d'une part, ont été modifiés par la généralisation du RSA et, d'autre part, conservent des spécificités en outre-mer par rapport aux contrats métropolitains qui nécessitent de prévoir un mode de calcul spécifique de la quote-part ultramarine. Ainsi, les références aux anciens contrats d'insertion disparaissent au profit des contrats d'insertion par l'activité (art. L. 522-8 du code de l'action sociale et des familles), des contrats d'accompagnement dans l'emploi (art. L. 5134-20 du code du travail) et des contrats d'accès à l'emploi (art. L. 5522-5 du même code). Comme pour la quote-part de la deuxième part du FMDI, les modalités de calcul de cette quote-part ne sont pas modifiées sur le fond.

#### ***D. PRENDRE ACTE LA REQUALIFICATION DE LA CRÉATION DU RSA EN TRANSFERT DE COMPÉTENCE***

Plusieurs dispositions du présent article (alinéas 4, 5, 10 et 15) visent à **prendre acte de la décision du Conseil constitutionnel**, rendue le 30 juin 2011<sup>1</sup>, **jugeant que la création du RSA ne pouvait s'analyser uniquement en une « extension » de compétence des départements, comme l'avait prévu le législateur**. Il estime ainsi que *« l'institution du revenu de solidarité active doit être regardée, au sens du quatrième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution, d'une part, comme un transfert de compétences en tant qu'il remplace l'allocation de revenu minimum d'insertion et l'allocation de parent isolé et, d'autre part, comme une création ou extension de compétences en tant qu'il remplace le revenu minimum d'activité »*.

Cette décision du Conseil constitutionnel n'entraîne toutefois, s'agissant du fonctionnement du FMDI, que des modifications rédactionnelles **sans conséquences financières**<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Décision n° 2001-142/145 QPC du 30 juin 2011.

<sup>2</sup> Sur les conséquences de la décision du Conseil constitutionnel, voir le commentaire de l'article 12 du présent projet de loi de finances.

### ***E. LA CRÉATION D'UNE PROCÉDURE DE RÉGULARISATION DU VERSEMENT DU FMDI***

Enfin, les alinéas 16 à 18 du présent article créent une **procédure de régularisation des versements opérés au profit de chaque département** au titre d'un exercice antérieur *« lorsque les données prises en compte pour répartir les crédits de cet exercice sont ultérieurement rectifiées, notamment en application d'une décision juridictionnelle passée en force de chose jugée »*.

Ainsi, en cas de besoin, **les sommes nécessaires** pour accroître le montant versé à un département du fait d'une régularisation au titre d'une année « n » **ne seraient pas prélevées sur les dotations versées aux autres départements au titre de la même année « n »**. Cela aurait eu pour conséquence de maintenir les départements dans un état préjudiciable d'insécurité juridique et financière. Les crédits nécessaires seront donc prélevés sur les crédits de l'exercice en cours, sur les parts sur lesquelles porterait l'éventuelle régularisation.

Il semblerait que la création de cette procédure de régularisation par le Gouvernement vise à répondre aux contentieux introduits récemment par les départements de la Seine-Saint-Denis et du Val-d'Oise suite à la diminution de leur dotation au titre du FMDI entre les exercices 2009 et 2010. Ces recours pourraient, le cas échéant, donner lieu à régularisation.

\*

\* \*

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

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

**La prorogation, pour l'année 2012, du dispositif de 500 millions d'euros du FMDI** contribue à améliorer la compensation aux départements du coût des compétences transférées en matière d'insertion.

Toutefois, **le FMDI est loin de suffire à compenser aux départements les charges effectives résultant pour eux du transfert du RMI**. En effet, d'après les derniers chiffres disponibles, en 2009, le montant de la compensation versée par l'Etat aux départements s'est élevé, en incluant les 500 millions d'euros du FMDI, à 5,76 milliards d'euros. Or, **les dépenses des départements au titre du RMI (intégré dans le RSA) étaient de 6,47 milliards d'euros, soit un reste à charge non compensé par l'Etat de 708,6 millions d'euros, correspondant à un taux de couverture de 89 %**.

Cette sous-compensation s'inscrit dans un **contexte financier structurellement difficile** pour les départements, qui subissent un « effet ciseaux » entre le coût des prestations de solidarité individuelle qu'ils versent (RSA, allocation personnalisée d'autonomie, prestation de compensation du handicap) et la réduction de leurs marges de manœuvre fiscales du fait principalement de la réforme de la taxe professionnelle. Certes, en 2010, le regain du marché immobilier a permis aux départements de disposer de ressources fiscales supplémentaires grâce aux droits de mutation à titre onéreux (DMTO), qui ont progressé de 34,6 % entre 2009 et 2010, passant de 5,4 à 7,2 milliards d'euros, hausse qui devrait se poursuivre en 2011. Mais l'évolution du produit des DMTO reste extrêmement variable, alors que les dépenses d'intervention à la charge des départements augmentent à un rythme soutenu et stable d'environ 5 % par an depuis 5 ans.

**C'est donc à un vrai problème structurel que sont confrontées les finances départementales aujourd'hui, auquel les réponses apportées par le Gouvernement ne sont pas satisfaisantes.** A cet égard, le fonds de 150 millions d'euros créé par l'article 83 de la dernière loi de finances rectificative pour 2010<sup>1</sup> apparaît comme une réponse insuffisante est conjoncturelle. Le report *sine die* de la réforme du financement de la dépendance, pourtant attendue, est également regrettable car elle seule pourrait, à terme, résoudre le problème budgétaire auquel les départements sont confrontés.

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

---

<sup>1</sup> Loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010.

*ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 8*

**Fonds exceptionnel de soutien aux départements en difficulté**

**Commentaire : le présent article propose de créer, en 2012, un fonds de soutien aux départements en difficulté doté de 100 millions d'euros.**

**I. LE DROIT EXISTANT**

*A. LE DISPOSITIF VOTÉ EN LOI DE FINANCES RECTIFICATIVE POUR 2010*

L'article 83 de la loi de finances rectificative pour 2010 du 29 décembre 2010<sup>1</sup> a prévu la création d'un fonds de soutien aux collectivités territoriales doté, en 2011, de **150 millions d'euros**.

La **première section** de ce fonds, alimentée par un prélèvement de **75 millions d'euros** sur les ressources de la Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA) a été **reversée aux 30 départements considérés comme les plus défavorisés** au regard d'un indice synthétique prenant en compte, pour chaque département :

- le potentiel financier par habitant ;
- le revenu moyen par habitant ;
- la proportion de personnes âgées de plus de 75 ans.

La **seconde section** du fonds, dotée également de **75 millions d'euros**, servait à verser des subventions exceptionnelles, « *dans le cadre d'une convention, à des départements connaissant des difficultés financières particulières, appréciées notamment au regard des perspectives d'une situation de déficit* ».

*B. LA MISE EN ŒUVRE DU DISPOSITIF EN 2011*

D'après les informations recueillies par votre rapporteure générale, la première section du fonds a été répartie, en 2011, conformément au tableau ci-après.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2010-1658.

**Répartition de la première section du fonds de soutien  
aux départements en difficulté**

(en millions d'euros)

Creuse	2,85
Cantal	2,63
Aude	2,62
Ariège	2,61
Lot	2,61
Guyane	2,60
Gers	2,59
Pyrénées-Orientales	2,57
Lozère	2,56
Indre	2,54
Aveyron	2,53
Dordogne	2,52
Tarn	2,50
Corrèze	2,49
Hautes-Alpes	2,48
Haute-Loire	2,48
Nièvre	2,47
Allier	2,47
Lot-et-Garonne	2,47
Hautes-Pyrénées	2,46
Haute-Corse	2,45
Côtes-d'Armor	2,43
Charente-Maritime	2,42
Alpes-de-Haute-Provence	2,42
Ardèche	2,40
Orne	2,39
Manche	2,39
Vendée	2,36
Saône-et-Loire	2,35
Deux-Sèvres	2,34
Total	75,00

Source : direction générale des collectivités locales

La seconde section du fonds, quant à elle, n'est pas reversée en fonction de règles de répartition mécaniques. Elle a donné lieu à une analyse approfondie au cas par cas par une mission d'appui, mise en place par lettre de mission des ministres chargés de l'intérieur, de la solidarité et du budget.

D'après les informations recueillies par votre commission des finances, « *dix-huit départements ont déposé des dossiers de candidature qui sont instruits par la mission d'appui sur pièce puis sur place. Sept départements (Ardennes, Cher, Corrèze, Nièvre, Haut-Rhin, Tarn et Val-d'Oise) bénéficieront d'un soutien pour un montant maximal total de 65,5 millions d'euros* »<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Réponse aux questionnaires adressés par votre commission des finances.

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

En 2010, le regain du marché immobilier a permis aux départements de disposer de ressources fiscales supplémentaires grâce aux droits de mutation à titre onéreux (DMTO), qui ont progressé de 34,6 % entre 2009 et 2010, passant de 5,4 à 7,2 milliards d'euros, hausse qui devrait se poursuivre en 2011. Mais **l'évolution du produit des DMTO reste extrêmement variable, alors que les dépenses d'intervention à la charge des départements augmentent à un rythme soutenu et stable d'environ 5 % par an depuis 5 ans.**

En outre, le Gouvernement justifiait la création du fonds de soutien aux collectivités territoriales par le **report de la réforme de la dépendance** et de son financement. Or, Roselyne Bachelot, ministre des solidarités et de la cohésion sociale, a annoncé, le 2 septembre 2011, un nouveau report de cette réforme, **qui ne sera donc pas mise en œuvre en 2012.**

Par conséquent, il apparaît nécessaire de **prévoir également, en 2012, une aide exceptionnelle au profit des départements en difficulté** qui, dans l'attente de la réforme globale de la dépendance, permettra de soulager la situation financière très tendue des départements les plus en difficulté.

C'est pourquoi votre commission des finances vous propose un **amendement visant à créer, en 2012, un fonds exceptionnel de soutien aux départements en difficulté, doté de 100 millions d'euros** et réparti selon les mêmes modalités que la première section du fonds versée en 2011, dont les versements sont automatiques et donc garantis.

A la différence du dispositif voté en 2010, le fonds exceptionnel ainsi créé **fera l'objet d'un prélèvement sur les recettes de l'Etat** et non sur les ressources de la CNSA. En effet, en repoussant encore la réforme de la dépendance, l'Etat est à l'origine de la non résolution d'une grande partie des problèmes budgétaires rencontrés par les départements.

Enfin, il est proposé **d'élargir de 30 à 40 le nombre de départements éligibles** aux reversements du fonds afin d'en faire bénéficier certains départements en difficulté qui n'avaient pu percevoir de versements en 2011. Le montant du fonds passant de 75 à 100 millions d'euros entre 2011 et 2012, cela garantira la non dilution des montants versés par rapport à l'année précédente.

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

## ARTICLE 9

*(Art. 1586 B et 1384 B du code général des impôts, art. L. 3334-17 et L. 2335-3 du code général des collectivités territoriales, art. 21 de la loi de finances pour 1992 (n° 91-1322 du 30 décembre 1991), art. 4 et 7 de la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville, art. 27 de la loi n° 2003-710 du 1<sup>er</sup> août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, art. 6 de la loi de finances pour 1987 (n° 86-1317 du 30 décembre 1986), art. 2 et 77 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010, art. 42 de la loi de finances pour 2001 (n° 2000-1352 du 30 décembre 2000), art. 29 de la loi n° 2006-396 du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances, art. 6 de la loi n° 2001-602 du 9 juillet 2001 d'orientation sur la forêt, art. 137 et art. 146 de la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux, art. 52 de la loi n° 95-115 du 4 février d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, art. 95 de la loi de finances pour 1998 (n° 97-1269 du 30 décembre 1997), art. 154 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales)*

### **Evolution des compensations d'exonérations de fiscalité directe locale**

**Commentaire : le présent article met en œuvre la stabilisation en valeur des concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales entre les années 2011 et 2012.**

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

L'article 7 de la loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014<sup>1</sup> fixe pour objectif de stabiliser en valeur le montant des concours de l'Etat aux collectivités territoriales.

L'article 7 précité dispose ainsi qu'est « *stabilisé en valeur, à périmètre constant, l'ensemble constitué par :*

« 1° *Les prélèvements sur recettes de l'État établis au profit des collectivités territoriales, à l'exception du Fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée et des dotations de compensation de la réforme de la taxe professionnelle ;*

« 2° *La dotation générale de décentralisation de la formation professionnelle inscrite sur la mission « Travail et emploi » ;*

---

<sup>1</sup> Voir le rapport n° 78 (2010-2011), loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014, M. Philippe Marini, rapporteur général, fait au nom de la commission des finances.

« 3° Les dépenses du budget général relevant de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ». ».

L'objectif recherché est que la norme d'évolution des concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales soit identique à la norme globale d'évolution des dépenses de l'Etat, hors charge de la dette et contributions au financement des retraites.

Il en résulte la nécessité de prévoir, en 2012 comme cela a été fait pour l'année 2011, l'ajustement à la baisse de certains concours faisant partie de l'enveloppe normée, afin de permettre aux concours qui augmentent de conserver leur progression.

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le dispositif proposé par le présent article est complexe. Son économie générale vise à prolonger l'application, en 2012, de la minoration des compensations d'exonération servant de variables d'ajustement à l'enveloppe normée des concours de l'Etat aux collectivités territoriales.

Rappelons que les articles 48 de la loi de finances pour 2009<sup>1</sup>, 47 de la loi de finances pour 2010<sup>2</sup> et 51 de la loi de finances pour 2011<sup>3</sup> ont prévu un mécanisme de réduction de certains concours faisant office de variables d'ajustement de l'enveloppe normée, afin de garantir que la croissance du montant global des concours ne dépasserait pas la limite prévue par la loi de programmation. Les variables d'ajustement sont des compensations d'exonérations de fiscalité locale, dont le montant a donc dû être réduit de 17,1 % entre 2008 et 2009, de 5,9 % entre 2009 et 2010 et de 7,4 % entre 2010 et 2011.

Parmi les variables d'ajustement de l'enveloppe en 2012, certaines l'étaient déjà en 2011, d'autres le deviennent du fait du **présent article, qui élargit le périmètre des variables d'ajustement de l'enveloppe.**

### ***A. LES VARIABLES D'AJUSTEMENT SONT REGROUPÉES AU SEIN DE TROIS ENSEMBLES DISTINCTS***

#### **1. La dotation pour transfert de compensations d'exonérations de fiscalité directe locale**

La réforme de la taxe professionnelle, en prévoyant des transferts de fiscalité locale entre catégories de collectivités territoriales, a logiquement prévu parallèlement le transfert des compensations d'exonérations liées à chacun des impôts. Le principe même des compensations d'exonérations est

---

<sup>1</sup> Loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008.

<sup>2</sup> Loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009.

<sup>3</sup> Loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010.

en effet qu'elles doivent avoir le même bénéficiaire que la ressource fiscale à laquelle elles se rattachent, puisqu'elles en compensent une partie qui a été exonérée.

Or, au 1<sup>er</sup> janvier 2011, le secteur communal a repris l'ensemble du produit de la taxe foncière sur les propriétés non bâties et l'ensemble du produit de la taxe d'habitation. Les départements récupèrent quant à eux la part régionale de la taxe foncière sur les propriétés bâties.

Du fait de ces mouvements de compensations d'exonérations, l'article 51 de la loi de finances pour 2011 a prévu un dispositif spécifique pour compenser aux régions et aux départements les pertes des compensations d'exonérations résultant des transferts de fiscalité locale prévus par la réforme de la taxe professionnelle.

Ainsi, par exemple, les compensations d'exonérations de taxe foncière sur les propriétés bâties dont bénéficiaient les régions seront transférées aux départements. Sans dispositif de compensation, il en aurait résulté, pour les régions, une perte nette.

Par ailleurs, s'agissant de la partie des exonérations de taxe professionnelle qui n'ont été transposées qu'à la cotisation foncière des entreprises (CFE), qui ne bénéficie qu'au bloc communal, les départements et les régions devraient perdre les compensations d'exonérations dont ils bénéficiaient au titre de certaines exonérations portant sur la taxe professionnelle.

C'est pour remédier à ces effets pervers que l'article 77 de la loi de finances pour 2010 a prévu la création, à compter de 2011, d'un prélèvement sur recettes intitulé « **Dotation pour transferts de compensation d'exonérations de fiscalité directe locale** ». Le montant de cette dotation, en 2011, était égal à la somme des allocations compensatrices versées au titre de l'année 2010, soit **947 millions d'euros**.

**Elle regroupe à la fois des compensations d'exonérations qui faisaient partie, en 2011, des variables d'ajustement de l'enveloppe et des compensations d'exonérations qui n'en faisaient pas partie** (cf. ci-dessous).

## **2. La dotation unique des compensations spécifiques à la taxe professionnelle (DUCSTP)**

Par ailleurs, l'article 51 précité de la loi de finances pour 2011 a créé, à l'image de la dotation pour pertes de compensations d'exonérations pour les départements et les régions, une dotation au profit des communes ou groupements pour se substituer aux seules compensations d'exonérations de taxe professionnelle non transposables sur les nouveaux impôts économiques instaurés dans le cadre de la réforme de la taxe professionnelle.

Cette dotation, intitulée « Dotation unique des compensations spécifiques à la taxe professionnelle » (DUCSTP), regroupe les compensations d'exonérations qui sont forfaitaires, c'est-à-dire déconnectées de l'assiette fiscale de la taxe professionnelle et donc de celle de la CET.

L'ensemble de ses composantes a fait l'objet, en 2011, d'une minoration dans le cadre du dispositif d'ajustement de l'enveloppe des concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales. La **DUCSTP**, d'un montant de **527 millions d'euros en 2011**, est donc **intégralement une variable d'ajustement de l'enveloppe normée** des concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales.

### **3. Le prélèvement sur recettes au titre des compensations d'exonérations de fiscalité directe locale**

Enfin, les autres variables d'ajustement de l'enveloppe sont regroupées au sein du **prélèvement sur recettes au titre des compensations d'exonérations de fiscalité directe locale**, d'un montant de **1 843 millions d'euros en 2011**.

Ce prélèvement sur recettes, institué en 1992, regroupe les montants versés par l'Etat aux collectivités territoriales afin de compenser le coût des diverses mesures d'exonérations de fiscalité directe locale. Au sein de cette dotation, **certaines composantes font partie des variables d'ajustement de l'enveloppe normée, d'autres non**.

Le tableau ci-dessous récapitule les trois ensembles faisant partie, partiellement ou intégralement, des variables d'ajustement de l'enveloppe des concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales.

#### **Les dotations faisant partiellement ou intégralement partie des variables d'ajustement de l'enveloppe**

*(en millions d'euros)*

<b>Dotation</b>	<b>Statut</b>	<b>Montant PLF 2011</b>
Dotation pour transferts de compensations d'exonérations de fiscalité directe locale	En partie variable d'ajustement	947
Dotation unique des compensations spécifiques à la taxe professionnelle (DUCSTP)	Intégralement variable d'ajustement	524
Prélèvement sur recettes au titre des compensations d'exonérations de fiscalité directe locale	En partie variable d'ajustement	1 843

Source : direction générale des collectivités locales

**B. LES VARIABLES D'AJUSTEMENT IDENTIQUES À CELLES DE 2011**

**1. Les composantes qui continuent à faire l'objet d'une minoration**

Les composantes des trois ensembles analysés ci-dessus qui ont fait l'objet d'une minoration en 2011 au titre des variables d'ajustement sont conservées au sein des variables d'ajustement prévues pour l'année 2012, en application du II du présent article.

Elles figurent dans le tableau ci-dessous.

**Variables d'ajustement de l'enveloppe normée en 2011 et 2012**

*(en millions d'euros)*

Impôts et dotations concernés	Montant PLF 2011	Compensations d'exonérations et fraction de dotations concernées
<b>Taxe foncière sur les propriétés bâties</b>	292	Abattement de 30 % sur les bases des logements situés en zone urbaine sensible : article 42 de la loi n° 2000-1352 du 30 décembre 2000 de finances pour 2001.
		Abattement de 30 % sur les bases des logements faisant l'objet d'une convention globale de patrimoine passée entre l'État et les organismes d'HLM : article 42 de la loi n° 2000-1352 du 30 décembre 2000 de finances pour 2001.
		Exonérations des immeubles professionnels situés dans les zones franches urbaines : articles 7 de la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville, 27 de la loi n° 2003-710 du 1 <sup>er</sup> août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, 29 de la loi n° 2006-396 du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances.
		Exonération des logements pris à bail dans les conditions des articles L. 252-1 à L. 252-4 du code de la construction et de l'habitat : articles 1384 B et 1599 <i>ter</i> E du code général des impôts.
		Exonération des personnes de condition modeste : article 21 de la loi n° 91-1322 du 30 décembre 1991 de finances pour 1992.
		Exonération de longue durée (10, 15, 20, 25 et 30 ans) relatives aux constructions neuves de logements sociaux et de 15 ans pour l'acquisition de logements sociaux : articles L. 2335-3, L. 5214-23-2, L. 5215-35 et L. 5216-8-1 du code des collectivités territoriales.
<b>Taxe foncière sur les propriétés non bâties</b>	5	Exonération des terrains plantés en bois : article 6 de la loi n° 2001-602 du 9 juillet 2001 d'orientation sur la forêt.
		Exonération des terrains situés dans un site « Natura 2000 » : article 146 de la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires.
		Exonération des terrains situés dans certaines zones humides ou naturelles : article 137 de la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux.

Impôts et dotations concernés	Montant PLF 2011	Compensations d'exonérations et fraction de dotations concernées
<b>Cotisation foncière des entreprises</b>	19	Dotation de compensation de la réduction pour création d'établissements (RCE) : article 6-IV- <i>bis</i> de la loi n° 86-1317 du 30 décembre 1986 de finances pour 1987.
		Exonération dans les zones de revitalisation rurale (ZRR) : articles 95 de la loi n° 97-1269 du 30 décembre 1997 de finances pour 1998, 52 de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.
		Exonération dans les zones de revitalisation urbaine (ZRU) : article 4 de la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville.
		Exonération dans les zones franches urbaines (ZFU) : articles 4 de la loi n° 96-987 du 14 novembre 1996 relative à la mise en œuvre du pacte de relance pour la ville, 27 de la loi n° 2003-710 du 1 <sup>er</sup> août 2003 d'orientation et de programmation pour la ville et la rénovation urbaine, 29 de la loi n° 2006-396 du 31 mars 2006 pour l'égalité des chances.
<b>Dotation unique des compensations spécifiques à la taxe professionnelle (DUCSTP)</b>	527	Fraction afférente à la part communale et intercommunale de la dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP) définie au IV de l'article 6 de la loi n° 86-1317 du 30 décembre 1986 de finances pour 1987 figée à sa valeur 2010.
		Fraction afférente à la part communale et intercommunale de la dotation de compensation de la réduction de la fraction imposable des recettes dans la base de taxe professionnelle des titulaires de bénéfices non-commerciaux (BNC) définie à l'article 26 de la loi n° 2002-1575 du 30 décembre 2002 de finances pour 2003 figée à sa valeur 2010.
<b>Dotation pour transfert des compensations d'exonérations de fiscalité directe locale des départements</b>	463	Fractions des compensations d'allocations perçues jusqu'en 2010 en matière de TFPNB et de taxe professionnelle mentionnées au dernier alinéa du XVIII du 8 de l'article 77 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010 et relatives : - aux dispositifs énumérés ci-avant (cf. CFE et DUCSTP) en matière de taxe professionnelle ; - au I de l'article 9 de la loi n° 92-1376 du 30 décembre 1992 de finances pour 1993 s'agissant de l'exonération de part départementale et régionale de taxe foncière sur les propriétés non-bâties.
<b>Dotation pour transfert des compensations d'exonérations de fiscalité directe locale des régions</b>		Fractions des compensations d'allocations perçues jusqu'en 2010 en matière de taxe foncière sur les propriétés bâties, de TFPNB et de taxe professionnelle mentionnées au dernier alinéa du XIX du 8 de l'article 77 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010 et relatives : - aux dispositifs énumérés ci-avant en matière TFPNB et de taxe professionnelle (cf. CFE et DUCS-TP) ; - au I de l'article 9 de la loi n° 92-1376 du 30 décembre 1992 de finances pour 1993 s'agissant de l'exonération de part départementale et régionale de TFPNB.
<b>Total</b>	1 306	

Source : évaluations préalables annexées au projet de loi de finances pour 2012.

Le montant total des variables d'ajustement en 2011 était donc de 1 306 millions d'euros. Ces variables vont devoir s'adapter pour permettre de respecter l'objectif de stabilisation en valeur de l'enveloppe entre 2011 et 2012.

## **2. Les compensations qui ne sont pas concernées par la minoration**

Comme en 2011, certaines compensations d'exonérations sont préservées et ne font pas partie des variables d'ajustement de l'enveloppe normée. Les compensations concernées sont les suivantes :

- pour la taxe professionnelle ou la CFE : les compensations des pertes de bases et de redevances des mines, de la suppression de la part salaire au profit du fonds départemental de péréquation, des exonérations dans les zones franches d'activité (ZFA) des départements d'outre-mer (DOM) et des exonérations spécifiques à la Corse ;

- pour la TFPB : les compensations des abattements de 30 % de certains logements faisant l'objet de travaux antisismiques dans les DOM et des exonérations dans les ZFA des DOM ;

- pour la TFPNB : les compensations des exonérations des parts communales et intercommunale des terres agricoles et des exonérations dans les ZFA des DOM ;

- pour la taxe d'habitation : la compensation de l'exonération des personnes de condition modeste.

Ces exclusions se justifient :

- soit par la vocation sociale des exonérations, notamment en matière de taxe d'habitation, qui produit une importante concentration du versement des compensations afférentes sur les collectivités où résident les populations les plus fragiles. Par conséquent, minorer ces compensations pénaliserait des collectivités déjà en difficulté ;

- soit par l'importance et la concentration des exonérations sur des territoires spécifiques - la Corse ou les DOM. De la même manière, minorer ces compensations aurait pour effet d'affecter de manière disproportionnée ces territoires ;

- soit, enfin, par la nécessité de préserver les petites communes rurales qui perçoivent un montant important de compensation d'exonérations de TFPNB des terres agricoles.

### ***B. L'ÉLARGISSEMENT DU PÉRIMÈTRE DES VARIABLES D'AJUSTEMENT PRÉVU PAR LE PRÉSENT ARTICLE***

S'il conserve les variables d'ajustement déjà minorées en 2011, le présent article élargit, dans **son I**, le champ de ces variables, à **deux**

**compensations liées aux dispositifs d'exonération de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE).**

### **1. Les exonérations de CVAE liées aux exonérations de CFE**

L'article 1586 *nonies* du code général des impôts prévoit que **les établissements exonérés de CFE en application de la délibération d'une commune ou d'un établissement public de coopération intercommunale sont, à leur demande, exonérés de CVAE** pour sa fraction taxée au profit de la commune ou de l'établissement public de coopération intercommunale. Les exonérations concernées sont notamment celles au titre des zones de revitalisation rurale et des zones franches urbaines.

### **2. Les exonérations de CVAE liées aux exonérations et abattement de TP non arrivés à leur terme**

Le 5.3.2. de l'article 2 de la loi de finances pour 2010 prévoit par ailleurs que l'Etat compense les **exonérations de CVAE afférentes à des établissements qui bénéficiaient, avant la réforme de la taxe professionnelle, d'exonérations ou d'abattements transitoires de taxe professionnelle non encore arrivés à leur terme.**

### **3. La mise en œuvre d'une minoration de ces compensations**

Le **I du présent article** prévoit tout d'abord les modalités de calcul de ces compensations. Ainsi, la compensation versée par l'Etat sera égale au produit de la valeur ajoutée imposable au titre de l'année précédant celle du versement de la compensation par le taux d'imposition à la CVAE prévu par l'article 1586 *ter* du code général des impôts applicable à l'établissement concerné.

En outre, il prévoit que **ces compensations feront partie, à compter de l'année 2012, des variables d'ajustement** de l'enveloppe normée des concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales. Au sein de ces compensations, seules seront préservées :

- celles liées aux exonérations de CFE afférentes aux créations d'établissement et aux augmentations de bases financées sans aide publique pour 25 % au moins de leur montant, intervenues en Corse (art. 1466 C du code général des impôts) ;

- celles liées à l'abattement de 150 000 euros sur la base de CFE des entreprises existants au 1<sup>er</sup> janvier 2009 en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique ou à La Réunion (art. 1466 F du code général des impôts) ;

- et celles liées à la réduction des bases communales et intercommunales de taxe professionnelle applicable aux établissements

implantés en Corse à compter de 1995 (art. 2 de la loi n° 94-1131 du 27 décembre 1994 portant statut fiscal de la Corse).

Ces exceptions visent à **préserver les compensations dont la concentration géographique sur certains territoires** (la Corse ou les départements d'outre-mer) **est telle que leur minoration en tant que variables d'ajustement pourrait porter particulièrement préjudice aux territoires concernés.**

### ***C. LE CALCUL DU TAUX DE MINORATION DES VARIABLES D'AJUSTEMENT***

La minoration de certaines compensations d'exonérations de fiscalité locale est nécessaire pour permettre à certaines variables d'augmenter, au sein d'une enveloppe dont le montant est stabilisé en valeur.

### Montant de l'enveloppe fermée en 2011

(en millions d'euros)

	LFI 2011
Dotation globale de fonctionnement	41 380
Dotation spéciale instituteur	26
Dotation élu local	65
Prélèvement sur les recettes de l'Etat au profit de la collectivité territoriale de Corse et des départements de Corse	40
Dotation départementale d'équipement des collèges	326
Dotation régionale d'équipement scolaire	661
Dotation globale de construction et d'équipement scolaire	3
Fonds de solidarité en faveur des collectivités territoriales touchées par des catastrophes naturelles	0
Fonds de mobilisation départementale pour l'insertion	500
Dotation de compensation des pertes de base de TP et de redevance des mines	35
Autres compensations d'exonérations	1 843
Dotations pour transferts de compensations d'exonérations de fiscalité locale	947
Dotation unique des compensations spécifiques à la taxe professionnelle (DUDSTP)	527
Dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR)	616
Dotation globale d'équipement des départements	224
Dotation générale de décentralisation et dotation globale de compensation (Mission RCT)	1 513
Dotation de développement urbain (DDU)	50
Dotation pour les titres sécurisés	19
Fonds de soutien aux communes touchées par le redéploiement territorial des armées	10
Dotations outre-mer	109
Subventions diverses	4
DGD Formation Professionnelle (Mission "Travail et Emploi")	1 702
<b>Total des concours de l'enveloppe normée</b>	<b>50 601</b>

Source : direction générale des collectivités locales

Comme l'indique le tableau ci-dessus, le montant total des concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales inclus dans l'enveloppe normée était égal, en 2011, à 50 601 millions d'euros.

Comme en 2011 - à la différence des lois de finances pour les années 2009 et 2010 - et en application du nouveau projet de loi de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014, le fonds de compensation de la TVA (FCTVA), bien que constituant un prélèvement sur les recettes de l'Etat, est exclu de l'enveloppe fermée des concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales.

Le produit des amendes de police redistribué en faveur des collectivités territoriales est également sorti de l'enveloppe normée. Cette exclusion résulte directement de la suppression du prélèvement sur recettes correspondant, l'article 31 du projet de loi de finances pour 2011 créant un

nouveau compte d'affectation spéciale « Contrôle de la circulation et du stationnement routier » qui regroupera l'ensemble des recettes des amendes<sup>1</sup>.

Enfin, **les dotations créées pour compenser les effets de la réforme de la taxe professionnelle** (dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle, dotation de garantie des reversements de fonds départements de péréquation de taxe professionnelle et dotation de compensation des produits syndicaux fiscalisés) **ne font pas partie de l'enveloppe normée**.

## **2. La contraction des variables d'ajustement**

Plusieurs dotations comprises dans l'enveloppe ont leur propre rythme d'évolution entre 2011 et 2012, comme l'indique le tableau ci-après :

---

<sup>1</sup> Il est renvoyé, sur ce point, au commentaire de l'article 31 du présent projet de loi de finances.

### Evolution des concours financiers qui ne servent pas de variable d'ajustement

(en millions d'euros)

	LFI 2011	PLF 2012 à périmètre constant	Evolution
Dotation globale de fonctionnement	41 380	41 469	+ 0,2 %
Dotation spéciale instituteur	26	24	- 7,7 %
Dotation élu local	65	65	0,0 %
Prélèvement sur les recettes de l'Etat au profit de la collectivité territoriale de Corse et des départements de Corse	40	41	+ 2,5 %
Dotation départementale d'équipement des collèges	326	326	0,0 %
Dotation régionale d'équipement scolaire	661	661	0,0 %
Dotation globale de construction et d'équipement scolaire	3	3	0,0 %
Fonds de solidarité en faveur des collectivités territoriales touchées par des catastrophes naturelles	0	20	-
Fonds de mobilisation départementale pour l'insertion	500	500	0,0 %
Dotation de compensation des pertes de base de TP et de redevance des mines	35	50	+ 42,9 %
Autres compensations d'exonérations <b>ne faisant pas partie des variables d'ajustement</b>	1 528	1 495	- 2,2 %
Dotations pour transferts de compensations d'exonérations de fiscalité locale <b>ne faisant pas partie des variables d'ajustement</b>	484	478	- 1,2 %
Prélèvement RGAP « Granulats »	0	23	-
Dotation d'équipement des territoires ruraux (DETR)	616	616	0,0 %
Dotation globale d'équipement des départements	224	224	0,0 %
Dotation générale de décentralisation et dotation globale de compensation (Mission RCT)	1 513	1 513	0,0 %
Dotation de développement urbain (DDU)	50	50	0,0 %
Dotation pour les titres sécurisés	19	19	0,0 %
Fonds de soutien aux communes touchées par le redéploiement territorial des armées	10	0	- 100 %
Dotations outre-mer	109	110	+ 0,9 %
Subventions diverses	4	4	0,0 %
DGD Formation Professionnelle (Mission "Travail et Emploi")	1 702	1 702	0,0 %
<b>Total des concours de l'enveloppe normée</b>	<b>49 296</b>	<b>49 393</b>	<b>+ 0,2 %</b>

Source : direction générale des collectivités locales

Au total, on relève que les concours financiers qui ne servent pas de variable d'ajustement augmentent, entre la loi de finances initiale pour 2011 et 2012, de 98 millions d'euros pour s'élever à 49 393 millions d'euros, au sein de l'enveloppe globale de 50 601 millions d'euros.

Cette hausse est presque exclusivement imputable à l'**augmentation de 89 millions d'euros de la DGF** (+ 0,2 %), détaillée dans le commentaire de l'article 6 du présent projet de loi de finances.

Votre rapporteure générale constate donc qu'en l'état actuel, le mécanisme de l'enveloppe normée stabilisée en valeur, conduit à effectuer un arbitrage entre, d'un côté, la dotation globale de fonctionnement (DGF) et, d'un autre côté, les compensations d'exonérations, dont certaines augmentent

du fait de leur rythme propre d'évolution, alors que d'autres diminuent afin de garantir la stabilisation en valeur de l'enveloppe globale.

Il en résulte que pour compenser la hausse de 98 millions d'euros des composantes de l'enveloppe qui ne servent pas de variables d'ajustements, **les variables d'ajustement devront diminuer de 98 millions d'euros entre leur évaluation en loi de finances pour 2011 et le présent projet de loi de finances, pour atteindre, en 2012, un montant de 1 207 millions d'euros.**

Comme l'indique le tableau ci-dessous, la minoration des variables est appliquée non pas au montant des variables prévu en LFI 2011 mais au montant tendanciel de ces variables, en 2012. En effet, les compensations d'exonérations ont leur propre rythme d'évolution qui tient compte notamment de l'évolution des bases faisant l'objet d'exonérations. **Le montant tendanciel 2012 des variables d'ajustement étant de 1 430 millions d'euros, ramener leur montant à 1 207 millions d'euros en 2012 nécessite de leur appliquer uniformément un taux de minoration de - 15,6 %.** Par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale pour 2011, le taux de minoration est moindre (- 7,6 %).

#### Evolution du montant des variables d'ajustement de l'enveloppe

(en millions d'euros)

Variable d'ajustement	LFI 2011	Tendanciel 2012 avant minoration	PLF 2012 à périmètre constant	Evolution
<b>Compensation d'exonérations relatives à la fiscalité locale (partiellement variable d'ajustement)</b>	315	430	363	- 15,6 %
<b>Composantes de la dotation unique des compensations spécifiques à la taxe professionnelle (DUCSTP) faisant partie des variables d'ajustement</b>	527	530	447	- 15,6 %
<b>Composantes de la dotation pour transferts de compensations d'exonérations de fiscalité directe locale faisant partie des variables d'ajustement</b>	463	471	397	- 15,6 %
<b>Total</b>	1 306	1 430	1 207	- 15,6 %

Source : direction du budget

S'ajoute au montant des variables d'ajustement de 1 207 millions d'euros en 2012 une mesure de périmètre : à compter de l'année 2012, la dotation de compensation au titre de la réduction pour création d'établissement

(RCE)<sup>1</sup> est intégrée au montant du prélèvement sur recettes au titre des compensations d'exonérations de fiscalité directe locale, ce qui majore le montant de cette variable d'ajustement à hauteur de 30 millions d'euros et porte le montant global des variables à 1 237 millions d'euros.

C'est pourquoi le B du III du présent article fixe le **montant total à retenir au titre de 2012 pour l'ensemble des compensations servant de variables d'ajustement à 1 237 142 087 euros, soit un taux de diminution effectif de - 14,5 %** entre les prévisions d'exécution pour l'année 2011, au format 2012, et le présent projet de loi de finances pour 2012.

\*

\* \*

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

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

Le dispositif particulièrement complexe mis en œuvre par le présent article poursuit un **objectif simple : minorer, à hauteur de - 14,5 %, les variables d'ajustement de l'enveloppe normée afin de garantir la stabilisation en valeur des concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales**. Cette stabilisation n'est que l'application de l'article 7 de la loi précitée de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014. En pratique, elle conduit à effectuer un **arbitrage entre des compensations d'exonérations de fiscalité locale qui diminuent au profit d'une hausse de la DGF**.

Toutefois, **l'Assemblée nationale a minoré plusieurs composantes de l'enveloppe normée par rapport au projet de loi de finances initiale, en application des diverses mesures visant à réduire de 200 millions d'euros les concours de l'Etat aux collectivités territoriales**.

Il en résulte que la minoration des variables d'ajustement ne conduit plus, comme dans la version initiale du présent projet de loi de finances, à stabiliser en valeur **le montant de l'enveloppe normée**. Celle-ci **connaîtra en réalité une diminution nette de 129 millions d'euros entre 2011 et 2012** résultant :

- pour 77 millions d'euros, de la minoration de la DGF ;
- pour 23 millions d'euros, de la suppression du prélèvement sur recettes au titre de la TGAP « Granulats » ;

---

<sup>1</sup> Exonération de taxe professionnelle des établissements nouveaux en totalité l'année de leur création et de moitié l'année suivante.

- pour 20 millions d'euros, de la suppression de la dotation prévue initialement au profit du fonds de solidarité des collectivités touchées par des catastrophes naturelles ;

- enfin, pour 9 millions d'euros, de la suppression du prélèvement sur recettes au titre de la compensation de la taxe « flippers ».

Votre commission vous propose d'adopter le présent article sans modification ce qui conduira, du fait de la suppression de l'ensemble des mesures portant réduction de 200 millions d'euros des concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales, à une stabilisation en valeur des concours financiers compris dans l'enveloppe normée.

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

*ARTICLE 9 bis (nouveau)*

*(Art. 25 de la loi n° 2006-1666 du 21 décembre 2006 de finances pour 2007)*

**Suppression du prélèvement sur recettes au profit des collectivités territoriales consécutif à la réforme de l'imposition des appareils automatiques récréatifs**

**Commentaire : le présent article vise à supprimer le versement, au profit des collectivités territoriales, d'un prélèvement sur les recettes de l'Etat compensant la réforme de l'imposition des appareils automatiques récréatifs installés dans les lieux publics.**

**I. LE DROIT EXISTANT**

L'article 25 de la loi n° 2006-1666 du 21 décembre 2006 de finances pour 2007 a profondément modifié le régime d'imposition des appareils récréatifs automatiques (essentiellement les flippers et les juke-boxes) installés dans les débits de boisson et les fêtes foraines au profit des communes.

Avant cette réforme, leur imposition variait entre 16 euros par machine pour les communes de moins de 1 000 habitants et 92 euros pour les communes de plus de 50 000 habitants. En outre, les conseils municipaux pouvaient affecter le montant de la taxe d'un coefficient de 2 à 4.

La réforme de 2006 a **fortement allégé, à compter de 2007, l'imposition des machines automatiques récréatives situées dans les lieux publics**, puisqu'un tarif fixe de 5 euros par appareil et par an a été mis en place.

Le VII de l'article 25 précité a prévu que **le manque à gagner résultant pour les communes de cette réforme serait compensé par un prélèvement sur les recettes de l'Etat**, au titre de la compensation d'exonérations de fiscalité locale. Cette compensation **représente un coût budgétaire de 9,1 millions d'euros par an pour l'Etat**.

**II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ**

L'Assemblée nationale a adopté, avec **l'avis favorable de sa commission des finances**, un **amendement du Gouvernement** visant à supprimer cette compensation d'exonération.

D'après l'exposé des motifs de l'amendement, cette compensation, versée à plus de 12 000 communes, représenterait pour elles un montant non significatif puisque 90 % des communes bénéficieraient de moins de 700 euros par an et 98 % d'entre elles moins de 6 000 euros par an. En outre, le montant

de la compensation est aujourd'hui décorrélé des jeux automatiques effectivement présents dans les établissements des territoires concernés.

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

**L'application du présent article conduirait à une diminution de 9,1 millions d'euros du montant des concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales.**

Comme l'indique l'exposé des motifs de l'amendement, son objectif est de **contribuer à réduire de 200 millions d'euros le montant global de ces concours**, dans le cadre de l'effort supplémentaire de réduction des dépenses de l'Etat d'un milliard d'euros annoncé par François Fillon, Premier ministre, le 24 août 2011.

**Or, votre commission des finances est opposée à ce que les collectivités territoriales contribuent à cet effort supplémentaire.**

**La situation financière des collectivités territoriales et leur autonomie fiscale ont déjà été malmenées par la réforme de la taxe professionnelle**, alors qu'elles ne sont pas principalement responsables du niveau d'endettement de la France puisque, depuis le début des années 1980, leur endettement s'est établi entre 7 et 9 points de PIB.

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

*ARTICLE 9 ter (nouveau)*

*(Art. 139 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011)*

**Suppression du prélèvement sur recettes « TGAP granulats »**

**Commentaire : le présent article tend à supprimer le prélèvement sur recettes concernant la taxe générale sur les activités polluantes des matériaux d'extraction, dite « TGAP granulats ».**

**I. LE DISPOSITIF INTRODUIT PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

Le présent article a été adopté par l'Assemblée nationale, à l'initiative du Gouvernement et avec l'avis favorable de la commission des finances.

Il vise à supprimer le prélèvement sur recettes (PSR) spécifique concernant la taxe générale sur les activités polluantes des matériaux d'extraction, dite « TGAP granulats » institué par l'article 139 de la loi de finances pour 2011, dont l'entrée en vigueur était prévue en 2012.

Le dispositif, créé par le Sénat à l'initiative de notre collègue Jean-Etienne Antoinette et des membres du Groupe Socialiste, apparentés et rattachés, prévoyait le prélèvement sur les recettes de l'Etat d'un tiers du produit de la taxe, au profit des collectivités territoriales, en vue de financer des opérations destinées à la protection de l'environnement ou à l'entretien des voiries municipales.

Le Gouvernement appuie sa proposition sur les difficultés de mise en place de ce PSR et les anomalies relevées dans les simulations de sa répartition. Il souligne ainsi que *« le dispositif d'affectation de la TGAP sur les matériaux d'extraction, susceptible d'être dispersé sur 15.000 communes, présente un intérêt limité pour les collectivités concernées (dotation moyenne de moins de 1600 €). Il présente par ailleurs un coût élevé de gestion pour l'Etat »*.

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

Le présent article constitue un des éléments portant la contribution supplémentaire de 200 millions d'euros demandée aux collectivités et annoncée par le Premier Ministre le 24 août 2011.

La suppression du PSR « TGAP granulats » contribue en effet à hauteur de 23,3 millions d'euros à ce plan d'économies.

**Votre commission des finances est opposée à ce que les collectivités territoriales soient sollicitées pour cet effort supplémentaire eu égard à leur situation financière particulièrement difficile à la suite de la réforme de la taxe professionnelle.**

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

*ARTICLE 10*

*(Art. 40 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006)*

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

**Commentaire : le présent article actualise les fractions régionales de tarif de TIPP servant de support à la compensation financière des transferts de compétences aux régions prévus par la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.**

**I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ**

L'article 52 de la loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004 de finances pour 2005, complété par l'article 40 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006, constitue la base juridique de l'attribution aux régions et à la collectivité territoriale de Corse d'une fraction de tarif de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TIPP) destinée à financer les transferts de compétences prévus par la loi n° 2004-809 du 13 août 2004.

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

Le présent article modifie donc le tableau qui détermine les modalités de calcul de la **compensation financière des transferts de compétences** réalisés, sur le fondement de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, au bénéfice des régions métropolitaines et de la collectivité territoriale de Corse.

Le tableau ne mentionne pas les régions d'outre-mer, pour lesquelles la compensation de charges répond à des règles différentes. En effet, les charges nouvelles qui leur incombent sont compensées, depuis la régionalisation de l'assiette de TIPP en 2006, par un abondement de leur dotation générale de décentralisation (DGD) et non par transfert de TIPP, car cette taxe n'est pas en vigueur en outre-mer.

Comme à l'ordinaire, les fractions de tarifs attribuées aux régions, qui sont fixées **de manière provisionnelle en loi de finances initiale**, devront faire l'objet d'une **régularisation en loi de finances rectificative** en fonction des droits à compensation effectifs au titre de l'exercice considéré.

### Les fractions de tarifs de la TIPP attribuées aux régions pour 2012

(en euros par hectolitre)

Région	Gazole	Supercarburant sans plomb
Alsace	4,69	6,65
Aquitaine	4,39	6,21
Auvergne	5,72	8,10
Bourgogne	4,12	5,82
Bretagne	4,72	6,67
Centre	4,27	6,05
Champagne-Ardenne	4,82	6,83
Corse	9,63	13,61
Franche-Comté	5,88	8,30
Île-de-France	12,05	17,04
Languedoc-Roussillon	4,12	5,84
Limousin	7,98	11,27
Lorraine	7,23	10,21
Midi-Pyrénées	4,68	6,61
Nord-Pas-de-Calais	6,75	9,55
Basse-Normandie	5,08	7,20
Haute-Normandie	5,02	7,11
Pays-de-Loire	3,97	5,63
Picardie	5,29	7,50
Poitou-Charentes	4,19	5,94
Provence-Alpes-Côte d'Azur	3,92	5,56
Rhône-Alpes	4,13	5,84

Source : présent projet de loi de finances

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

## II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article ne procède qu'à l'**actualisation des montants nécessaires à une compensation dont les modalités**, organisées par les lois de finances pour 2005 et 2006 principalement, **demeurent inchangées.**

Votre rapporteure générale prend acte que l'ajustement proposé pour 2012 des fractions de la TIPP au bénéfice des régions s'analyse en une **majoration des recettes fiscales de l'Etat**, à hauteur de **1 million d'euros.**

Il correspond à la compensation financière des charges nouvelles incombant aux régions du fait de la modification par l'Etat, par voie réglementaire, des règles relatives au **diplôme d'État d'infirmier** et au **diplôme d'Etat d'ergothérapeute** qui visent notamment à intégrer ces diplômes au système universitaire LMD (Licence – Master – Doctorat) par l'attribution du grade de licence aux titulaires de ces deux diplômes issus des nouveaux programmes de formation.

Elle observe également que la commission consultative sur l'évaluation des charges (CCEC) a été saisie le 2 décembre 2009 des modalités d'évaluation des charges nouvelles compensables engendrées par la réforme de la formation des infirmiers et le 7 décembre 2010, de celles relatives à la réforme du cursus ergothérapeute. Ces modalités ont reçu un accueil favorable de la part des représentants des élus des collectivités territoriales.

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

## ARTICLE 11

*(Art. 52 de la loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004 de finances pour 2005)*

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

**Commentaire : le présent article vise à fixer pour 2012 le montant des fractions de tarifs de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TIPP) attribuées aux départements au titre de la compensation financière des transferts de compétences résultant de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales et de la loi du 26 octobre 2009 relative au transfert des parcs de l'équipement.**

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

Le présent article se contente de mettre en œuvre, sans les modifier, les principes juridiques et les modalités techniques régissant la compensation financière des **transferts de compétences dont bénéficient les départements en application des lois n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales et n° 2009-1291 du 26 octobre 2009 relative au transfert aux départements des parcs de l'équipement et à l'évolution de la situation des ouvriers des parcs et ateliers.**

L'article 52 de la loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004 de finances pour 2005 constitue la base juridique de **l'attribution aux départements d'une part du produit de la taxe spéciale sur les contrats d'assurance (TSCA) et, depuis 2008, d'une part du produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TIPP).** En effet, depuis 2008, l'assiette de la TSCA transférée ne permettant plus, bien qu'ayant été élargie, de couvrir entièrement les droits à compensation des départements.

Afin de tenir compte de la nouvelle tranche 2012 des transferts de compétences aux départements prévus par les lois précitées du 13 août 2004 et du 26 octobre 2009, **il convient, comme chaque année, d'actualiser les taux des fractions de la TIPP affectées aux départements.**

#### **II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ**

L'ajustement des charges résultant des transferts de compétences concerne principalement les **nouveaux transferts de personnels intervenant en 2012**, c'est-à-dire de l'inscription, pour un montant de **1,9 million d'euros**, de la compensation pérenne des postes des services ou parties de services des parcs de l'équipement, transférés au 1<sup>er</sup> janvier 2010.

Il convient donc d'**ajuster la fraction de la TIPP transférée de manière à fournir un produit égal au solde différentiel entre les deux exercices**. En conséquence des nouvelles évaluations de charges, le 1° du présent article modifie l'article 52 précité de la loi de finances pour 2005 afin de porter :

- de 1,662 euro à 1,669 euro par hectolitre la fraction de tarif de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers attribuée aux départements s'agissant des supercarburants sans plomb ;

- et de 1,176 euro à 1,179 euro par hectolitre la fraction de tarif de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers attribuée aux départements s'agissant du gazole présentant un point éclair inférieur à 120 C°.

Le 2° du présent article **ajuste les montants du tableau de répartition entre les départements**.

Il convient de rappeler que cette répartition s'effectue sur la base du droit à compensation de chaque département qui correspond au montant des charges qui lui ont été spécifiquement transférées, sur la base d'un arrêté, pris à la fin de chaque année après avis de la Commission consultative d'évaluation des charges.

Les montants de la compensation due au titre des transferts intervenant en 2012, suivant l'exemple des années précédentes, devraient être révisés, en loi de finances rectificative ou, même, dans le cours de la discussion sur le présent projet de loi de finances, entraînant un ajustement des fractions de tarifs de la TIPP attribuées aux départements par le présent article.

Cet ajustement devrait principalement être fonction du nouveau dénombrement des droits d'option exercés par les agents concernés.

\*  
\*      \*

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

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

Comme cela a été rappelé dans le commentaire de l'article 10 du présent projet de loi de finances, qui met en œuvre un dispositif similaire s'agissant de la compensation des transferts de compétences aux régions, le présent article ne procède qu'à **l'actualisation des montants nécessaires à une compensation dont les modalités demeurent inchangées.**

Il se traduit par une **diminution des recettes fiscales de l'Etat de 1,96 million d'euros.**

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

## ARTICLE 12

(Art. 51 de la loi n°2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009 et art. 7 et 35 de la loi n° 2008-1249 du 1<sup>er</sup> décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion)

### **Compensation aux départements des charges résultant de la mise en œuvre du revenu de solidarité active (RSA)**

**Commentaire :** le présent article propose, d'une part, d'ajuster le droit à compensation des départements et de Saint-Pierre-et-Miquelon au titre de la généralisation du revenu de solidarité active (RSA) et, d'autre part, de modifier la base de référence servant à l'ajustement des compensations versées.

## **I. LE DROIT EXISTANT**

### ***A. LA CRÉATION D'UNE NOUVELLE COMPÉTENCE À LA CHARGE DES DÉPARTEMENTS***

#### **1. En métropole**

La loi généralisant le revenu de solidarité active (RSA) et réformant les politiques d'insertion<sup>1</sup> a prévu la généralisation du dispositif du RSA, qui s'est substitué au revenu minimum d'insertion (RMI) et à l'allocation de parent isolé (API). En se substituant à ces minima, **le législateur avait jugé que le RSA opérait une « extension » des compétences des départements**, détaillée par notre collègue Eric Doligé dans son rapport pour avis<sup>2</sup>, au nom de la commission des finances, sur ce projet de loi. Il relevait ainsi que *« cette réforme se traduit par une nouvelle répartition, entre l'Etat et les départements, de la charge de financement des minima sociaux. Ainsi, le département se voit :*

*« - déchargé du financement des dispositifs d'intéressement liés au RMI ;*

*« - maintenu dans sa compétence relative au RMI, hors dispositifs d'intéressement ;*

*« - confier la charge équivalant à l'actuelle API, hors dispositifs d'intéressement liés à l'API ».*

---

<sup>1</sup> Loi n° 2008-1249 du 1<sup>er</sup> décembre 2008.

<sup>2</sup> Avis n° 32 (2008-2009), Eric Doligé, rapporteur pour avis au nom de la commission des finances.

Au total, **l'ensemble de ces mouvements s'est traduit par une charge financière supplémentaire pour les départements métropolitains depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2009**, date des premiers versements de RSA.

## **2. En outre-mer**

L'article 29 de la loi précitée généralisant le RSA a prévu que le RSA entrerait en vigueur dans les départements d'outre-mer, à Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon au plus tard le 1<sup>er</sup> janvier 2011. Il habilitait le Gouvernement à prendre par ordonnance les mesures nécessaires à l'application de ce dispositif en outre-mer.

Par une ordonnance du 24 juin 2010<sup>1</sup>, le Gouvernement a prévu, à **compter du 1<sup>er</sup> janvier 2011, l'extension et l'adaptation du RSA aux collectivités territoriales d'outre-mer** visées par l'article 29 de la loi précitée généralisant le RSA.

### ***B. LE MODE DE COMPENSATION PRÉVU PAR LA LOI GÉNÉRALISANT LE RSA***

#### **1. Les principes constitutionnels**

Le choix de qualifier « d'extension » et non de « transfert » de compétences les nouvelles compétences à la charge des départements a des conséquences quant au mode de compensation. Ainsi, le Conseil constitutionnel a jugé<sup>2</sup>, en application de l'article 72-2 de la Constitution, que, en ce qui concerne les **extensions de compétences**, *« il n'est fait obligation au législateur que d'accompagner ces créations ou extensions de compétences de ressources dont il lui appartient d'apprécier le niveau, sans toutefois dénaturer le principe de la libre administration des collectivités territoriales »*.

A l'inverse, s'agissant des **transferts de compétences**, le Conseil constitutionnel a jugé que, *« lorsqu'il transfère aux collectivités territoriales des compétences auparavant exercées par l'Etat, le législateur est tenu de leur attribuer des ressources correspondant aux charges constatées à la date du transfert »*. Dans ce cas, l'Etat est obligé de compenser la charge transférée en affectant un montant strictement égal aux charges qu'il supportait avant le transfert du fait de cette compétence.

---

<sup>1</sup> Ordonnance n° 2010-686 du 24 juin 2010 portant extension et adaptation dans les départements d'outre-mer, à Saint-Barthélemy, Saint-Martin et Saint-Pierre-et-Miquelon de la loi n° 2008-1249 du 1<sup>er</sup> décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active et réformant les politiques d'insertion.

<sup>2</sup> Décision n° 2004-509 DC du 13 janvier 2005 relative à la loi de programmation pour la cohésion sociale.

## 2. Le calendrier de la compensation

L'article 7 de la loi précitée généralisant le RSA a prévu **plusieurs réajustements du droit à compensation des départements** :

- la loi de finances pour 2009 a prévu un droit à compensation pour les départements au regard des **dépenses prévisionnelles** liées à l'extension de leurs compétences pour la moitié de l'année 2009 ;

- la loi de finances pour 2010 a réajusté le droit à compensation au regard des **dépenses réellement engagées par l'Etat en 2008** au titre des extensions de compétences liées à la généralisation du RSA ;

- la loi de finances pour 2011 a de nouveau actualisé le droit à compensation au regard des **comptes administratifs des départements pour l'année 2009** ;

- enfin, la loi prévoit que le présent projet de loi de finances détermine le droit à compensation définitif, au regard des **comptes administratifs des départements pour 2010**.

Ainsi, l'article 51 de la loi de finances pour 2009<sup>1</sup> avait fixé, pour une base annuelle de compensation évaluée à **644 millions d'euros**, un montant prévisionnel du droit à compensation au titre de l'année 2009 de 322 millions d'euros.

L'article 51 de la loi de finances pour 2010<sup>2</sup> a réajusté, au vu des dépenses réellement engagées par l'Etat en 2008, le droit annuel à compensation des départements à hauteur de **599 millions d'euros**.

Toutefois, il a été décidé, d'une part, de **ne pas procéder au réajustement de la compensation à la baisse pour l'année 2009** et, d'autre part, de mettre en place un **versement exceptionnel de 7,7 millions d'euros en faveur des seuls départements sous-compensés au titre de l'année 2009**. Enfin, un **versement ponctuel provisionnel de 37,4 millions d'euros a été prévu pour 2010**, notamment pour compenser de manière anticipée la probable hausse des coûts du RSA liée à l'augmentation du nombre de bénéficiaires.

Enfin, l'article 55 de la loi de finances pour 2011<sup>3</sup> a réajusté le droit à annuel à compensation des départements métropolitains au vu des comptes administratifs des départements en 2009, le droit annuel s'élevant à **699,3 millions d'euros**. Toutefois, **la mise en œuvre de la compensation s'est heurtée au manque de fiabilité des comptes administratifs de certains départements qui ne permettaient pas de déterminer avec précision les montants engagés au titre du RSA socle majoré**. Par conséquent, suite à l'adoption de deux amendements, l'un à l'Assemblée nationale, l'autre au

---

<sup>1</sup> Loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008.

<sup>2</sup> Loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009.

<sup>3</sup> Loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010.

Sénat, le montant de la compensation de 35 départements n'avait pas été actualisé et le Gouvernement avait pris la décision de « *diligenter une mission d'inspection interministérielle chargée d'expertiser et de consolider les dépenses relevant de l'ensemble des départements métropolitains en 2009 au titre du RSA socle majoré et de définir des règles uniformes d'engagement de ces dépenses et de contrôle de leur imputation dans les comptes 2010 afin qu'ils constituent une base de référence incontestable à partir de laquelle les ajustements définitifs du droit à compensation des départements pourront être mis en œuvre* »<sup>1</sup>.

L'article 55 précité a également mis en place la compensation de l'extension du RSA, au 1<sup>er</sup> janvier 2011, aux quatre départements d'outre-mer, à Saint-Pierre-et-Miquelon, à Saint-Martin et à Saint-Barthélemy<sup>2</sup>.

### **C. UNE COMPENSATION PAR AFFECTATION D'UNE FRACTION DU TARIF DE TIPP**

L'article 3 de la loi précitée généralisant le RSA dispose que « *la compensation financière s'opère, à titre principal, par l'attribution d'impositions de toutes natures* ».

L'article 51 précité de la loi de finances pour 2009 a prévu que la compensation serait effectuée par **attribution aux départements d'une fraction de taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TIPP)**. Ce mode de compensation est équivalent à celui mis en place pour compenser le transfert de compétences du RMI en 2004. En effet, comme pour la compensation du RMI, ce n'est pas une quote-part du produit de la TIPP qui est transférée de l'Etat aux départements mais une fraction du tarif appliqué aux quantités de carburant vendues sur le territoire. Se voyant affecter une fraction du tarif de TIPP, les départements ne seront donc pas soumis à l'aléa des tarifs de TIPP décidés par l'Etat, lui seul subissant les effets d'une éventuelle augmentation ou diminution de ces tarifs.

S'agissant de Saint-Martin et de Saint-Barthélemy, où la TIPP n'est pas applicable, la compensation est versée par une **majoration de la dotation globale de compensation (DGC)** versée à chacune de ces collectivités, en application des articles LO. 6271-5 et LO. 6371-5 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

---

<sup>1</sup> Exposé des motifs de l'amendement adopté par le Sénat à l'article 25 du projet de loi de finances pour 2011.

<sup>2</sup> Le cas de la compensation à Mayotte de la mise en place du RSA fait l'objet de l'article 13 du présent projet de loi de finances, au commentaire duquel il est renvoyé.

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

### *A. L'AJUSTEMENT DÉFINITIF DU DROIT À COMPENSATION DES DÉPARTEMENTS MÉTROPOLITAINS POUR L'ANNÉE 2012*

Le I du présent article propose de **réajuster les fractions de taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) servant de calcul du droit à compensation, pour 2012**, des départements du fait de la création du RSA.

Les **alinéas 8 et 9** du présent article prévoient ainsi de majorer :

- de 2,14 euro à 2,255 euros par hectolitre la fraction de tarif portant sur les supercarburants sans plomb ;

- de 1,52 euro à 1,596 euros par hectolitre la fraction de tarif portant sur le gazole présentant un point d'éclair inférieur à 120° C.

Ce réajustement permet d'ajuster le **droit à compensation des départements à 750 591 243 euros à compter de l'année 2012**, soit 43,4 millions de plus que le droit à compensation prévisionnel inscrit en loi de finances initiale pour 2011.

Le **droit à compensation est, comme le prévoyait la loi de généralisation du RSA, fixé de manière définitive pour les départements métropolitains** tandis que la compensation versée aux départements d'outre-mer, à Saint-Barthélemy, à Saint-Martin et à Saint-Pierre-et-Miquelon sera ajustée de manière définitive au vu des comptes des CAF et des caisses de MSA pour l'année 2012, le RSA n'ayant été généralisé à ces territoires qu'au 1<sup>er</sup> janvier 2011.

Par ailleurs, les **alinéas 15 à 17** du présent article proposent **d'actualiser la répartition, entre les départements, du montant global de la compensation obtenu par application des fractions de TIPP** fixées. Chaque département recevra un pourcentage de TIPP égal au rapport entre son droit à compensation et la somme des droits à compensation de l'ensemble des départements métropolitains.

### *B. LA PRISE EN COMPTE DES CONCLUSIONS DE LA MISSION D'INSPECTION INTERMINISTÉRIELLE*

Pour répondre au problème, décrit ci-dessus, soulevé par la non fiabilité des comptes administratifs de certains départements, la mission d'inspection interministérielle (inspection générale des affaires sociales, inspection générale de l'administration, inspection générale des finances) dont le rapport a été rendu en avril 2011 a préconisé, pour établir une base incontestable de compensation, de **prendre pour référence les comptes des caisses d'allocations familiales (CAF) et des caisses de la mutualité sociale agricole (MSA)** chargées du versement du RSA pour le compte des départements.

Les **alinéas 4 à 6, 10 à 12 et 34 à 52** du présent article proposent donc que les sommes prises en compte pour établir le montant de la compensation soient celles **enregistrées dans les comptes de ces organismes et non dans les comptes administratifs des départements**. Ainsi, par exemple, pour les départements métropolitains, le montant définitif du droit à compensation sera fixé en fonction des comptes des CAF et des caisses de MSA pour les mois de décembre 2009 à novembre 2010 ce qui correspond, compte tenu du décalage d'un mois entre les droits constatés et les versements, aux dépenses décaissées par les départements entre les mois de janvier et décembre 2010.

### ***C. LE RÉAJUSTEMENT DES DROITS À COMPENSATION DES ANNÉES 2009 À 2011***

Les **alinéas 19 à 32** du présent article prévoient, comme l'année dernière, de **réajuster de manière ponctuelle les montants versés entre 2009 et 2011 à chaque département** au titre de la compensation du RSA. Ces réajustements sont effectués, toujours pour tenir compte des conclusions de la mission d'inspection interministérielle, au regard des comptes des CAF et des caisses de MSA au titre de ces années.

Au total, **les réajustements opérés en 2012 pour les années 2009 à 2011 correspondent à une hausse de 91 866 816 euros du montant versé aux départements**, ainsi répartie :

- pour **l'année 2009**, le présent article opère un **ajustement à la baisse à hauteur de 7,99 millions d'euros au titre de l'année 2009**, qui viennent minorer le montant de la compensation versée aux départements métropolitains ;

- pour les **années 2010 et 2011**, le présent article opère un **ajustement à la hausse de la compensation à hauteur de 98,2 millions d'euros** au titre de l'ensemble des deux années pour les départements métropolitains ;

- pour les **départements d'outre-mer**, le présent article opère, au titre de **l'année 2011**, un **réajustement à la hausse à hauteur de 1,6 million d'euros**.

Ces réajustements ponctuels seront opérés en 2012 mais ne correspondent pas au total des ajustements rendus nécessaires par les nouvelles évaluations des droits à compensation des départements. En effet, comme l'indique l'exposé des motifs du présent article, les reprises à opérer sur certains départements ayant perçu une compensation excessive entre 2009 et 2011 peuvent parfois s'avérer importantes. Par conséquent, le présent article propose de **limiter la reprise effectuée en 2012 à 5 % du droit à compensation d'un département**. Si la reprise excède ce plafond, elle n'est pas effectuée en 2012 mais le sera ultérieurement, par des prélèvements sur les compensations versées les années suivantes. Le montant total des **ajustements**

**négatifs, dont le prélèvement par l'Etat est reporté après 2012, s'élève ainsi à 35,6 millions d'euros.**

#### **D. LES CONSÉQUENCES DE LA DÉCISION DU CONSEIL CONSTITUTIONNEL DU 30 JUIN 2011**

Enfin, le présent article tire les conséquences de la décision du Conseil constitutionnel du 30 juin 2011<sup>1</sup>, qui a jugé **que la création du RSA ne pouvait s'analyser uniquement en une « extension » de compétence des départements**. Il estime ainsi que *« l'institution du revenu de solidarité active doit être regardée, au sens du quatrième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution, d'une part, comme un transfert de compétences en tant qu'il remplace l'allocation de revenu minimum d'insertion et l'allocation de parent isolé et, d'autre part, comme une création ou extension de compétences en tant qu'il remplace le revenu minimum d'activité »*.

Les **alinéas 3, 7 et 33** du présent article substituent donc dans l'article 51 de la loi de finances pour 2009 des références à un « transfert » de compétence aux références à une « extension » de compétence.

Sur le fond, **la décision du Conseil constitutionnel n'a qu'une conséquence à la marge sur la compensation financière aux départements de la création du RSA**. En effet, s'agissant d'un transfert de compétences, et comme l'ont rappelé nos collègues Yves Krattinger et Roland du Luart dans leur rapport<sup>2</sup> au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation, la jurisprudence du Conseil constitutionnel<sup>3</sup> impose que la compensation des transferts de compétence obéisse à cinq critères :

- elle doit être **intégrale**, c'est-à-dire équivalente aux dépenses effectuées par l'Etat au titre des compétences transférées. La loi de généralisation du RSA a respecté ce critère bien que qualifiant la création du RSA d'extension de compétence ;

- elle doit être **concomitante** au transfert, ce qui a été le cas s'agissant du RSA ;

- elle doit faire l'objet d'un **avis de la Commission consultative sur l'évaluation des charges (CCEC)**, avis qui a été sollicité dans l'ensemble du processus de création du RSA, conformément à la loi ;

- elle **ne doit pas être contraire au principe d'autonomie financière** des collectivités territoriales inscrit à l'article 72-2 de la

---

<sup>1</sup> Décision n° 2001-142/145 QPC du 30 juin 2011.

<sup>2</sup> « Les compensations des transferts de compétences : pistes pour des relations apaisées entre l'Etat et les collectivités territoriales », rapport n° 572 (2009-2010), MM. Yves Krattinger et Roland du Luart, fait au nom de la délégation aux collectivités territoriales et à la décentralisation.

<sup>3</sup> Voir notamment la décision DC n° 2003-489 du 29 décembre 2003 sur la loi de finances pour 2004.

Constitution. Sur ce point, le Conseil constitutionnel a jugé, dans sa décision précitée du 30 juin 2011, que la compensation du RSA était conforme à ce principe ;

- enfin, elle doit **prévoir**, en cas de diminution des recettes fiscales transférées, **que l'Etat maintienne un niveau de ressources équivalent à celui qu'il consacrait à l'exercice de cette compétence** avant son transfert, en majorant le montant de la fiscalité transférée à due concurrence.

**Seule cette dernière condition n'a pas été respectée dans la mise en œuvre de la compensation du RSA.** En effet, la référence utilisée pour le calcul de la compensation est celle des comptes des CAF et des caisses de MSA l'année au titre de laquelle est versée la compensation. Les dépenses de RSA ayant été particulièrement dynamiques depuis l'année 2008, le choix de cette référence a été plus favorable à la très grande majorité des départements que si la compensation avait été opérée sur la base des seules dépenses engagées par l'Etat au titre des dépenses transférées en 2008, avant leur transfert.

D'après les informations recueillies par votre rapporteure générale, **cinq départements se trouvent toutefois dans une situation où les comptes de la CNAF et de la MSA pour les années 2009, 2010 ou 2011 présentent des montants au titre du RSA inférieurs à ceux exposés par l'Etat en 2008.**

Afin de respecter les obligations constitutionnelles, les **alinéas 13 et 14** du présent article mettent en œuvre une **clause qui garantit à ces départements que le montant de la compensation à laquelle ils peuvent prétendre est au moins égal aux dépenses exposées par l'Etat en 2008** au titre des compétences transférées. Le tableau ci-dessous récapitule les montants de garantie dont bénéficie chaque département concerné. Au total, la mise en œuvre de cette clause pèsera sur le budget de l'Etat à hauteur de 215 462 euros en 2009 et de 140 704 euros par an à compter de l'année 2010.

**Conséquences de la mise en œuvre de la clause de garantie  
pour les départements concernés**

(en euros)

	<b>2009</b>	<b>A partir de 2010</b>
<b>Corse du Sud</b>	45 264	
<b>Haute-Corse</b>	103 484	107 983
<b>Creuse</b>	39 740	
<b>Haute-Loire</b>	26 974	
<b>Haute-Saône</b>		32 721
<b>Total</b>	215 462	140 704

Source : direction générale des collectivités locales

\*

L'Assemblée nationale a adopté, avec l'avis favorable du Gouvernement, un **amendement rédactionnel** de notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général du budget.

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

**Le présent article met en œuvre, au profit des départements, les modalités de compensation**, prévues par la loi du 1<sup>er</sup> décembre 2008, **des charges résultant pour les départements de la loi généralisant le RSA**, sans en modifier l'architecture.

Par ailleurs, **les dépenses liées à la mise en œuvre du RSA augmentent sensiblement**. Le droit à compensation est ainsi passé, pour les départements métropolitains, de 599 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2010, sur la base des crédits engagés par l'Etat en 2008, à **750,6 millions d'euros à compter de l'année 2012**, le montant du droit à compensation étant définitivement fixé.

En outre, la substitution aux comptes administratifs des départements des comptes de la CAF et des caisses de MSA permet de mettre en œuvre une compensation fidèle aux dépenses ayant réellement incombé à ces collectivités s'agissant de la création du RSA. Ainsi, **en 2009, 2010 et 2011, les charges supplémentaires résultant de la création du RSA seront compensées à l'euro près par les dispositions des lois de finances**.

Toutefois, ces modalités de compensation ne règlent pas deux problèmes :

- d'une part, **la compensation des charges supplémentaires résultant pour les départements de la création du RSA n'a pas remis en cause le mode de compensation du transfert du RMI.** Or, comme votre rapporteure générale l'a rappelé dans son commentaire de l'article 8 du présent projet de loi de finances, traitant du Fonds de mobilisation départemental pour l'insertion (FMDI), d'après les derniers chiffres disponibles, en 2009, le montant de la compensation versée par l'Etat aux départements au titre du RMI s'est élevé, en incluant les 500 millions d'euros du FMDI, à 5,76 milliards d'euros. En 2009, **les dépenses des départements au titre du RMI (intégré dans le RSA) étaient de 6,47 milliards d'euros, soit un reste à charge non compensé par l'Etat de 708,6 millions d'euros, correspondant à un taux de couverture de 89 % ;**

- d'autre part, **à compter de l'année 2012, le montant de la compensation versée aux départements au titre du RSA n'évoluera plus.** Comme pour le RMI, les dépenses à la charge des départements sont donc appelées à augmenter alors que la compensation versée par l'Etat sera figée, ce qui ne pourra qu'amplifier les difficultés auxquelles font actuellement face les finances départementales.

La limitation du droit de **reprise, pour les départements ayant trop perçu de compensation en 2009, 2010 et 2011**, à 5 % du montant du droit à compensation permet de réduire l'impact financier de la reprise en 2012. Toutefois, **cet impact reste élevé pour plusieurs départements.** Le Pas-de-Calais, par exemple, se verra prélever 9,2 millions d'euros, les Alpes-Maritimes, 4,4 millions et le Val-d'Oise, 4,1 millions.

C'est pourquoi votre commission des finances vous propose un amendement visant à **réduire le plafonnement de la reprise de 5 % à 3 % du droit à compensation** pour chaque département. D'un coût de 15,1 millions d'euros en 2012, ce dispositif devrait permettre de **préserver les finances des départements concernés.**

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

*ARTICLE 13*

*(Art. 46 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006)*

**Compensation au département de Mayotte des charges résultant de la mise en œuvre du revenu de solidarité active (RSA)**

**Commentaire : le présent article vise à prévoir les modalités de compensation au département de Mayotte de la mise en œuvre, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2012, du revenu de solidarité active.**

**I. LE DROIT EXISTANT**

Le revenu de solidarité active (RSA), créé en métropole le 1<sup>er</sup> juillet 2009, a été rendu applicable aux quatre départements d'outre-mer (Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion) le 1<sup>er</sup> janvier 2011, comme l'a rappelé le commentaire de l'article 12 du présent projet de loi de finances, auquel il est sur ce point renvoyé.

A cette date, Mayotte n'était pas un département français puisque le principe de la départementalisation, acté par la loi organique du 3 août 2009<sup>1</sup>, a prévu que la collectivité départementale de Mayotte deviendrait le département de Mayotte à compter de la première réunion suivant le renouvellement du conseil général en 2011. **Mayotte est donc devenu le 31 mars 2011 un département d'outre-mer, régi par les dispositions de l'article 73 de la Constitution.**

Comme l'a rappelé le rapport de notre collègue Christian Cointat sur le projet de loi relatif au département de Mayotte<sup>2</sup>, ce changement institutionnel se traduit par une **application progressive à Mayotte de la législation applicable dans les autres départements français**. Il conduira à des transferts, des créations et des extensions de compétences à la charge du nouveau département.

S'agissant plus spécifiquement du **RSA**, qui ne s'applique pas aujourd'hui à Mayotte, l'étude d'impact jointe au projet de loi relatif au département de Mayotte précisait qu'il ferait l'objet d'une création de compétence et qu'il serait **« mis en place dès 2012, au quart du niveau national, pour progresser ensuite pendant une période d'environ 20 ans »**.

L'article 30 de la loi n° 2010-1487 du 7 décembre 2010 relative au département de Mayotte a ainsi habilité le Gouvernement à prendre par voie

---

<sup>1</sup> Loi n° 2009-969 du 3 août 2009 relative à l'évolution institutionnelle de la Nouvelle-Calédonie et à la départementalisation de Mayotte.

<sup>2</sup> Rapport n° 17 (2010-2011) sur le projet de loi relatif au département de Mayotte, fait par M. Christian Cointat au nom de la commission des lois.

d'ordonnance les mesures nécessaires à l'application du RSA dans ce département.

D'après les informations transmises par le Gouvernement à votre rapporteure générale, le projet d'ordonnance visant à **rendre applicable le RSA à Mayotte** est en cours d'élaboration, son entrée en vigueur devrait intervenir au 1<sup>er</sup> janvier 2012.

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

### A. UN MODE DE COMPENSATION CLASSIQUE

La création du RSA prendra la forme d'une **création de compétence** à la charge du département de Mayotte.

Comme il a été rappelé dans le commentaire de l'article 12 du présent projet de loi de finances, le Conseil constitutionnel a jugé<sup>1</sup>, en application de l'article 72-2 de la Constitution, que, en ce qui concerne les **créations et extensions de compétences**, « *il n'est fait obligation au législateur que d'accompagner ces créations ou extensions de compétences de ressources dont il lui appartient d'apprécier le niveau, sans toutefois dénaturer le principe de la libre administration des collectivités territoriales* ».

**Le I du présent article** propose de mettre en place une compensation au profit du département de Mayotte sur le modèle de la compensation prévue pour l'ensemble des départements français.

Ainsi, **Mayotte se verra attribuer une part du produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers (TIPP)**, obtenue par application d'une fraction du tarif de cette taxe aux quantités de carburant vendues sur l'ensemble du territoire national. Comme pour les autres départements, le présent article prévoit que « *si le produit de la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers affecté annuellement au département [...] représente un montant inférieur à son droit à compensation pour l'année considérée, la différence fait l'objet d'une attribution à due concurrence du part du produit de la taxe [...] revenant à l'Etat* ».

### B. LA DIFFICULTÉ À ÉVALUER LE MONTANT DU DROIT À COMPENSATION

La situation sociale du département de Mayotte et l'absence d'application du RSA sur ce territoire avant le 1<sup>er</sup> janvier 2012 rendent particulièrement difficile l'évaluation *a priori* du coût de la mise en place du

---

<sup>1</sup> Décision n° 2004-509 DC du 13 janvier 2005 relative à la loi de programmation pour la cohésion sociale.

RSA et, par conséquent, du droit à compensation dont bénéficiera le département.

Comme l'indiquent les évaluations préalables du présent article, annexées au présent projet de loi de finances, la compensation prévue au titre de 2012 a été évaluée sur la base d'une estimation prévisible du nombre de foyers pouvant prétendre au bénéfice du RSA.

Deux hypothèses ont ainsi été élaborées, à partir d'une part des données fournies par l'INSEE et d'autre part de celles mises à disposition par la CNAF, qui aboutissent à **évaluer le nombre de foyers potentiellement bénéficiaires du RSA à Mayotte entre 13 600 et 18 400.**

En tenant compte du barème du RSA qui sera applicable à Mayotte (un montant forfaitaire de 119 euros versé aux personnes seules sans enfant), le Gouvernement aboutit à un *« coût net en année pleine qui varie entre environ 21 millions d'euros pour l'hypothèse basse et 28 millions d'euros pour l'hypothèse haute »*.

Toutefois, en raison de la nouveauté que représentera la mise en place de cette prestation, il est fait l'hypothèse que la montée en charge du dispositif sera progressive, ce qui conduit à **évaluer le coût effectif de la création du RSA à Mayotte en 2012 dans une fourchette comprise entre 11,6 et 15,7 millions d'euros.**

### **C. UN DROIT À COMPENSATION ÉVOLUTIF**

En raison de cette spécificité tenant à la difficulté à évaluer le coût effectif du RSA et de la volonté de préserver autant que possible les finances du département de Mayotte, **le II du présent article** ne met pas en œuvre, comme pour les autres départements, un droit à compensation figé mais une **compensation évolutive, qui sera déterminée par arrêté conjoint du ministre de l'intérieur et du ministre chargé du budget** au plus tard deux mois après l'entrée en vigueur du RSA à Mayotte.

La fraction de TIPP affectée au département n'est donc pas définitivement fixée mais comprise entre :

- 0,030 euros et 0,041 euros par hectolitre s'agissant des supercarburants sans plomb ;

- 0,021 euros et 0,029 euros par hectolitre s'agissant du gazole présentant un point éclair inférieur à 120 °C.

Le Gouvernement précise que le projet d'ordonnance portant extension et adaptation du RSA à Mayotte sera soumis à l'examen de l'assemblée délibérante de cette collectivité. En outre, l'évaluation du droit à compensation fera l'objet d'une saisine de la commission consultative d'évaluation des charges (CCEC).

En outre, le **III du présent article** intègre le droit à compensation de Mayotte au compte de concours financiers « Avances aux collectivités territoriales » qui procède, dans le cadre de la compensation du RSA, à des avances de TIPP au profit des départements.

#### ***D. LE CALENDRIER DE LA COMPENSATION***

Enfin, d'après les informations transmises par le Gouvernement, le projet d'ordonnance prévoira les dispositions suivantes, qui seront mises en œuvre par les lois de finances des années concernées :

- pour les **années 2013 et 2014**, dans la continuité de ce qui est prévu pour 2012, **la compensation sera ajustée au vu des sommes enregistrées** pour chacune de ces deux années dans les comptes de la caisse gestionnaire du régime des prestations familiales à Mayotte ;

- **à compter de 2015, le montant de la compensation**, évalué sur la base de la dépense constatée en 2014, **sera ajusté chaque année** proportionnellement à l'augmentation progressive du montant forfaitaire de l'allocation. Ainsi, l'ajustement ne portera plus sur le nombre de bénéficiaires du RSA et sur la charge effective supportée par le département. Elle ne sera plus opérée qu'en fonction du montant de l'allocation, dont la montée en charge progressive est prévue sur une période d'environ 20 ans.

\*

\* \*

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

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

Les modalités de compensation de la création du RSA à Mayotte prévue par le présent article **respectent les obligations constitutionnelles** fixées par l'article 72-2 de la Constitution.

Le recours à une compensation évolutive, fixée par le pouvoir réglementaire dans des limites déterminées par la loi, devrait **permettre d'éviter que le conseil général de Mayotte subisse les effets infra-annuels d'une compensation qui pourrait, si elle était figée, s'avérer insuffisante** en raison aux difficultés rencontrées pour évaluer le coût de la mise en œuvre du RSA dans ce territoire, dont les spécificités sociales sont importantes.

Enfin, votre commission des finances insiste sur la **nécessité de mener à bien rapidement le processus d'adoption de l'ordonnance étendant le RSA à Mayotte** eu égard aux difficultés sociales importantes dont souffre ce territoire et aux revendications de la population mahoraise qui se sont exprimées ces dernières semaines. Les engagements pris par Marie-Luce Penchard, ministre chargée de l'outre-mer, de mettre en place effectivement le RSA à Mayotte le 1<sup>er</sup> janvier 2012 doivent être tenus.

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

## ARTICLE 14

### **Ajustement de la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) en 2012 et 2013 au vu des données définitives sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) liquidée en 2010**

**Commentaire : le présent article vise à corriger les montants de la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) ainsi que ceux des prélèvements et des reversements au titre des fonds de garantie individuelle des ressources (FNGIR), jusqu'à 2013, au vu des données définitives relatives à la territorialisation du produit de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) au titre de l'année 2010.**

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

##### ***A. LE DISPOSITIF DE COMPENSATION À L'EURO PRÈS DE LA RÉFORME DE LA TAXE PROFESSIONNELLE***

La réforme de la taxe professionnelle, mise en œuvre en 2010, a prévu un dispositif de **compensation à l'euro près** de ses conséquences financières pour les collectivités territoriales. Ce dispositif intervient en deux temps :

- tout d'abord, l'Etat verse à chaque catégorie de collectivités territoriales un montant de **dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP)** qui permet de stabiliser le niveau global des ressources de chaque catégorie de collectivités (bloc communal, départements, régions) avant et après la réforme ;

- puis, au sein de chaque catégorie de collectivités territoriales, les collectivités « gagnantes » à la réforme se voient prélever, au profit d'un **fonds national de garantie individuelle des ressources (FNGIR)**, leur gain suite à la réforme, reversé aux communes « perdantes » pour garantir qu'elles bénéficient d'une compensation à l'euro près.

Ce dispositif de compensation fonctionne en égalisant :

- d'une part, les ressources modifiées par la réforme **effectivement perçues par une collectivité territoriale en 2010** (panier de ressources « avant réforme ») ;

- d'autre part, **les ressources que cette même collectivité aurait perçues en 2010 si la réforme avait été mise en œuvre**, en prenant en

compte les modifications apportées par la loi de finances pour 2011<sup>1</sup> (panier de ressources « après réforme »).

**Au sein des ressources « après réforme » figure donc le produit de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) que chaque collectivité aurait perçu en 2010 si la réforme avait été mise en œuvre<sup>2</sup>.**

#### ***B. LE PROBLÈME DE L'ABSENCE DE TERRITORIALISATION D'UNE PARTIE DU PRODUIT DE CVAE 2010***

Le 1.4. de l'article 78 de la loi de finances pour 2010<sup>3</sup> a prévu que « *le montant définitif des dotations, prélèvements et reversements [au titre de la DCRTP et des FNGIR] est calculé à partir des impositions établies, des dégrèvements ordonnancés et des produits perçus jusqu'au 30 juin 2011* ».

Le législateur a ainsi fixé pour **objectif que les montants des dispositifs de compensation à l'euro près soient définitivement établis à la date du 30 juin 2011.**

**Ce délai limite pose problème s'agissant du produit de la CVAE 2010.** En effet, cet impôt fait l'objet d'une territorialisation en fonction des éléments déclarés par les entreprises imposées. Comme l'indiquent les évaluations préalables du présent article, si la liquidation définitive de la CVAE 2010 par les entreprises s'est effectuée au mois de mai de l'année 2011, la territorialisation de ce produit en fonction des éléments déclarés par les entreprises, et donc la répartition du produit de CVAE 2010, n'intervient que dans un second temps.

Or, il apparaît que **l'ensemble du produit de la CVAE 2010 n'a pu être réparti entre les collectivités territoriales au 30 juin 2011** du fait, d'une part, de la modification des règles de territorialisation par la loi de finances pour 2011 et, d'autre part, de la nécessité de prendre le temps d'exploiter les déclarations des entreprises.

Il en résulte que **les montants de DCRTP et des prélèvements et reversements au FNGIR calculés au 30 juin 2011 ne prennent pas en compte l'intégralité du produit de CVAE 2010.** En outre, ces montants pourraient évoluer suite aux modifications de territorialisation qui pourraient intervenir postérieurement à la date du 30 juin 2011.

Le présent article vise à résoudre ce problème.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2009.

<sup>2</sup> Il est rappelé qu'à titre transitoire, la CVAE 2010 a été perçue par l'Etat, celui-ci reversant en 2010 aux collectivités territoriales une compensation-relais représentative du produit de TP qu'elles ont perdu.

<sup>3</sup> Loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2010.

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le **I du présent article** propose ainsi que **les montants des versements de DCRTP et des prélèvements et reversements au titre du FNGIR soient ajustés, en 2012 et en 2013, en fonction du produit de CVAE 2010** déclaré par les entreprises. Ainsi, les montants non encore territorialisés au 30 juin 2011 pourront être pris en compte en 2012 et en 2013.

En pratique, **cette disposition évite de geler, comme le prévoyait la loi de finances pour 2010, le montant de la DCRTP et des FNGIR à leur niveau de l'année 2011**. Le deuxième alinéa du I du présent article prévoit que ce ne sera qu'à compter de 2014 que les montants de la dotation ainsi que des prélèvements et reversements au titre du FNGIR seront définitivement figés.

En pratique, ce dégel de la DCRTP et des FNGIR pourra conduire, pour les collectivités territoriales, à des modifications à la hausse ou à la baisse des dotations, des reversements et des prélèvements dont elles font l'objet au titre du mécanisme de compensation à l'euro près.

Le **II du présent article** prévoit ainsi que **ces ajustements seront notifiés** aux collectivités territoriales *« concomitamment aux éléments notifiés au titre des bases prévisionnelles des impôts directs locaux sur rôles et des produits définitifs de cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises »*, c'est-à-dire **avant le 31 mars de chaque année**, afin que les collectivités territoriales puissent élaborer leurs budgets sur des bases sincères.

Enfin, le **III du présent article** prévoit les modalités pratiques des ajustements éventuels de DCRTP et de FNGIR qui seront opérés au titre du I en 2012 et en 2013. Les modifications seront opérées par des ajustements à la hausse ou à la baisse des avances de fiscalité qui transitent par le compte d'avance aux collectivités territoriales au profit de la collectivité territoriale ou de l'établissement public de coopération intercommunale concerné.

\*           \*

\*

L'Assemblée nationale a adopté, avec l'avis favorable du Gouvernement, **cinq amendements rédactionnels** de notre collègue Gilles Carrez, rapporteur général.

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

**Le présent article est nécessaire pour mettre en œuvre une compensation à l'euro près des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale fidèle au panier de recettes « après réforme » dont ils bénéficieront effectivement. C'est pourquoi votre commission des finances est favorable à son adoption.**

**Toutefois, ces ajustements conduiront les montants de la DCRTP et des prélèvements et reversements au titre du FNGIR à continuer à évoluer en 2012 et en 2013. Il est regrettable que les collectivités soient ainsi maintenues dans un état d'incertitude quant aux montants réels de la compensation dont elles feront l'objet suite à la réforme de la taxe professionnelle.**

Les premiers montants des compensations avaient été fournis aux collectivités suite au rapport « Durieux-Subremon » de mai 2010<sup>1</sup>. Or, ces montants ont déjà fait l'objet d'ajustements importants lors de la notification, en mars 2011, des montants prévisionnels de DCRTP et de FNGIR à chaque collectivité territoriale. D'après les déclarations de Valérie Pécresse, ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat, lors de l'examen du présent article à l'Assemblée nationale, ils feront de nouveau l'objet de modifications au mois de novembre 2011, lors de la notification définitive de ces montants pour l'année 2011. Enfin, du fait de l'application du présent article, de nouveaux ajustements seront effectués en 2012 et en 2013.

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

---

<sup>1</sup> *Rapport sur l'évaluation des effets de la réforme de la taxe professionnelle sur la fiscalité des collectivités territoriales et sur les entreprises, établi sous la supervision de MM. Bruno Durieux, inspecteur général des finances et Patrick Subremon, inspecteur général de l'administration, mai 2010.*

*ARTICLE 14 bis (nouveau)*  
*(Art. L. 521-23 du code de l'énergie)*

**Modification de la répartition de la redevance sur les concessions hydroélectriques**

**Commentaire : le présent article tend à supprimer la part de la redevance sur les nouvelles concessions hydroélectriques affectée aux communes et à rétablir à 40 % la part départementale.**

**I. LE DROIT EXISTANT**

Le régime de la redevance proportionnelle sur les nouvelles concessions hydroélectriques est fixé par l'article L521-23 du code de l'énergie, créé par l'ordonnance n° 2011-504 du 9 mai 2011, mais dont la rédaction est issue de la loi portant engagement national sur l'environnement<sup>1</sup>.

Il prévoit que « pour toute nouvelle concession hydroélectrique, y compris lors d'un renouvellement, il est institué, à la charge du concessionnaire, au profit de l'Etat, une redevance proportionnelle aux recettes résultant des ventes d'électricité issues de l'exploitation des ouvrages hydroélectriques concédés desquelles est déduit, le cas échéant, le montant des achats d'électricité pour les pompes. Pour le calcul du montant de la redevance, les recettes et les achats d'électricité sont calculés comme la valorisation de la production ou de la consommation d'électricité aux prix constatés sur le marché. Le taux de chaque redevance ne peut excéder un taux plafond, déterminé par l'autorité concédante dans le cadre de la procédure de mise en concurrence. »

Antérieurement à la loi Grenelle 2, les dispositions législatives (précédemment regroupés dans la loi du 16 octobre 1919<sup>2</sup>) prévoyaient que le produit de la redevance était affecté pour 60 % à l'Etat et pour 40 % aux départements sur le territoire desquels coulent les cours d'eau utilisés.

Le nouveau régime mis en place en 2010 a réduit la part des départements à un tiers de la redevance et créé une part, égale à un sixième du total, affectée aux communes sur le territoire desquelles coulent les cours d'eau utilisés ou à leurs groupements sous réserve de l'accord explicite de chacune d'entre elles, la répartition entre les communes étant proportionnelle à

---

<sup>1</sup> Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 dite loi Grenelle 2.

<sup>2</sup> Loi relative à l'utilisation de l'énergie hydraulique. D'autres textes sont venus compléter et mettre à jour la loi de 1919, notamment la loi n° 80-531 du 15 juillet 1980 sur les économies d'énergie et à l'utilisation de la chaleur, la loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau, et la loi n° 2005-781 de programme du 13 juillet 2005 fixant les orientations de la politique énergétique.

la puissance moyenne hydraulique devenue indisponible dans les limites de chaque commune du fait de l'exploitation de l'ouvrage hydroélectrique.

## II. LE DISPOSITIF INTRODUIT PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article a été adopté par l'Assemblée nationale, à l'initiative de notre collègue député **Michel Bouvard**, avec l'**avis favorable de la commission** des finances, le Gouvernement s'en remettant à la sagesse en considérant « *que les parlementaires sont les mieux à même de définir le partage entre communes et départements* ».

Il propose de revenir à la situation antérieure à la loi Grenelle 2 (soit 60 % pour l'Etat, 40 % pour les départements) et à supprimer, en conséquence, la part communale. Cette position est justifiée par la volonté de « **rééquilibrer la répartition du produit fiscal des concessions hydroélectriques** » dans la mesure où la **réforme de la fiscalité locale** qui a suivi la suppression de la taxe professionnelle **a considérablement réduit la part perçue par le département sur les installations hydroélectriques** au profit de celle des communes.

En effet, les communes bénéficient désormais de l'intégralité de la cotisation foncière des entreprises portant sur ces installations alors que les départements ne perçoivent que la moitié de l'imposition forfaitaire sur les entreprises de réseaux (IFER) sur les installations photovoltaïques et hydrauliques.

## III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Cette disposition semble justifiée par la remise en cause des équilibres existants entre départements et communes, intervenue du fait de la réforme de la fiscalité locale et de la suppression de la taxe professionnelle.

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

*ARTICLE 14 ter (nouveau)*  
*(Art. 125 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011*  
*et art. 1648 A et 1648 AC du code général des impôts)*

### **Minoration de la dotation de l'Etat aux fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle**

**Commentaire : le présent article tend à minorer de 38 millions d'euros, entre 2011 et 2012, la dotation versée par l'Etat aux fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle.**

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

La réforme de la taxe professionnelle mise en œuvre en 2010 a rendu obsolète le mécanisme d'alimentation des fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP) et des fonds de compensation des nuisances aéroportuaires (FCNA), fondés sur les bases de taxe professionnelle.

Afin de préserver ces fonds, elle a prévu de remplacer une partie de leur alimentation par des dotations versées par l'Etat.

Ainsi, l'article 1648 A du code général des impôts prévoit que **les FDPTP perçoivent en 2011 une dotation de l'Etat dont le montant est égal à la somme des versements qu'ils ont effectués en 2009 au titre des communes et intercommunalités dites « défavorisées »**<sup>1</sup>. La loi laisse une marge d'appréciation large aux conseils généraux pour répartir ces fonds, qui doivent bénéficier aux communes et intercommunalités défavorisées « *par la faiblesse de leur potentiel fiscal ou l'importance de leurs charges* ». L'article 125 de la loi de finances pour 2011<sup>2</sup> prévoit par ailleurs **qu'à compter de l'année 2012, les FDPTP continuent de percevoir une dotation de l'Etat égale à celle versée en 2011.**

Par ailleurs, l'article 1648 AC du code général des impôts prévoit qu'en 2011 une dotation de l'Etat, égale à la somme des reversements qu'ils ont opérés en 2010, alimente les FCNA.

---

<sup>1</sup> Les reversements des FDPTP en direction des communes dites « concernées » ont par ailleurs été garantis par le mécanisme de la dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP) et des fonds nationaux de garantie individuelle des ressources (FNGIR).

<sup>2</sup> Loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011.

## II. LE DISPOSITIF INTRODUIT PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté, avec l'avis favorable de sa commission des finances, un **amendement du Gouvernement** visant à **réduire de 38 millions d'euros le montant de la dotation de l'Etat versée en 2012 aux FDPTP, par rapport au montant versé en 2011.**

L'exposé sommaire de l'amendement indique que son dispositif se contente de stabiliser en valeur au niveau fixé en loi de finances initiale pour 2011 le montant de cette dotation. En effet, il est apparu, en exécution, que le Gouvernement avait sous-estimé à hauteur de 38 millions d'euros, en loi de finances initiale pour 2011, la base servant à calculer le montant de la dotation, constituée par les reversements des FDPTP en 2009 au profit des communes dites défavorisées. Toutefois, le présent article se traduit bien par une **minoration de 38 millions d'euros de la dotation entre les années 2011 et 2012.**

En pratique, le **I** du présent article **fige au montant de 418,5 millions d'euros la somme des dotations de l'Etat aux fonds visés par l'article**, qui se répartissent comme suit :

- **411,7 millions d'euros** pour la **dotation au profit des FDPTP (1° du II** du présent article) ;

- **6,5 millions d'euros** au profit du FCNA de **l'aéroport Roissy-Charles de Gaulle (2° du II** du présent article) ;

- **0,3 millions d'euros** au profit du FCNA de **l'aéroport d'Orly (2° du II** du présent article).

D'après les informations recueillies par votre rapporteure générale, la **dotation aux FDPTP subit l'intégralité de la minoration de 38 millions d'euros**, le montant des dotations versées aux FCNA n'étant pas modifié par rapport à 2011 mais seulement inscrit, en valeur, dans le code général des impôts.

## III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

L'application du présent article conduirait à une **diminution de 38 millions d'euros du montant des concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales**. En outre, ce sont les communes et les intercommunalités défavorisées qui subiraient directement les conséquences de la minoration des dotations visées par l'article puisque ce sont elles qui bénéficient des reversements en provenance des FDPTP.

Comme l'indique l'exposé des motifs de l'amendement, son objectif est de **contribuer à réduire de 200 millions d'euros le montant global des concours de l'Etat aux collectivités territoriales**, dans le cadre de l'effort

supplémentaire de réduction des dépenses de l'Etat d'un milliard d'euros annoncé par François Fillon, Premier ministre, le 24 août 2011.

**Or, votre commission des finances est opposée à ce que les collectivités territoriales contribuent à cet effort supplémentaire.**

**La situation financière des collectivités territoriales et leur autonomie fiscale ont déjà été malmenées par la réforme de la taxe professionnelle**, alors qu'elles ne sont pas principalement responsables du niveau d'endettement de la France puisque, depuis le début des années 1980, leur endettement s'est établi entre 7 et 9 points de PIB.

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

## ARTICLE 15

### **Évaluation des prélèvements opérés sur les recettes de l'Etat au profit des collectivités territoriales**

**Commentaire : le présent article procède à l'évaluation, pour 2012, des prélèvements opérés sur les recettes de l'Etat au bénéfice des collectivités territoriales, soit au total 55,20 milliards d'euros après correction par l'Assemblée nationale.**

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

Le présent article, spécialement dédié aux prélèvements opérés sur les recettes de l'Etat au bénéfice des collectivités territoriales, résulte des prescriptions de **la loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF)**.

En effet, aux termes de son **article 6** : « *Un montant déterminé de recettes de l'Etat peut être rétrocédé directement au profit des collectivités territoriales ou des Communautés européennes en vue de couvrir des charges incombant à ces bénéficiaires ou de compenser des exonérations, des réductions ou des plafonnements d'impôts établis au profit des collectivités territoriales. Ces prélèvements sur les recettes de l'Etat sont, dans leur destination et leur montant, définis et évalués de façon précise et distincte* ». Or l'article 34 précise que « *dans la première partie, la loi de finances de l'année (...) évalue chacun des prélèvements mentionnés à l'article 6* ».

La portée normative du présent article est toutefois limitée. En effet, **le montant de certains prélèvements est purement évaluatif**. C'est le cas, par exemple, du prélèvement opéré au titre du fonds de compensation pour la TVA (FCTVA), soit 5,51 milliards d'euros prévus pour 2012, et du prélèvement opéré au titre de la compensation d'exonérations relatives à la fiscalité locale (1,9 milliard d'euros prévus pour 2012).

#### **II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ**

Au total, le périmètre des prélèvements sur recettes en 2012 était égal, dans la version initiale du présent projet de loi de finances, à **55,36 milliards d'euros**, dont 41,47 milliards d'euros pour la seule dotation globale de fonctionnement (DGF).

**Plusieurs changements interviennent entre les exercices 2011 et 2012** en ce qui concerne les prélèvements sur les recettes de l'Etat au profit des collectivités territoriales.

Deux prélèvements liés à des compensations d'exonérations de taxe professionnelle font l'objet de mesures de périmètre et disparaissent en tant que tels<sup>1</sup> :

- la **dotation de compensation de la taxe professionnelle (DCTP)**, d'un montant de 363 millions d'euros en 2011. Cette dotation est en effet fondue dans deux autres prélèvements sur recettes : d'une part, la nouvelle **dotation unique des compensations spécifiques à la taxe professionnelle (DUCSTP)** au profit des communes et intercommunalités et, d'autre part, la **dotation pour transferts de compensations d'exonérations de fiscalité directe locale** au profit des départements et des régions ;

- la **compensation d'exonération au titre de la réduction de la fraction de recettes prises en compte dans les bases de la taxe professionnelle des titulaires de bénéfices non commerciaux**, évaluée à 172 millions d'euros en 2011. Elle est également intégrée à la nouvelle DUCSTP.

A l'inverse, **trois nouveaux prélèvements** sur recettes seront créés en 2012. C'est le cas :

- de la **DUCSTP** évoquée ci-dessus, qui s'élèvera en 2012 à 447 millions d'euros après minoration au titre des variables d'ajustement ;

- de la **dotation de protection de l'environnement et d'entretien des voiries municipales**, dit prélèvement « TGAP Granulats », dotée de 23 millions d'euros en 2012. Ce prélèvement sur recettes, créé à l'initiative du Sénat par l'article 139 de la loi de finances pour 2011, vise à affecter aux collectivités territoriales un tiers du produit de la taxe générale sur les activités polluantes acquittée par les personnes qui livrent des matériaux d'extraction, afin d'aider les communes et intercommunalités à financer des opérations de protection de l'environnement d'entretien des voiries municipales<sup>2</sup> ;

- de la **dotation de compensation des produits syndicaux fiscalisés**, évaluée à 40 millions d'euros en 2012. Cette dotation a été créée à l'initiative de votre commission des finances pour régler les problèmes résultant de la non compensation des pertes de recettes résultant pour les syndicats à contribution fiscalisée de la réforme de la taxe professionnelle.

---

<sup>1</sup> Le détail de l'évolution de ces prélèvements sur recettes est exposé dans le commentaire de l'article 9 du présent projet de loi de finances au sein du présent rapport.

<sup>2</sup> Voir sur ce point le commentaire de l'article 9 ter du présent projet de loi de finances au sein du présent rapport.

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

Sur l'initiative du Gouvernement, l'Assemblée nationale a révisé le montant total des prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales dans le sens d'une minoration de 167 millions d'euros, portant le total des prélèvements à **55,20 milliards d'euros**.

#### A. DES MESURES DE COORDINATION

Cet amendement correspond pour partie à une **coordination** à la suite de l'adoption de **plusieurs amendements proposés par le Gouvernement visant à réduire de 200 millions d'euros le montant global des concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales**, dans le cadre de l'effort global de réduction supplémentaire des dépenses d'un milliard d'euros.

Cette minoration se traduit, au sein du présent article :

- par la **diminution à hauteur de 77 millions d'euros du montant de la DGF des régions et des départements, ceux-ci devant financer par redéploiements internes à la DGF l'augmentation des dotations de péréquation<sup>1</sup>** ;

- par la diminution de **9,1 millions d'euros** de la compensation d'exonérations relatives à la fiscalité directe locale, du fait de la suppression du prélèvement sur recettes au titre de la **taxe « flippers »<sup>2</sup>** ;

- par la baisse de **38 millions d'euros** de la **dotation de garantie des reversements des fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP)<sup>3</sup>** ;

- enfin, par la suppression du **prélèvement TGAP « Granulats »**, doté de **23,3 millions d'euros** dans le projet de loi de finances présenté par le Gouvernement<sup>4</sup>.

#### B. LA SUPPRESSION DE LA DOTATION AU FONDS « CATNAT »

Par ailleurs, l'amendement adopté par l'Assemblée nationale vise à annuler la dotation de **20 millions d'euros** destinée à abonder le **fonds de solidarité des collectivités territoriales touchées par des catastrophes naturelles** (fonds « CATNAT »).

---

<sup>1</sup> Voir sur ce point le commentaire de l'article 6 du présent projet de loi de finances au sein du présent rapport.

<sup>2</sup> Voir sur ce point le commentaire de l'article 9 bis du présent projet de loi de finances au sein du présent rapport.

<sup>3</sup> Voir sur ce point le commentaire de l'article 14 ter du présent projet de loi de finances au sein du présent rapport.

<sup>4</sup> Voir sur ce point le commentaire de l'article 9 ter du présent projet de loi de finances au sein du présent rapport.

Ce fonds a été doté, depuis sa création en 2008, de 45 millions d'euros : 20 millions d'euros en 2008, 10 millions d'euros en 2009 et 15 millions d'euros en 2010. D'après les informations fournies par le Gouvernement, il dispose encore de 20 millions d'euros à la fin de l'exercice 2011, ce qui justifierait de ne pas prévoir un nouvel abondement de 20 millions d'euros en 2012.

Le tableau ci-dessous récapitule les montants des prélèvements sur recettes dans la version initiale du présent projet de loi de finances et dans sa version telle qu'amendée par l'Assemblée nationale.

**Prélèvements opérés sur les recettes de l'Etat au profit des collectivités territoriales**

(en millions d'euros)

<b>Intitulé du prélèvement</b>	<b>Projet de loi initial pour 2012</b>	<b>Projet suite au vote de l'Assemblée nationale</b>
Prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la dotation globale de fonctionnement	41 466 752	41 389 752
Prélèvement sur les recettes de l'État du produit des amendes forfaitaires de la police de la circulation et des radars automatiques	0	0
Prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la dotation spéciale pour le logement des instituteurs	24 000	24 000
Dotation de compensation des pertes de bases de la taxe professionnelle et de redevance des mines des communes et de leurs groupements	50 000	50 000
Prélèvement sur les recettes de l'État au profit du fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA)	5 507 000	5 507 000
Prélèvement sur les recettes de l'État au titre de la compensation d'exonérations relatives à la fiscalité locale	1 912 752	1 903 658
Dotation élu local	65 006	65 006
Prélèvement sur les recettes de l'État au profit de la collectivité territoriale de Corse et des départements de Corse	40 976	40 976
Fonds de mobilisation départementale pour l'insertion (FMDI)	500 000	500 000
Dotation départementale d'équipement des collèges	326 317	326 317
Dotation régionale d'équipement scolaire	661 186	661 186
Fonds de solidarité des collectivités territoriales touchées par des catastrophes naturelles	20 000	0
Dotation globale de construction et d'équipement scolaire	2 686	2 686
Dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle (DCRTP)	2 944 000	2 944 000
Dotation pour transferts de compensations d'exonérations de fiscalité directe locale	875 440	875 440
Dotation de garantie des reversements des fonds départementaux de péréquation de la taxe professionnelle (FDPTP)	456 459	418 500
Dotation unique des compensations spécifiques à la taxe professionnelle (DUCSTP)	447 032	447 032
Dotation de protection de l'environnement et d'entretien des voiries municipales (TGAP « Granulats »)	23 300	0
Dotation de compensation des produits syndicaux fiscalisés	40 000	40 000
<b>Total</b>	<b>55 362 906</b>	<b>55 195 553</b>

Source : présent projet de loi de finances, après son examen par l'Assemblée nationale

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

**L'adoption en l'état du présent article conduirait à une diminution de 167 millions d'euros du montant des concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales**, du fait des diverses mesures adoptées par l'Assemblée nationale pour réduire de 200 millions d'euros ce montant global, dans le cadre de l'effort supplémentaire de réduction des dépenses de l'Etat d'un milliard d'euros annoncé par François Fillon, Premier ministre, le 24 août 2011.

Or,  **votre commission des finances est opposée à ce que les collectivités territoriales contribuent à cet effort supplémentaire.**

Votre rapporteure générale rappelle que **la situation financière des collectivités territoriales et leur autonomie fiscale ont déjà été malmenées par la réforme de la taxe professionnelle**, alors qu'elles ne sont pas principalement responsables du niveau d'endettement de la France puisque, depuis le début des années 1980, leur endettement s'est établi entre 7 et 9 points de PIB.

Votre commission des finances vous propose un **amendement visant à :**

- **revenir aux montants des prélèvements sur recettes récapitulés par le présent article dans sa version initiale**, par coordination avec les amendements qu'elle propose par ailleurs pour revenir sur la diminution de 200 millions d'euros des concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales et pour revenir sur la suppression de la dotation de 20 millions d'euros au profit du fonds « CATNAT », qui ne résulte que du présent article ;

- **intégrer au tableau de récapitulation la création du prélèvement sur recettes de 100 millions d'euros au bénéfice du fonds exceptionnel de soutien aux départements en difficulté**, que votre commission des finances vous propose de créer par l'adoption d'un amendement portant article additionnel après l'article 8.

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

## **B. - Autres dispositions**

### *ARTICLE 16*

#### **Dispositions relatives aux affectations**

**Commentaire : le présent article confirme, pour l'année 2012, les affectations résultant de budgets annexes et de comptes spéciaux**

Le présent article met en application l'article 34 de la LOLF, aux termes duquel « *la loi de finances de l'année comporte toutes dispositions relatives aux affectations de recettes au sein du budget général de l'Etat* ». Il est, en effet, rappelé que la même loi organique autorise l'affectation directe de certaines recettes à certaines dépenses, sous la forme de budgets annexes, de comptes spéciaux ou de procédures comptables particulières au sein du budget général ou d'un budget annexe (article 16).

Sous réserve des dispositions du présent projet de loi, les affectations résultant de lois de finances antérieures sont donc confirmées.

Les affectations font l'objet d'analyses détaillées par les rapporteurs spéciaux de la commission des finances dans le cadre du tome III du présent rapport.

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

*ARTICLE 16 bis (nouveau)*

**Prélèvement exceptionnel sur les fonds de roulement de l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques et de l'Agence nationale des titres sécurisés**

**Commentaire : le présent article, introduit par l'Assemblée nationale, opère un prélèvement exceptionnel sur le fonds de roulement de l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA) et de l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS).**

**I. LE DISPOSITIF INTRODUIT PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

Le présent article additionnel a été adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative du **Gouvernement**, sur **avis favorable** de la commission des finances. Dans le cadre du milliard d'euros d'économies supplémentaires annoncé par le Gouvernement, un prélèvement exceptionnel est opéré, au profit du budget général, sur le fonds de roulement de deux opérateurs.

**A. LE PRÉLÈVEMENT SUR L'ONEMA**

**55 millions d'euros** sont prélevés sur le fonds de roulement de l'**Office national de l'eau et des milieux aquatiques (ONEMA)**, estimé à **70 millions d'euros** à fin 2011. Cet établissement public administratif est un opérateur de l'Etat rattaché à la mission « Ecologie, développement et aménagement durables », placé sous la tutelle du ministre chargé de l'écologie.

Créé le 25 mars 2007 et se substituant au Conseil supérieur de la pêche, l'ONEMA exerce des missions en matière de police de la pêche et de connaissance des populations de poissons en eau douce, de coordination et d'impulsion des actions de recherche et développement dans le domaine de l'eau en France et en Europe, de mise en place du système d'information sur l'eau et de financement de travaux d'investissement pour l'assainissement des eaux usées dans les départements d'outre-mer (DOM). L'ONEMA assure également un appui technique à plusieurs plans d'action nationaux, notamment les plans « Anguilles », « PCB », « Continuité écologique », « Trame verte et bleue » et « **Ecophyto 2018** ».

L'ONEMA n'est pas financé par crédits budgétaires, mais par des contributions des **agences de l'eau**. Celles-ci procèdent, au profit de l'office, à deux types de versements :

1) une **dotation de fonctionnement annuelle**, prélevée sur les recettes des agences, pour un montant forfaitairement fixé à 108 millions d'euros par l'article 83 de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques ;

2) une **dotation complémentaire** constituée par le surplus de redevance pour pollutions diffuses annuellement encaissé par les agences par rapport aux recettes de 2008<sup>1</sup>. Ce reversement devrait représenter 50 millions d'euros en 2012 environ. Il est **affecté à la mise en œuvre du Plan Ecophyto 2018** visant à la réduction de l'usage des pesticides dans l'agriculture et à la maîtrise des risques y afférents. Pour ce faire, l'ONEMA s'est doté, à compter de 2011, d'un **service à comptabilité distincte** permettant d'assurer la traçabilité de l'emploi des recettes de la redevance pour pollutions diffuses.

## ***B. LE PRÉLÈVEMENT SUR L'ANTS***

**41,8 millions d'euros** sont prélevés sur le fonds de roulement de l'**Agence nationale des titres sécurisés (ANTS)**, **estimé à 79,6 millions d'euros** à fin 2011<sup>2</sup>, soit 185 jours de fonctionnement. Cet établissement public administratif est placé sous la tutelle du ministre de l'intérieur et rattaché à la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat ». Il définit les normes techniques et les dispositifs en matière de titres sécurisés, vérifie et assure le développement, la maintenance et l'évolution des systèmes et des réseaux informatiques permettant la gestion de ces titres et la transmission des données correspondantes, acquiert et met à disposition des administrations de l'Etat les matériels et équipements nécessaires à la gestion, à la maintenance et au contrôle de l'authenticité et de la validité des titres sécurisés.

A ce titre, l'ANTS gère le passeport biométrique, le certificat d'immatriculation des véhicules, le titre de séjour électronique et le visa biométrique. Elle est également en charge du développement du projet de carte nationale d'identité électronique (CNIE) et du projet visant à doter les agents

---

<sup>1</sup> *En vertu du V du L. 213-10-8 du code de l'environnement, qui dispose que : « La fraction du produit annuel de la redevance, comprenant le montant dû au titre de l'année précédente et l'acompte versé au titre de l'année en cours, excédant le montant de la redevance perçue à raison des ventes réalisées au cours de la période du 1er janvier au 31 décembre 2008, est affectée à l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques au plus tard le 1er septembre de chaque année, afin de mettre en œuvre le programme national arrêté par le ministre chargé de l'agriculture, visant à la réduction de l'usage des pesticides dans l'agriculture et à la maîtrise des risques y afférents, en particulier à travers des actions d'information des utilisateurs de produits phytopharmaceutiques, des actions de mise au point et de généralisation de systèmes agricoles permettant de réduire l'utilisation des pesticides, des programmes et réseaux de surveillance sur les bio-agresseurs et sur les effets non intentionnels de l'utilisation des pesticides, notamment en zone agricole. »*

<sup>2</sup> *Ce chiffre résulte des réponses au questionnaire de votre rapporteure générale. On observe néanmoins que le montant estimatif communiqué à notre collègue Michèle André, rapporteure spéciale de la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat », par Michel Bart, secrétaire général du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration (audition du 26 octobre 2011), et Bertrand Maréchaux, directeur de l'ANTS (audition du 25 octobre 2011) était plus proche de 100 millions d'euros.*

de l'Etat de cartes professionnelles. Ses missions devraient prochainement être étendues au feuillet pour l'apposition d'un visa délivré par les autorités françaises compétentes aux titulaires d'un document de voyage non reconnu par la France, ainsi qu'au titre de voyage délivré aux réfugiés et aux apatrides titulaires d'une carte de résident ou d'une carte de séjour. Enfin, l'évolution envisagée du permis de conduire à points (projet FAETON) relèvera également de l'ANTS.

Les ressources de l'ANTS sont intégralement constituées par des taxes affectées, dont le produit 2012 est attendu à **205,1 millions d'euros**.

#### Ressources de l'ANTS

Taxe	Base juridique	Produit attendu (en M€)	
		2011	2012
Droit de timbre sur le passeport biométrique	Art. 953-I du CGI Art. 46 LFI pour 2006	107,5	107,5
Droits de timbre et taxe sur les titres de voyage et de séjour pour étrangers ("taxe TSE")	Art. 953-IV et V du CGI Art. L.311-16 du CESEDA Art. 46 LFI pour 2006	8,05	16,1
Droit de timbre sur la carte nationale d'identité (en cas de non-présentation de l'ancienne carte) ("taxe CNI")	Article 1628 <i>bis</i> du CGI	12,5	12,5
Droit de timbre dit "taxe pour la gestion des certificats d'immatriculation des véhicules" ("taxe SIV")	Article 1628-0 <i>bis</i> du CGI	43	43
Redevance acheminement cartes grises ("redevance SIV")	Décret n°2008-850 du 26 août 2008	26	26
<b>TOTAL</b>		<b>197,05</b>	<b>205,1</b>

Source : projet annuel de performances 2012 de la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat »

Pour l'ONEMA comme pour l'ANTS, l'article dispose que les versements sont **opérés avant le 31 mars 2012**. Le recouvrement, le contentieux, les garanties et les sanctions y afférents sont régis par les règles applicables en matière de taxe sur les salaires.

## II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Les initiatives visant à « rapatrier » sur le budget général des fonds de roulement accumulés par des opérateurs ne sont pas contestables dans leur principe. Il serait en effet difficilement compréhensible que l'Etat s'endette<sup>1</sup> toujours davantage pendant que ses démembrements conservent des disponibilités excédentaires. **Ces prélèvements doivent néanmoins s'opérer sans nuire à l'équilibre financier des opérateurs concernés et sans porter atteinte à la conduite de leurs missions.**

### **A. LE DÉCALAGE ENTRE PERCEPTION DES RESSOURCES ET PRODUCTION DES TITRES SÉCURISÉS**

S'agissant de l'ANTS, la constitution et la croissance du fonds de roulement excédentaire (27,6 millions d'euros en 2008, 53,9 millions d'euros en 2009, puis 78,9 millions d'euros en 2010) **s'expliquent par le décalage entre l'attribution de ressources affectées destinées à la production de certains titres sécurisés d'une part et, d'autre part, la prise en charge effective par l'ANTS de la production et de l'acheminement de ces titres.** En effet, les ressources affectées à l'ANTS devaient initialement lui permettre de financer, à compter de 2009, la production de la **carte nationale d'identité électronique** (CNIE). Toutefois, la production de cette carte étant subordonnée à une modification de la loi, le calendrier de déploiement de ce projet reste à ce jour largement inconnu<sup>2</sup>.

Votre rapporteure générale relève que la constitution de ce fonds de roulement n'a guère été commentée par l'ANTS et **s'associe aux interrogations** de notre collègue Michèle André, rapporteure spéciale de la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat », qui *« s'inquiète de la sincérité des comptes présentés à la Représentation nationale s'agissant de cet opérateur : ni les projets annuels de performance (PAP), ni les rapports annuels de performance (RAP), ni les réponses aux questionnaires budgétaires adressés au ministère en application de la LOLF, ni les auditions du responsable du programme "Administration territoriale" n'ayant, au cours des exercices précédents, permis de détecter cet accroissement très conséquent du fond de roulement »*<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Rappelons que l'Etat s'apprête à lever 179 milliards d'euros de fonds sur les marchés en 2012, afin de financer son déficit et l'amortissement des titres déjà émis.

<sup>2</sup> Compte tenu des délais nécessaires à l'adoption définitive de la loi et à la publication du décret d'application, la délivrance de la CNIE ne pourrait au mieux intervenir que fin 2012. Déposés par nos collègues Jean-René Lecerf et Michel Houel, la proposition de loi relative à la protection de l'identité a été adoptée en premier lecture le 31 mai 2011 au Sénat et le 7 juillet 2011 à l'Assemblée nationale. La deuxième lecture au Sénat est prévue courant novembre 2011.

<sup>3</sup> Note de présentation de la mission « Administration générale et territoriale de l'Etat » examinée par votre commission des finances le 3 novembre 2011.

## **B. LE NÉCESSAIRE AMÉNAGEMENT DU PRÉLÈVEMENT SUR L'ONEMA**

La constitution du fonds de roulement excédentaire de l'ONEMA s'explique, quant à elle, par les modalités de mise en œuvre du plan Ecophyto 2018. Cette mise en œuvre se traduit en effet par des **engagements substantiels** (qui ont triplé entre 2009 et 2011, passant de 7 à 20 millions d'euros), mais par des **décassements moins importants que prévu**<sup>1</sup>, cependant que les recettes tirées de la fraction de redevance pour pollutions diffuses sont **beaucoup plus dynamiques qu'anticipé**. Les recettes réelles sur 2009-2011, sont ainsi estimées à 102 millions d'euros, contre 60 à 70 millions d'euros attendus.

Ces effets combinés se sont traduits par la constitution d'un fonds de roulement sans emploi d'environ 60 millions d'euros au titre du seul plan Ecophyto 2018, soit cinq mois de fonctionnement.

Le prélèvement prévu par le présent article est **sans conséquence** sur le financement des agences de l'eau et sur les modalités d'abondement du budget de l'ONEMA par ces dernières. Par ailleurs, l'ONEMA ne **conteste pas le bien-fondé** du prélèvement et y voit l'occasion d'accroître la sélectivité de ses interventions, de mieux mesurer leur efficacité et de supprimer certains **effets d'aubaine**.

Une note émanant de la direction du contrôle des usages et de l'action territoriale de l'office considère ainsi qu'il est « ***tout à fait normal que le fond de roulement excédentaire Ecophyto de l'ONEMA participe à l'effort de maîtrise des dépenses de l'Etat et que le produit excédant les prévisions de recettes soit reversé au budget général pour réduire les déficits publics. Cela conduira logiquement à gérer distinctement les ouvertures d'autorisations d'engagements(AE) et de crédits de paiement (CP). Il sera tout aussi indispensable d'être beaucoup plus sélectif sur les actions retenues, en évitant les effets d'aubaine et en évaluant leur efficacité au moyen d'indicateurs pertinents (qui restent à construire) »***.

Il apparaît néanmoins **qu'un prélèvement unique opéré avant le 31 mars 2012 poserait une difficulté temporaire de trésorerie** à l'ONEMA, dans la mesure où l'office perçoit la fraction de la redevance qui lui est affectée, au plus tard au début septembre, lorsque l'agence de l'eau Artois-Picardie a elle-même perçu les redevances par les distributeurs de produits phytosanitaires<sup>2</sup>. Un prélèvement unique avant le 31 mars induirait donc, selon l'office, une **trésorerie négative de près de 18 millions d'euros** jusqu'en septembre, qui empêcherait d'honorer les paiements sur le solde des actions de l'année 2011 et d'engager une partie des actions nouvelles de l'année 2012.

---

<sup>1</sup> Notamment en raison de la mise en place tardive du comité consultatif de gouvernance, dont la composition n'a été publiée que le 27 novembre 2009, ce qui n'a laissé qu'un mois au conseil d'administration de l'ONEMA pour engager le programme 2009.

<sup>2</sup> Cette agence intervient pour l'ensemble des agences de l'eau et n'a pas la possibilité d'avancer ces sommes à l'ONEMA.

Afin de se prémunir contre cette difficulté, votre commission des finances vous propose un **amendement** prévoyant que les prélèvements prévus par le présent article, qui lui apparaissent justifiés, soit néanmoins opérés **en deux fois**, pour moitié avant le 31 mars 2012, et pour l'autre moitié avant le 31 octobre.

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

*ARTICLE 16 ter (nouveau)*

**Plafonnement et écrêtement des ressources fiscales affectées à certains organismes et opérateurs de l'Etat**

**Commentaire : le présent article, introduit par l'Assemblée nationale, plafonne et écrête les ressources fiscales affectées à certains organismes et opérateurs de l'Etat.**

**I. LE DISPOSITIF INTRODUIT PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

Le présent article a été adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative du **Gouvernement**, sur **avis favorable** de la commission des finances. Il prend place dans le cadre du « milliard d'euros d'économies supplémentaires » annoncé par le Gouvernement préalablement à l'examen du projet de loi de finances pour 2012.

**A. LES OPÉRATEURS ET ORGANISMES FAISANT L'OBJET DE LA MESURE**

Le présent article institue un plafond à 48 taxes affectées à 31 établissements ou groupes<sup>1</sup> d'établissements en 2012. Parmi eux, 7 entités sont affectataires de plusieurs taxes<sup>2</sup>.

**1. Une liste construite « par élimination »**

La liste des organismes faisant l'objet du plafonnement est fondée sur le recensement de l'ensemble des personnes morales autres que l'Etat affectataires de taxes, duquel ont été retranchées les entités ou catégories pour lesquelles un plafonnement n'apparaissait pas justifié. Pour mémoire, le tome I de l'annexe « Voies et moyens » au projet de loi de finances pour 2012 chiffre à 232 milliards d'euros le produit de ces taxes affectées. **Trois types d'exemption ont été retenus :**

1) les exemptions fondées sur la nature du **destinataire de la taxe**. Par principe, ont ainsi été exclues du plafonnement toutes les taxes affectées aux administrations de sécurité sociale, aux collectivités territoriales ainsi qu'à leurs établissements et aux organismes paritaires et assimilés (227,3 milliards d'euros, dont 157,5 milliards d'euros au bénéfice du secteur social et 39,4 milliards d'euros au bénéfice des collectivités territoriales) ;

---

<sup>1</sup> Certaines taxes affectées sont perçues par plusieurs entités, s'agissant notamment des centres techniques.

<sup>2</sup> L'Agence nationale des titres sécurisés, le Centre national du cinéma et de l'image animée, le Centre national pour le développement du sport, le Centre national du livre, France AgriMer, l'Office français de l'immigration et de l'intégration, et la Société du Grand Paris.

2) les exemptions fondées sur **la nature de la taxe**. Ont donc été exclues les affectations correspondant à des **redevances pour service rendu** ou appliquant une **logique de péréquation** au sein d'un secteur économique, Les prélèvements assimilables à des redevances ou répondant à une logique de péréquation sont par exemple les redevances des agences de l'eau, la redevance d'archéologie préventive affectée à l'INRAP ou encore les taxes affectées<sup>1</sup> à la Caisse de garantie du logement locatif social. Ces exemptions laissent hors du champ de la mesure **3,1 milliards d'euros** de taxes affectées ;

3) les exemptions des organismes pour lesquels la taxe affectée s'accompagne déjà d'un **mécanisme indirect de plafonnement**, *via* une **subvention d'équilibre** portée par le budget général. Cette exemption porte sur **1,6 milliard d'euros** de taxes affectées et concerne notamment l'Agence de services et de paiement<sup>2</sup> ou le Fonds de solidarité<sup>3</sup>.

Les organismes concernés par la mesure de plafonnement sont donc :

1) **21 opérateurs de l'Etat**, définis comme les entités dotées de la personnalité morale, exerçant une **activité de service public** qui puisse explicitement se rattacher à la mise en œuvre d'une politique définie par l'Etat et se présenter dans la nomenclature par destination selon le découpage en mission-programme-action, bénéficiant d'un **financement assuré majoritairement par l'Etat**, directement sous forme de subventions ou indirectement via des ressources affectées, et **placées sous un contrôle direct de l'Etat**, qui ne se limite pas à un contrôle économique ou financier mais relève de l'exercice d'une tutelle ayant capacité à orienter les décisions stratégiques, que cette faculté s'accompagne ou non de la participation au conseil d'administration. Ces opérateurs devraient percevoir **3,36 milliards d'euros** de ressources affectées en 2012 ;

2) **7 centres techniques ou fédérations de centres techniques** affectataires de **131 millions d'euros** en 2012 et intervenant dans le domaine des matériaux de construction, de l'habillement, de l'ameublement et du bois, des industries mécaniques, du cuir, de la chaussure et de la maroquinerie, des produits agricoles, de l'horlogerie, de la bijouterie, de la joaillerie, de l'orfèvrerie et des arts de la table ;

3) une **autorité publique indépendante** (l'Autorité de régulation des activités ferroviaires, affectataire de 11 millions d'euros) et une **autorité administrative indépendante** (le Médiateur national de l'énergie, affectataire de 7 millions d'euros)<sup>4</sup> ;

---

<sup>1</sup> *Cotisation et cotisation additionnelle versées par les organismes HLM et les SEM, versée par les organismes HLM et les SEM, prélèvements sur le potentiel financier des organismes HLM et SEM (péréquation entre organismes de logement social).*

<sup>2</sup> *Affectataire de la taxe sur la cession à titre onéreux des terrains nus ou des droits relatifs à des terrains nus rendus constructibles du fait de leur classement.*

<sup>3</sup> *Affectataire de la contribution de solidarité en faveur des travailleurs privés d'emploi versée par les employeurs du secteur public et parapublic et des droits de consommation sur les tabacs.*

<sup>4</sup> *Les autorités publiques indépendantes se distinguent des autorités administratives indépendantes par le fait qu'elles sont dotées de la personnalité juridique de droit public.*

4) une **association**, l'Association pour le soutien du théâtre privé (ASTP), affectataire de 6,8 millions d'euros. Bien que cette association ne constitue pas un opérateur de l'Etat, ses missions, son activité et ses modalités de financement sont retracés dans le jaune « Effort financier de l'Etat dans le domaine de la culture et de la communication ». Cette association entre par ailleurs dans le champ des **organismes divers d'administration centrale** (ODAC) et constitue donc une administration publique au sens de la comptabilité nationale.

## 2. Un dispositif à vocation permanente

Le dispositif proposé par le présent article est **d'application permanente**. Le I dispose en effet que le produit des impositions « *est plafonné annuellement conformément aux montants* » inscrits au tableau. Il en résulte que si le législateur n'abroge pas l'article ou n'en actualise pas les montants chaque année, ce sont les plafonds fixés pour 2012 qui continueront de s'appliquer, année après année. Le caractère permanent de la mesure est également assuré par la **codification**, dans tous les articles instituant les taxes affectées concernées, d'une mention précisant que les affectations s'opèrent dans la limite du plafond fixé par l'article 16 *ter* de la loi de finances pour 2012 (IV du présent article).

L'ensemble doit néanmoins s'interpréter comme **instituant une clause de rendez-vous annuelle** au cours de laquelle les plafonds d'affectation seront actualisés en fonction du rendement des taxes, de la situation financière des organismes et des besoins résultant de leurs missions. Ce réexamen pourra également, le cas échéant, permettre de **réviser la liste** des organismes concernés par le plafonnement. Il convient de préciser que ce réexamen annuel ne pourra intervenir **qu'à la faveur d'une loi de finances, l'article 36 de la LOLF** disposant explicitement que « *l'affectation, totale ou partielle, à une autre personne morale d'une ressource établie au profit de l'Etat ne peut résulter que d'une disposition de loi de finances* ».

Les II et III du présent article définissent enfin les modalités techniques garantissant **l'effectivité** de l'application du plafonnement. Il est ainsi précisé :

1) que les plafonds portent sur des encaissements annuels **nets des remboursements et dégrèvements** et **avant déduction de tout frais d'assiette et de recouvrement** ;

2) que dans le cas où l'imposition affectée est **directement recouvrée** par la personne qui en est affectataire, le produit annuel excédant le plafond est reversé au budget général **dès la constatation du dépassement** du plafond et au plus tard le 31 décembre de l'année du recouvrement. En l'absence de reversement, l'ordonnateur du ministère exerçant la tutelle administrative de l'établissement procède, après mise en demeure de l'établissement concerné

de reverser le produit excédant le plafond, à l'émission d'un titre de recettes à l'encontre de l'affectataire ;

3) dans le cas où l'imposition affectée est recouvrée par les **comptables du Trésor** et que ce recouvrement fait l'objet de **frais** imputés à la charge de l'affectataire, les frais de recouvrement ne sont facturés qu'à hauteur du produit de la taxe versée.

L'adoption du présent article a conduit l'Assemblée nationale à adopter deux amendements de **coordination** :

1) supprimant l'article 29, qui fixait le montant du produit de la vente des biens confisqués à l'AGRASC à 1,8 million d'euros ;

2) supprimant, à l'article 28, le plafonnement de la taxe sur la délivrance d'un premier titre de séjour affectée à l'Office français de l'immigration et de l'intégration (OFII).

## ***B. LES EFFETS DE LA MESURE SUR LES ENTITÉS CONCERNÉES***

### **1. Les organismes plafonnés**

La plupart des entités concernées par le présent article (24 sur 31) ne subissent **aucune perte de recettes** par rapport au rendement prévisionnel de leurs taxes affectées en 2012. En effet, le plafond se contente de **reprendre** ledit montant prévisionnel ; les opérateurs sont, en quelque sorte, « pris au mot » des prévisions qu'ils ont établies par le législateur. C'est donc uniquement si les taxes rapportent **plus que la prévision** que l'excédent sera reversé au budget général ou conservé par lui. Le tableau ci-après récapitule les opérateurs et organismes **plafonnés sans écrêtement**.

Cette mesure de plafonnement « simple » couvre **1,9 milliard d'euros**, soit un peu plus de la moitié (55 %) du gisement de taxes affectées concerné par le présent article. Par définition, ce plafonnement simple ne suscite **aucune économie prévisionnelle**. Le budget général ne bénéficiera de reversements que si le rendement des taxes concernées excède la prévision, en cours d'exécution.

### Opérateurs et organismes plafonnés sans écrêtement

(en millions d'euros)

Opérateurs et organismes	Rendement prévu en 2012	Plafond	Ecart au rendement prévu
ADEME	498,6	498,6	0
AFITF	610,0	610,0	0
AGRASC	1,8	1,8	0
ANAH	19,0	19,0	0
ANDRA	120,0	120,0	0
ANRU	95,0	95,0	0
ANTS	179,1	179,1	0
ARAF	11,0	11,0	0
ASTP	6,8	6,8	0
CERIB-CTMNC	14,5	14,5	0
CNV	23,0	23,0	0
Comité de développement et de promotion de l'habillement	8,2	8,2	0
CODIFAB-FCBA-CETIM	18,3	18,3	0
CTC	10,8	10,8	0
Centre technique de la conservation des produits agricoles	2,5	2,5	0
Centres techniques industriels de la mécanique	63,5	63,5	0
EPSF	17,5	17,5	0
FNPCA	9,9	9,9	0
France Agrimer	39,5	39,5	0
Francéclat	13,2	13,2	0
INAO	4,3	4,3	0
INPES	5,0	5,0	0
Médiateur national de l'énergie	7,0	7,0	0
OFII	167,0	167,0	0
<b>Total</b>	<b>1945,5</b>	<b>1945,5</b>	<b>0</b>

*Nota bene : pour l'OFII, le montant prévisionnel 2012 tient compte des réformes prévues dans le cadre du présent projet de loi de finances.*

Source : réponses au questionnaire

## 2. Les organismes écrêtés

7 opérateurs voient leur plafond fixé **en-deçà** des recettes attendues en 2012. Dans ces cas, le plafonnement aboutit donc à un **écrêtement** par rapport à la prévision de recettes 2012. Le tableau qui suit enseigne que les ressources affectées concernées par l'écrêtement représentent un total de 1 576,3 millions d'euros. **L'écrêtement ramène ce total à 1 482,6 millions d'euros (-6 %), soit un retour potentiel vers le budget général de 93,7 millions d'euros.**

### Opérateurs et organismes faisant l'objet d'un écrêtement

(en millions d'euros)

Organismes	Taxes affectées 2012			Variation 2010-2012 des taxes affectées		Ressources totales (BP2011)	Effets du plafonnement		
	Plafonnées	Autres	Total	M€	%		Plafond prévu (art. 16 bis)	Ecrêtement	Part de l'écèlement dans les ressources 2011
CELRL	39,0	0,0	39,0	0,0	0,0%	44,1	37,0	-2,0	-4,5%
CMN	10,0	0,0	10,0	5,0	100,0%	104,5	8,0	-2,0	-1,9%
CNC	775,9	1,0	776,9	12,9	1,7%	1 381,0	705,9	-70,0	-5,1%
CNDS	209,8	67,0	276,8	52,8	23,6%	276,9	204,8	-5,0	-1,8%
CNL	35,0	0,0	35,0	2,0	6,1%	39,6	33,3	-1,7	-4,3%
SGP	352,0	0,0	352,0	292,0	486,7%	298,5	345,0	-7,0	-2,3%
VNF	154,6	0,0	154,6	29,6	23,7%	427,3	148,6	-6,0	-1,4%
<b>TOTAUX</b>	<b>1 576,3</b>	<b>68,0</b>	<b>1 644,3</b>	<b>394,3</b>	<b>91,7%</b>	<b>2 571,8</b>	<b>1 482,6</b>	<b>-93,7</b>	<b>-3,6%</b>

Source : réponses au questionnaire

L'écèlement représente une diminution des ressources globales<sup>1</sup> des entités concernées comprise entre 1,4 % pour Voies navigables de France et 5,1 % pour le Centre national du cinéma et de l'image animée. On observe que la plupart des écètements sont, en valeur absolue, **inférieurs à 10 millions d'euros**, à l'exception de l'écèlement des ressources du CNC (70 millions d'euros).

Le Gouvernement justifie les écètements opérés par le fait que les recettes des opérateurs concernés ont **évolué favorablement** au cours des dernières années, et en tout état de cause plus rapidement que la dépense de l'Etat. **Au cas par cas**, les justifications avancées sont les suivantes.

L'écèlement de 2 millions d'euros du **Conservatoire du littoral** (CELRL) porte les ressources prévisionnelles de taxe de francisation des navires de 39 à 37 millions d'euros. Ce montant représente environ 5 % des recettes prévisionnelles et 11 % du résultat bénéficiaire prévisionnel. Le Gouvernement juge que *« ce plafonnement ne devrait pas affecter le fonctionnement du conservatoire, dont le résultat d'exploitation 2010 s'est élevé à 18,9 millions d'euros »*. Les deux tiers de ses dépenses ont un caractère discrétionnaire. Le Gouvernement considère que le montant limité de l'écèlement ne portera pas préjudice au rythme d'acquisition de l'opérateur et à l'atteinte de l'objectif du « Tiers naturel » en 2050<sup>2</sup>.

Le plafonnement proposé pour le **Centre des monuments nationaux** aurait pour effet de diminuer le produit de la taxe sur les paris en ligne de 2 millions d'euros (soit 8 millions d'euros au lieu de 10 millions d'euros). Le Gouvernement considère que cette diminution est « absorbable » compte tenu des ressources d'investissement de l'établissement, qui s'élèvent, avant plafonnement et tous financements confondus, entre 25 et 30 millions d'euros annuels selon les exercices, dont 15 millions d'euros de subventions budgétaires. L'enquête de la Cour des comptes sur le CMN, diligentée par votre commission des finances en 2010, avait mis en évidence un **fonds de roulement important et en forte croissance depuis 2007** (97 millions d'euros fin 2010)<sup>3</sup>. Au surplus, nos collègues députés membres de la Mission d'évaluation et de contrôle<sup>4</sup> (MEC) de l'Assemblée nationale, ont jugé, dans de récents travaux, que l'affectation au CMN d'une fraction du produit de la taxe sur les paris en ligne ne reposait sur aucune justification pertinente et que devrait lui être substitué un financement budgétaire.

---

<sup>1</sup> Telles que retracées dans les budgets prévisionnels 2011, dernières données disponibles.

<sup>2</sup> En 2050, l'objectif du Conservatoire est d'atteindre le tiers naturel, en protégeant 200 000 hectares en métropole et plus de 70 000 hectares en outre-mer, soit 30 % du linéaire côtier, c'est-à-dire un tiers du littoral préservé définitivement de l'urbanisation.

<sup>3</sup> Voir le rapport d'information de notre collègue Yann Gaillard « Le Centre des monuments nationaux : un colosse aux pieds d'argile ? » (n° 48, 2010-2011).

<sup>4</sup> Rapport d'information de MM. Richard Dell'Agnola, Nicolas Perruchot et Marcel Rogement (n° 3798, XIII<sup>e</sup> législature) sur la fiscalité affectée aux opérateurs culturels.

Le plafonnement des ressources du **CNC** à 706 millions d'euros<sup>1</sup> permet, selon les réponses du Gouvernement au questionnaire, « *d'éviter des effets d'aubaine non anticipés sur les taxes comme cela a été le cas ces dernières années : l'écart entre les prévisions de recettes et les recettes effectivement encaissées a été particulièrement élevé ces dernières années : 13 % en 2009 (soit un écart de 71,6 millions d'euros entre le budget prévisionnel et l'exécuté) et 31 % en 2010 (soit un écart de 178,3 millions d'euros entre le budget prévisionnel et l'exécuté). La dynamique des taxes (+ 52 % entre 2006 et 2010 et +30,2 % entre 2010 et le budget primitif 2011) a permis au CNC de constituer d'importantes réserves, qui (...) permettent donc largement d'assumer les nouveaux enjeux liés notamment au numérique* ». Selon les éléments transmis par le centre à votre rapporteure générale, **la trésorerie de l'établissement atteindrait 789 millions d'euros fin août 2011**, soit 313 jours de fonctionnement. Cette trésorerie permet au CNC de constituer des provisions obligatoires pour pourvoir aux soutiens automatiques et sélectifs qu'il délivre (419 millions d'euros) et aux reports de restes à payer (46 millions d'euros). D'autres provisions facultatives sont passées pour recueillir les financements liés au « Plan numérique » (200 millions d'euros), pour faire face aux aléas baissiers sur le produit des taxes (57 millions d'euros) et pour des travaux immobiliers (7 millions d'euros).

La mesure intéressant le **Centre national pour le développement du sport** (CNDS) se traduira, d'une part, par un plafonnement à 174 millions d'euros du produit des jeux exploités par la Française des jeux et, d'autre part, par une diminution de la contribution sur les mises jouées sur les paris sportifs d'environ **5 millions d'euros**. Cet écrêtement représente moins de 2 % des ressources du CNDS et ne semble pas de nature à remettre en cause le niveau d'intervention actuel ou le financement de l'Euro 2016, pour lequel demeure en vigueur le prélèvement spécifique de 24 millions d'euros sur les sommes mises sur les jeux exploités par la Française des jeux.

Enfin, trois écrêtements concernent :

1) le **Centre national du livre**, soit -1,7 millions d'euros, sur un budget de 38 millions d'euros. Le fonds de roulement disponible de cet établissement s'élève à 20 millions d'euros (7 mois de fonctionnement)<sup>2</sup> ;

2) la **Société du Grand Paris** (-7 millions d'euros), qui connaît une forte sous-exécution de ses dépenses en 2011 et dont le fonds de roulement atteint un niveau élevé ;

3) **Voies navigables de France** (-6 millions d'euros), qui a bénéficié d'une augmentation importante des concours publics sur 2011-2013

---

<sup>1</sup> L'écrêtement de 70 millions d'euros porte sur la part distributeurs de la taxe sur les services de télévision, dont le rendement global passe de 300 à 230 millions d'euros. Voir le commentaire de l'article 5 bis.

<sup>2</sup> Le rapport précité de la MEC de l'Assemblée nationale préconise la rebudgétisation du financement du CNL.

(+ 30 millions d'euros par an de taxe hydraulique et +40 millions d'euros de subvention de l'AFITF), lui permettant de constituer un fonds de roulement de près de 40 millions d'euros fin 2011.

## II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

### *A. LA NÉCESSITÉ DE RENFORCER LE CONTRÔLE PARLEMENTAIRE SUR LES TAXES AFFECTÉES*

Le présent article crée un précédent **de nature à améliorer l'information et le contrôle lacunaires du Parlement** sur les taxes affectées, alors même que ces modes de financement présentent de nombreux effets pervers.

#### **1. Un contrôle parlementaire lacunaire**

L'information et le contrôle du Parlement sur la fiscalité affectée se sont améliorés sous l'empire de la LOLF, **sans pour autant que leur pleine effectivité soit garantie.**

L'article 2 de la loi organique dispose ainsi que « *les impositions de toute nature ne peuvent être directement affectées à un tiers qu'à raison des missions de service public confiées à lui* », son article 34 prévoit que la loi de finances « *autorise, pour l'année, la perception des ressources de l'Etat et des impositions de toute nature affectées à des personnes morales autres que l'Etat* », son article 36 interdit l'affectation, totale ou partielle, à une autre personne morale d'une ressource établie au profit de l'Etat **en dehors** des lois de finances et son article 51 renforce enfin **l'information du Parlement** en prévoyant la remise d'une annexe explicative comportant la liste et l'évaluation, par bénéficiaire ou catégorie de bénéficiaires, des impositions de toute nature affectées à des personnes morales autres que l'Etat.

Il est exact que la lecture combinée du tome 1 de l'annexe « Voies et moyens », qui recense l'ensemble des impôts affectés à des personnes morales autres que l'Etat, et du jaune « Opérateurs de l'Etat », qui isole les opérateurs bénéficiant de ressources fiscales, permet de bénéficier d'une information actualisée sur l'évolution de la fiscalité affectée. **Cette information n'est toutefois pas toujours cohérente<sup>1</sup>, et surtout largement insuffisante pour apprécier finement la dynamique des ressources affectées et de son impact sur la situation financière des affectataires.**

---

<sup>1</sup> Le jaune « Opérateurs » de l'Etat contient par exemple un certain nombre de discordances entre la fiscalité affectée retracée à la rubrique « Les recettes fiscales affectées aux opérateurs » et les chiffrages repris dans les budgets prévisionnels présentés opérateur par opérateur...

Au surplus, ces données sont simplement annexées au projet de loi de finances et ne revêtent **aucun caractère contraignant**, contrairement aux **subventions** pour charges de service public des opérateurs, exprimées en crédits limitatifs, justifiées au premier euro et **votées**, et aux **emplois** des opérateurs, qui font l'objet d'un **plafond** également voté par le Parlement.

Au total, la **seule disposition normative** intéressant les ressources affectées figure à l'article 1<sup>er</sup> de chaque loi de finances, qui dispose que « *la perception des impôts, produits et revenus affectés à l'Etat, aux collectivités territoriales, aux établissements publics et organismes divers habilités à les percevoir continue d'être effectuée pendant l'année conformément aux lois et règlements et aux dispositions de la présente loi* ». Il s'agit donc d'un article de **pure reconduction**, manifestant le consentement à l'impôt et faisant l'objet d'un vote de principe. En outre, s'agissant des dépenses des opérateurs exclusivement financés par des taxes affectées, l'autorisation parlementaire est tout simplement **absente**.

## 2. De nombreux effets pervers

Les travaux parlementaires ont maintes fois mis l'accent sur les effets potentiellement pervers associés aux affectations de taxes.

Votre rapporteure générale avait déjà souligné, dans le cadre de travaux consacrés aux agences de sécurité sanitaire, que « *l'affectation de taxes à des opérateurs de l'Etat constitue une entorse à l'esprit de la LOLF* »<sup>1</sup> et entraînait une sous-optimisation des moyens alloués aux opérateurs et un pilotage par l'Etat de ces derniers amoindri.

Au surplus, les taxes affectées, pour peu qu'elles soient dynamiques, peuvent inciter les affectataires à **indexer le rythme de leurs dépenses sur celui de leurs recettes, et ce avec d'autant plus de facilité que les entités tierces à l'Etat sont soustraites à la régulation budgétaire, et notamment au gel des crédits**. Ce phénomène **inflationniste** a caractérisé la situation du CNC ces dernières années, nonobstant les missions supplémentaires qui lui étaient dévolues par ses tutelles.

Par ailleurs, l'aisance financière de certains opérateurs conduit leur ministère de tutelle à **leur transférer certaines dépenses budgétaires**. Cette externalisation donne au ministère (soumis à une discipline budgétaire plus stricte) des marges de manœuvre supplémentaires, et constitue un **point de fuite** puisque les opérateurs sont situés hors du champ de la norme de dépense.

Enfin, l'existence d'un financement exclusivement fiscal peut **affaiblir la tutelle ministérielle**, à plus forte raison lorsque les opérateurs en question, à l'instar du CNC ou du CNL, sont devenus de **quasi « fermiers généraux »** et assurent directement le recouvrement de leurs taxes.

---

<sup>1</sup> Rapport d'information n° 355 sur le dispositif des agences en matière de sécurité sanitaire (2006-2007) de Madame Nicole Bricq au nom de la commission des finances du Sénat.

Nos collègues députés de la MEC relèvent ainsi avec raison que « *pouvant jouir de marges financières confortables, responsables de la régulation d'un secteur qui en fait les interlocuteurs privilégiés voire unique des professionnels concernés, parfois dotés de réelles prérogatives de puissance publique via un pouvoir de réglementation, les opérateurs peuvent être tentés de pousser au maximum le processus d'autonomisation par rapport à leur tutelle, quand bien même, juridiquement et hiérarchiquement, celle-ci est supposée contrôler leur action* »<sup>1</sup>.

## **B. LES AMÉNAGEMENTS SOUHAITABLES AU PRÉSENT ARTICLE**

Le présent article constitue une innovation de nature à améliorer l'information et le contrôle du Parlement sur les taxes affectées. Au demeurant, et comme le démontre le précédent résultant de l'instauration d'un plafond d'emplois des opérateurs, l'existence d'une telle disposition en loi de finances conduira les organismes concernés à **fiabiliser leurs prévisions** et améliorera la qualité et la sincérité des documents budgétaires.

Pour autant, il apparaît nécessaire d'apporter un certain nombre de modifications rédactionnelles et d'assouplissements au dispositif adopté par nos collègues députés.

Votre rapporteure générale considère que la liste élaborée par le Gouvernement **manque de cohérence et soumet au plafonnement des entités qui ne devraient pas en relever**. Il convient donc de limiter la portée du présent article aux seuls **opérateurs** de l'Etat, et d'y soustraire :

1) les deux **autorités indépendantes** que sont l'ARAF et le Médiateur national de l'énergie ;

2) les centres techniques industriels et l'Association pour le soutien du théâtre privé, dont l'action et le mode de financement obéissent peu ou prou à une logique de **service rendu** ou de **péréquation sectorielle**.

Au cours des débats, la ministre du budget a ensuite indiqué qu'il faudrait envisager le plafond des ressources affectées aux opérateurs « *dans son ensemble* ». **Cependant, tel qu'il est actuellement rédigé, le présent article institue un plafond taxe par taxe**. Votre rapporteure générale estime nécessaire d'assouplir le dispositif pour les opérateurs multi-affectés<sup>2</sup> **en précisant que le plafond s'entend, pour ces derniers, du montant global des taxes affectées**. De la sorte, si une des taxes n'atteignait pas son rendement prévisionnel, le produit des autres pourrait dépasser leur plafond à due concurrence et dans la limite du plafond global.

---

<sup>1</sup> Rapport de la MEC précité.

<sup>2</sup> ANTS, CNC, CNDS, CNL, France AgriMer, OFII et SGP.

Enfin, il apparaît opportun de préciser **selon quelles modalités l'information et le contrôle du Parlement seront assurés**. Une information systématique des commissions des finances en cas de dépassement des plafonds et leur justification annuelle dans le jaune « Opérateur de l'Etat » constituent, à cet égard, le minimum requis.

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

## ARTICLE 17

(Art. 45 de la loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007 de finances pour 2008)

### **Modification de la quotité du produit de la taxe de l'aviation civile (TAC) affectée au budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » (BACEA)**

**Commentaire : afin d'accompagner la seconde phase du transfert budgétaire d'effectifs du Service national d'ingénierie aéroportuaire (SNIA), le présent article propose de relever de 80,32 % à 80,91 % la quotité de la taxe de l'aviation civile revenant au budget annexe « Contrôle et exploitation aériens ».**

## **I. LE DROIT EXISTANT**

### **A. LES CARACTÉRISTIQUES DE LA TAXE**

La taxe de l'aviation civile (TAC) a été créée par l'article 51 de la loi de finances initiale pour 1999<sup>1</sup> et est aujourd'hui codifié à l'**article 302 bis K du code général des impôts**.

Elle est **due par les entreprises de transport aérien public** et assise sur le nombre de passagers et la masse de fret et de courrier qu'elles embarquent en France. Après une période de stabilité entre 2006 et 2009, liée à la forte croissance du trafic aérien, **le tarif de la TAC a été relevé de 4,9 %** en moyenne par l'article 54 de la loi de finances pour 2010.

Ces tarifs sont depuis 2011 annuellement **revalorisés** du taux prévisionnel d'inflation associé au projet de loi de finances de l'année. Suite aux modifications apportées par un décret du 9 juin 2011<sup>2</sup>, ces tarifs sont aujourd'hui les suivants :

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

L'article précité du code général des impôts dispose par ailleurs que le produit de la taxe est réparti par la loi de finances entre le budget général de l'Etat et le budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » (BACEA). Le financement d'une partie des dépenses du budget annexe par une ressource de nature fiscale, telle que la TAC, et non par des redevances, est justifié par l'existence de missions d'intérêt général. En effet, ce budget annexe finance

---

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

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

notamment des investissements de sécurité et d'intégration européenne du contrôle aérien, ainsi que les subventions à certaines liaisons aéroportuaires avec des aérodomes enclavés, en outre-mer par exemple.

***B. UNE RESSOURCE IMPORTANTE DU BUDGET ANNEXE « CONTRÔLE ET EXPLOITATION AÉRIENS »***

Les sources de financement du BACEA sont très variées mais peuvent être regroupées en quatre catégories :

- les **redevances pour services rendus**, soit les **redevances de navigation aérienne** (redevances de route, qui constituent plus de la moitié des recettes du budget annexe, et redevances pour services terminaux de la navigation aérienne – RSTCA) qui rémunèrent les prestations de l'opérateur de navigation aérienne, et les **redevances de surveillance et de certification** qui rémunèrent les prestations de surveillance des acteurs de l'aviation civile et la délivrance de divers titres (agrément, certificats, licences et autorisations nécessaires aux opérateurs, personnels et systèmes) ;

- l'autofinancement, le produit brut des **emprunts** – qui représente en 2011 9,7 % du montant des recettes nettes du budget annexe – et les produits financiers ;

- des **recettes diverses** telles que les produits d'abonnements et de ventes de marchandises, la rémunération de prestations de services (notamment la formation aéronautique), les produits de cessions faites aux aéroclubs, des rétrocessions de plus-values de cessions immobilières, les loyers perçus par la direction générale de l'aviation civile (DGAC) ou les produits exceptionnels (trop-perçus sur rémunérations antérieures, versements à la suite de contentieux, mécanismes correcteurs de redevance de route et de RSTCA, en cours d'extinction...) ;

- et la quotité de la **taxe de l'aviation civile** affectée au budget annexe, qui devrait représenter 15,4 % du montant total des recettes nettes du BACEA en 2011.

Le produit de ces recettes réalisé et attendu de 2010 à 2012 est le suivant :

**Evolution des différentes catégories de recettes du BACEA  
(hors fonds de concours et attributions de produits)**

*(en millions d'euros)*

Recettes du BACEA	Exécution 2010 (1)	Prévision LFI 2011	En % du total	Prévision PLF 2012	Evolution PLF 2012/ LFI 2011
Redevances de route	1 149,8	1 147,5	57,4 %	1 129,1	- 1,6 %
Redevance RSTCA métropole	221,2	228,9	11,5 %	231,7	1,2 %
Redevance RSTCA outre-mer	42,5	33	1,6 %	36	9,1 %
Redevance océanique (à partir de 2011)		12	0,6 %	14	16,7 %
Redevances pour l'autorité de surveillance	12,7	12,6	0,6 %	13,2	4,9 %
Redevances de surveillance et de certification	27,9	29,7	1,5 %	31	4,4 %
Taxe de l'aviation civile (quotité du BACEA)	318,2	307,96	15,4 %	321,8	4,5 %
Produit brut des emprunts	250,7	194,4	9,7 %	250,3	28,7 %
Recettes diverses (2)	62,7	32,8	1,6 %	17,6	- 46,3 %
<b>Total des recettes nettes</b>	<b>2 085,9</b>	<b>1 998,8</b>	<b>100 %</b>	<b>2 044,8</b>	<b>2,3 %</b>

(1) : l'exécution de 2010 est en comptabilité d'engagements et non en comptabilité de caisse, ce qui conduit à majorer le montant perçu des redevances de route, et inclut le mécanisme correcteur des sur- ou sous-recouvrements de redevances au titre de 2009.

(2) : les recettes diverses de 2011 intègrent notamment 8 millions d'euros de reversement de produits de cessions immobilières de la DGAC, en provenance du compte d'affectation spéciale « Immobilier de l'Etat ».

*Source : rapport annuel de performances du BACEA annexé au projet de loi de règlement pour 2010 et projets annuels de performances annexés aux projets de lois de finances pour 2011 et 2012*

**C. LE RELÈVEMENT PROGRESSIF DE LA QUOTITÉ AFFECTÉE AU  
BUDGET ANNEXE**

**L'article 45 de la loi de finances pour 2008<sup>1</sup> a prévu, pour la première fois de manière pluriannuelle, la répartition du produit de la TAC entre le budget général et le BACEA. Il était ainsi prévu que la fraction affectée au BACEA augmente temporairement de 49,56 % en 2007 à 53,37 % en 2008 et 2009, pour ensuite revenir en 2011 à son niveau de 2007. Cette hausse provisoire était justifiée par la nécessité de financer des investissements lourds en matière de navigation aérienne, essentiellement le programme européen Coflight de remplacement des systèmes de traitement des plans de vols.**

**L'article 58 de la loi de finances pour 2009<sup>2</sup> a cependant accru de manière beaucoup plus significative la fraction affectée au BACEA, qui est ainsi passée de 53,37 % en 2008 à 82,14 % en 2009. Il était prévu qu'elle diminue ensuite à 79,77 % en 2010 puis 77,35 % en 2011.**

Cette forte augmentation de la quotité avait été justifiée par une **modification importante du périmètre du budget annexe**. Il a ainsi hérité en 2009 de dépenses correspondant à des activités régaliennes de la DGAC concourant à la sécurité et à la sûreté du transport aérien, qui relevaient auparavant du programme « Transports aériens » (qui a été concomitamment

<sup>1</sup> Loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007 de finances pour 2008.

<sup>2</sup> Loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009.

supprimé) de la mission « Ecologie, développement et aménagement durables ». Ce transfert de crédits constituait également le pendant de la **réorganisation de la DGAC**, avec la mise en place au 1<sup>er</sup> janvier 2009 du service à compétence nationale chargé de la surveillance et de la sécurité.

Cette mesure budgétaire s'apparentait toutefois à une **débudgétisation contraire aux principes de l'article 18 de la LOLF**.

Comme lors des deux mouvements précédents, l'article 60 de la loi de finances pour 2011<sup>1</sup> a de nouveau interrompu la baisse prévue pour fixer la quote-part affectée au BACEA à **80,32 % à compter de 2011**. Aucun échancier de baisse triennale n'était cette fois envisagé. Cette hausse était justifiée par la **réforme de l'ingénierie portuaire**, qui visait à améliorer le pilotage et le suivi de l'exécution des missions par le regroupement des emplois au sein du Service national d'ingénierie portuaire (SNIA).

En effet, ce service à compétence nationale, rattaché à la DGAC, ne disposait pas de la maîtrise de la totalité de ses emplois – imputés sur deux supports budgétaires distincts – et rencontrait donc des **difficultés de gestion**, notamment des ressources humaines. Il s'appuyait ainsi, d'une part, sur des effectifs de la DGAC qui lui avaient déjà été transférés en 2009 et étaient financés par le BACEA, et d'autre part, sur des effectifs hiérarchiquement rattachés aux directions départementales des territoires<sup>2</sup>, qui relevaient de l'action 24 du programme 217 de la mission « Ecologie, développement et aménagement durables ».

L'augmentation, en 2011, de la part de la TAC revenant au BACEA correspondait ainsi au **transfert budgétaire de 219 ETPT** du SNIA, pour un montant d'environ 11,4 millions d'euros<sup>3</sup>, du programme support 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer » de la mission précitée vers le BACEA.

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

---

<sup>1</sup> Loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011.

<sup>2</sup> Issues de la fusion des anciennes directions départementales de l'équipement et directions départementales de l'agriculture et de la forêt.

<sup>3</sup> Soit 10,7 millions d'euros au titre des dépenses de personnel et 700 000 euros au titre des dépenses de fonctionnement.

### Evolution de la répartition du produit de la TAC

(en %)

	Jusqu'en 2005	LFI 2006	LFI 2007	LFI 2008				LFI 2009			LFI 2011
				2008	2009	2010	2011	2009	2010	2011	2011
BACEA	65,58	43,73	49,56	53,37	51,47	49,56	82,14	79,77	77,35	80,32	
Budget général	34,42	56,27	50,44	46,63	48,53	50,44	17,86	20,23	22,65	19,38	

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

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article propose une nouvelle rédaction de l'article 45 de la loi de finances pour 2008, précité, afin de fixer la répartition du produit de la TAC, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2012, à :

- **80,91 %**, au lieu de 80,32 % pour la quotité revenant au BACEA, soit 0,59 point supplémentaire ;

- 19,09 %, au lieu de 19,68 %, pour la quotité revenant au budget général.

Ce relèvement répond aux **mêmes motivations que celui réalisé fin 2010** : il s'agit de finaliser le regroupement des emplois et services d'ingénierie portuaire au sein du SNIA, par le **transfert budgétaire de 40 ETPT outre-mer** financés par le programme 217, qui n'étaient pas pris en compte dans la répartition de la TAC prévue pour 2011. Ce transfert, qui représente un montant total de **2,354 millions d'euros**, dont 2,25 millions d'euros au titre des dépenses de personnel, est ainsi financé par l'affectation au BACEA d'une fraction du produit de la TAC.

Comme cela avait déjà été le cas fin 2010, **cette augmentation ne revêt plus un caractère transitoire** et n'est plus suivie d'une baisse programmée sur deux ans de la quotité affectée au budget annexe. Le présent article se substitue donc intégralement à la rédaction actuelle de l'article 45 de la loi de finances pour 2008.

\*                      \*  
\*

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

## III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le BACEA, dont les recettes sont fortement corrélées au trafic aérien et à l'activité économique, est confronté depuis plusieurs années à des difficultés d'équilibre de ses comptes et a **fortement accru son recours à**

**l'endettement.** Celui-ci devrait ainsi s'élever en 2012 à **1 214,6 millions d'euros**, soit l'équivalent de 8,5 années de capacité d'autofinancement.

Ce relèvement de la quotité de la TAC relève cependant d'une problématique distincte puisqu'il tire les conséquences, en recettes, d'un transfert d'emplois motivé par la constitution d'un **pôle unifié d'ingénierie aéroportuaire en métropole**, financé exclusivement par la DGAC. Cette mesure accompagne donc un changement de périmètre et est budgétairement neutre pour l'Etat.

Le produit de la TAC perçu par le BACEA en 2012 s'élèverait à 321,8 millions d'euros, soit une **hausse de 4,5 % par rapport à 2011**, cette évolution tenant compte de :

- la nouvelle clef de répartition prévue par le présent article ;
- la croissance anticipée, de 2 %, du trafic de passagers en 2012 par rapport à 2011 (+ 7,72 millions d'euros) ;
- l'évolution des tarifs de la TAC, revalorisés du taux prévisionnel de croissance des prix à la consommation hors tabac, soit +1,75 %.

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

## ARTICLE 18

### Financement des nouveaux radars de sécurité routière

**Commentaire :** le présent article propose de modifier pour 2012 la répartition des recettes des amendes forfaitaires constatées par les radars afin de compléter le financement du déploiement des nouveaux radars, notamment ceux dits « pédagogiques ». La moitié de la fraction de recettes excédant 457 millions d'euros serait ainsi affectée à la première section du compte d'affectation spéciale « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers », dans la limite de 20 millions d'euros.

### I. LE FINANCEMENT DES RADARS DANS LE NOUVEAU COMPTE D'AFFECTION SPÉCIALE « CONTRÔLE DE LA CIRCULATION ET DU STATIONNEMENT ROUTIERS »

#### A. UNE ARCHITECTURE BUDGÉTAIRE RATIONALISÉE EN 2011

##### 1. Une affectation particulièrement complexe du produit des amendes

L'exploitation, l'entretien et la maintenance des appareils existants de contrôle automatisé des infractions au code de la route et le déploiement des nouveaux matériels sont financés par le programme 751 « Radars » de la mission constituée sous la forme du **compte d'affectation spéciale (CAS) « Contrôle de la circulation et du stationnement routier »**, originellement créé par l'article 49 de la loi de finances pour 2006<sup>1</sup>.

Le programme 751 prend également en charge la subvention pour charges de service public versée à la **nouvelle Agence nationale de traitement automatisé des infractions (ANTAI)** pour le fonctionnement du Centre national de traitement des infractions de Rennes.

Jusqu'au 31 décembre 2010, ce compte d'affectation spéciale était dénommé « Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route » et alimenté par une fraction du produit des amendes forfaitaires des radars, plafonnée en 2010 à **212,05 millions d'euros** (sur un total perçu de 468,4 millions d'euros<sup>2</sup>). Le solde de ce produit revenait à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF), après prélèvement de 100 millions d'euros au profit des collectivités territoriales et

---

<sup>1</sup> Loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005.

<sup>2</sup> Auxquels s'ajoutent 113,7 millions d'euros d'amendes forfaitaires majorées, soit un produit total des amendes des radars de **582,1 millions d'euros encaissé en 2010**.

de 30 millions d'euros<sup>1</sup> pour les départements, la collectivité territoriale de Corse et les régions d'outre-mer.

**Cette organisation s'est cependant révélée insatisfaisante** car elle induisait des difficultés de pilotage budgétaire pour le ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement (MEDDTL) et participait d'une **faible lisibilité de la politique publique** de sanction des infractions au code de la route.

En particulier, l'affectation comme la gestion du produit global des amendes forfaitaires et majorées de la police de la circulation et du stationnement (quel que soit le mode de détection des infractions), évalué en 2010 à 1,48 milliard d'euros, étaient jusqu'en 2011 **particulièrement complexes et fragmentées**.

Cette situation était liée à la diversité des bénéficiaires de ce produit<sup>2</sup>, à des circuits budgétaires et comptables différenciés selon le caractère automatisé ou non des amendes et selon leur mode de recouvrement forfaitaire ou « forfaitaire majoré »<sup>3</sup>, à l'opacité de l'évaluation et de la restitution des recettes, et à l'instabilité temporelle de la répartition du produit global, qui a évolué à plusieurs reprises au cours des dernières années.

## **2. La création en 2011 d'un nouveau compte au périmètre élargi**

**Une simplification de l'architecture budgétaire était donc nécessaire.** Le compte a été modernisé par l'article 62 de la loi de finances pour 2011, qui a **très sensiblement élargi son périmètre**, sans pour autant modifier les règles d'affectation des amendes forfaitaires des radars aux différentes catégories de bénéficiaires.

Il regroupe ainsi **l'ensemble des recettes d'amendes de la police du stationnement et de la circulation**, à l'exception de celles affectées directement à l'AFITF et au Fonds interministériel pour la prévention de la délinquance (FIPD) géré par l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé).

---

<sup>1</sup> **60 millions d'euros à compter de 2011**, en application de l'article 62 de la loi de finances pour 2011.

<sup>2</sup> L'AFITF, le Fonds interministériel pour la prévention de la délinquance (FIPD) constitué au sein de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé), les collectivités territoriales (communes, établissements publics de coopération intercommunale, départements, régions Ile-de-France et d'outre-mer, collectivité territoriale de Corse), le Syndicat des transports d'Ile-de-France (STIF) et l'Etat.

<sup>3</sup> Le produit des amendes forfaitaires des radars transitait ainsi par le CAS, à l'exception des parts revenant à l'AFITF et aux collectivités territoriales, tandis que le produit des amendes forfaitaires hors radars et forfaitaires majorées (quel que soit le mode de détection) constituait une recette non fiscale de l'Etat et alimentait notamment le prélèvement sur recettes au profit des collectivités territoriales.

Ce compte comprend désormais :

- en **dépenses, cinq programmes** structurés en deux sections couvrant, d'une part, le périmètre de l'ancien CAS (programmes 751 et 752), et d'autre part, le déploiement du procès-verbal électronique, ainsi que des contributions à l'équipement des collectivités territoriales et au désendettement de l'Etat. Au total, les crédits du CAS en loi de finances initiale sont passés de 212,05 millions d'euros en 2010 à **1 291,1 millions d'euros en 2011** ;

- en **recettes**, l'ensemble des amendes forfaitaires et majorées des infractions au code de la route et de la police de la circulation et du stationnement, à l'exception d'une fraction de 35 millions d'euros revenant à l'ACSé. Le produit des amendes forfaitaires des radars est affecté au CAS **dans la limite de 332 millions d'euros en 2011**, le solde étant versé à l'AFITF. Ce produit est affecté successivement à hauteur de 180 millions d'euros<sup>1</sup> à la première section « Contrôle automatisé », puis à hauteur de 152 millions d'euros à la deuxième section « Circulation et stationnement routiers ».

L'estimation initiale du produit des amendes des radars perçu en 2011 était de **579 millions d'euros**, dont 457 millions d'euros pour la fraction relative aux amendes **forfaitaires**. La loi de programmation des finances publiques pour 2011-2014 retient le même montant au titre des prévisions pour 2012.

## ***B. LE DÉPLOIEMENT ET LE FINANCEMENT DES NOUVEAUX RADARS***

### **1. Une inflexion de la tendance de la mortalité routière**

Après avoir connu une forte amélioration en 2010<sup>2</sup>, la sécurité routière s'est **sensiblement dégradée au début de 2011**, avant d'enregistrer des progrès en rythme mensuel.

**Les neuf premiers mois de 2011 témoignent ainsi d'une légère reprise de la mortalité (+ 0,4 %)** malgré une diminution sensible du nombre d'accidents corporels, après une forte hausse lors du premier quadrimestre (+ 12,8 %). Ce constat alarmant avait motivé une réunion d'urgence du Comité interministériel de la sécurité routière (CISR) le 11 mai dernier, qui a décidé un renforcement des sanctions et des mesures de dissuasion des excès de vitesse.

Le CISR a ainsi annoncé le **déploiement de 1 000 nouveaux radars** d'ici à la fin de l'année 2012, et l'expérimentation dès 2011 de **radars**

---

<sup>1</sup> A titre dérogatoire en 2011, suite à la modification introduite par l'article 24 de la loi n° 2011-900 du 29 juillet 2011 de finances rectificative pour 2011 (cf. infra).

<sup>2</sup> Le nombre de décès est ainsi pour la première fois passé sous le seuil de 4 000 (3 992 décès), soit une diminution de 6,5 % par rapport à 2009.

**mobiles de nouvelle génération**, permettant de contrôler la vitesse des usagers à partir de véhicules en circulation, ou semi-mobiles (*ie.* déplaçables pour sécuriser des zones de chantiers par exemple).

### Baromètre de la sécurité routière sur les neuf premiers mois de 2011

	Nombre d'accidents corporels	Nombre de tués à 30 jours	Nombre de blessés
Septembre 2011	6 141	351	7 449
Evolution sept. 2010	- 4,2 %	- 1,7 %	- 6,6 %
9 mois 2011	48 544	2 993	60 781
Différence 2011/2010	- 1 785	12	- 2 646
Evolution 2011/2010	- 3,5 %	+ 0,4 %	- 4,2 %

N.B : données provisoires pour le mois de septembre 2011.

Source : site [www.securiteroutiere.gouv.fr](http://www.securiteroutiere.gouv.fr)

## 2. La mise en place de nouveaux radars « pédagogiques »

A la suite de la réunion du CISR, Claude Guéant, ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration, a annoncé le 22 mai 2011 le **déploiement d'environ 2 200 « radars pédagogiques » en 2011**. Ces radars à vocation préventive informent les automobilistes, **sans verbalisation ni sanction**, et sont placés « *notamment dans les zones dangereuses, y compris sur des itinéraires dans lesquels des radars existent<sup>1</sup>* », mais à une distance aléatoire de ces derniers en fonction de la configuration des lieux.

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

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

- augmenté de 8 millions d'euros la fraction du produit des amendes forfaitaires des radars affectée à la première section du CAS, relative au contrôle automatisé ;

---

<sup>1</sup> Selon l'annonce faite par le ministre le 22 mai 2011.

- par coordination, précisé le périmètre des dépenses financées par cette première section<sup>1</sup> en l'élargissant aux « *dispositifs de prévention de sécurité routière* », afin de **mettre à la charge du compte le déploiement des radars pédagogiques**, en sus des diverses catégories de radars automatiques ;

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

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

Le 6 août 2011, le ministre a annoncé<sup>2</sup> le **déploiement de 4 000 appareils d'ici fin 2012**, pour un coût global d'environ 40 millions d'euros financé sur un excédent du produit des amendes encaissé en 2011 et 2012. Début août, 80 radars pédagogiques étaient installés dans 47 départements, et 120 autres l'ont été en septembre 2011.

### 3. La poursuite du déploiement des autres radars

Il convient de rappeler que **l'objectif de déploiement de 4 500 radars automatiques a été reporté d'un an**, soit à fin 2013. Un total de 3 191 « radars-sanctions » étaient installés fin 2010, et il est prévu d'en installer environ 1 000 sur la période 2011-2012. Outre l'installation des radars pédagogiques, cette augmentation du parc de radars automatiques se traduira par :

- la poursuite du déploiement de dispositifs récents : les radars « **discriminants** », qui permettent de verbaliser les poids lourds en tenant compte de leurs limitations de vitesse spécifiques, et les radars placés aux **feux rouges**. En revanche, il n'est pas prévu d'étendre le parc des radars situés aux passages à niveaux ;

---

<sup>1</sup> Cette section couvre :

« a) Les dépenses relatives à la conception, à l'entretien, à la maintenance, à l'exploitation et au développement de systèmes automatiques de contrôle et sanction, y compris les frais liés à l'envoi des avis de contravention et d'amende, pour lesquelles le ministre chargé des transports est l'ordonnateur principal ;

« b) Les dépenses effectuées au titre du système de gestion des points du permis de conduire et des frais d'impression, de personnalisation, de routage et d'expédition des lettres relatives à l'information des contrevenants sur les points dont ils disposent sur leur permis de conduire et des lettres relatives à la restitution de points y afférents, pour lesquelles le ministre de l'intérieur est l'ordonnateur principal. »

<sup>2</sup> Dans une interview au Figaro.

- l'installation de 155 nouveaux types de radars : les « **radars tronçons** », qui permettent de contrôler la vitesse moyenne sur une distance de plusieurs kilomètres dans des zones potentiellement dangereuses ; les « **radars chantiers** », placés aux abords des zones de travaux ; et les « **radars mobiles mobiles** », embarqués dans des véhicules de police ou de gendarmerie et qui ne nécessitent pas d'interception du contrevenant.

D'après le projet annuel de performances du CAS « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers » annexé au présent projet de loi de finances, 451 nouveaux radars donnant lieu à sanction devraient être installés en 2012, pour un total de **4 200 dispositifs fin 2012**.

**Evolution du déploiement des différents dispositifs depuis 2008  
et prévisions pour 2011 et 2012 (en stock)**

	<b>Fin 2008</b>	<b>Fin 2009</b>	<b>Fin 2010</b>	<b>Prévision LFI 2011</b>	<b>Nouvelle prévision 2011</b>	<b>Prévision PLF 2012</b>
Fixes	1 473	1 661	1 823	2 264	2 031	2 242
Discriminants (poids lourds)	0	0	0		77	127
Mobiles	827	932	933	932	933	933
Mobiles-mobiles	0	0	0	0	0	50
Chantiers	0	0	0	0	0	50
Vitesses moyennes (tronçons)	0	0	0	35	5	55
Feux rouges	0	118	435	463	681	721
Passages à niveaux	0	0	2	30	22	22
<b>Total dispositifs assortis de sanctions</b>	<b>2 300</b>	<b>2 711</b>	<b>3 193</b>	<b>3 724</b>	<b>3 749</b>	<b>4 200</b>
Radars pédagogiques	0	0	0	0	1 200	3 250
<b>Total tous radars</b>	<b>2 300</b>	<b>2 711</b>	<b>3 193</b>	<b>3 724</b>	<b>4 949</b>	<b>7 450</b>

Source : projet annuel de performances annexé au projet de loi de finances pour 2012

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article, comme l'avait fait l'article 24 de la première loi de finances rectificative pour 2011, précité, propose de modifier **pour la seule année 2012** la répartition du produit des amendes forfaitaires des radars afin de compléter le financement de nouveaux radars, notamment les radars pédagogiques.

Cette modification traduit le **dynamisme des recettes issues des amendes forfaitaires des radars**, supérieur aux prévisions initiales. Ainsi qu'il a été mentionné plus haut, la prévision pour 2011 et 2012 de ces recettes était de 457 millions d'euros en loi de programmation des finances publiques. Le produit final devrait se révéler supérieur et pour ces deux années, la nouvelle prévision des recettes porte désormais sur 520,7 millions d'euros, soit une **progression attendue de 63,7 millions d'euros**. Le Gouvernement

propose de l'utiliser en partie, à hauteur de **20 millions d'euros**, pour le financement du déploiement des nouveaux radars.

Le nouveau schéma d'affectation est **cependant conditionné à un dépassement effectif de la prévision de recettes** de 457 millions d'euros.

Le présent article propose ainsi, par dérogation à la répartition fixée par le II de l'article 49 de la loi de finances pour 2006, que le produit des amendes forfaitaires des radars excédant 457 millions d'euros soit affecté **pour moitié** à la première section « Contrôle automatisé » du CAS, **dans la limite de 20 millions d'euros**. Le solde de ce produit supplémentaire serait affecté à l'AFITF.

Il en résulte que si la nouvelle prévision de recettes de 520,7 millions d'euros se réalise, les ressources de la première section « Contrôle automatisé » passeront de 172 à **192 millions d'euros**, tandis que l'AFITF bénéficiera de 43,7 millions d'euros supplémentaires. Le projet annuel de performance du CAS, annexé au présent projet de loi de finances, tient déjà compte de cette progression attendue des recettes dans l'équilibre du CAS, les 20 millions d'euros supplémentaires étant **intégralement affectés au programme 751 « Radars »** de la première section.

\* \*  
\*

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

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

Votre rapporteure générale constate que ce dispositif a le mérite d'une **répartition équilibrée des ressources supplémentaires** puisqu'il permet, d'une part, de garantir que la dépense additionnelle n'interviendra qu'une fois que la progression du produit des amendes forfaitaires aura été constatée, et d'autre part, de sanctuariser la fraction dévolue à l'AFITF.

Si l'augmentation des recettes se révèle effectivement soutenue, **le surcroît de recettes pour l'AFITF ne sera pas superflu**, considérant la situation financière structurellement tendue de l'Agence. Après une perte d'exploitation de 37,9 millions d'euros en 2010, le budget prévisionnel de 2011 prévoit certes un bénéfice d'un peu plus de 16 millions d'euros. Mais ce résultat est lié à une recette exceptionnelle de 400 millions d'euros<sup>1</sup> qui n'était pas encore versée à la mi-octobre 2011.

---

<sup>1</sup> Issue de l'entrée en concession de l'A 63 (Langon-Pau) dont le contrat de concession a été signé en janvier 2011.

D'après le projet annuel de performances du CAS, il est prévu d'installer en 2012 2 050 radars pédagogiques, pour un coût global estimé à **9,98 millions d'euros**, près de la moitié des dispositifs étant financés sur des autorisations d'engagement ouvertes en 2011, par utilisation des reports.

Leur coût unitaire moyen de déploiement (acquisition et installation) s'élève à environ 6 650 euros TTC<sup>1</sup>, auquel s'ajoute un coût de maintien en condition opérationnelle (maintenance préventive et curative et réparations liées aux actes de vandalisme) estimé à 1 350 euros, soit au total **8 000 euros TTC en moyenne par appareil**. Le solde d'environ 10 millions d'euros serait donc consacré au déploiement des autres radars, donnant lieu à sanction.

Toutefois, la nécessité de ces radars pédagogiques n'est pas vraiment démontrée. Le contexte budgétaire actuel doit se traduire par de nouvelles priorités et une meilleure utilisation de cette fraction de l'excédent de recettes, que votre commission propose **d'affecter au désendettement de l'Etat**, *via* le programme 755 du CAS. Le financement du déploiement de nouveaux radars demeurera possible, selon un rythme peut-être un peu moins soutenu, par une meilleure utilisation des reports de crédits qui affectent chroniquement la première section du CAS.

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

---

<sup>1</sup> Le coût unitaire devrait être compris dans une fourchette de 3 000 euros à 15 000 euros, selon le type de système et les travaux nécessaires à l'installation.

*ARTICLE 18 bis (nouveau)*

**Prélèvement exceptionnel sur le produit des amendes de la police de la circulation et du stationnement revenant aux collectivités territoriales au profit du budget général de l'Etat**

**Commentaire : dans le cadre de l'effort supplémentaire de 200 millions d'euros demandé aux collectivités territoriales, le présent article vise à prélever, à titre exceptionnel et au profit du budget général de l'Etat, 32,6 millions d'euros sur le produit des amendes de police revenant aux collectivités territoriales en 2012.**

**I. LE DROIT EXISTANT**

Dans un objectif de meilleure lisibilité du traitement budgétaires des amendes, l'article 62 de la loi de finances pour 2011<sup>1</sup> a **élargi le champ de l'actuel compte d'affectation spéciale (CAS)** « Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route », renommé « Contrôle de la circulation et du stationnement routiers », afin d'y **intégrer l'ensemble des recettes d'amendes de la police de la circulation et du stationnement**, à l'exception des fractions affectées à l'agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) et au fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD).

Le nouveau CAS, équilibré en recettes et dépenses conformément au II de l'article 21 de la Lolf, comporte **deux sections**.

**A. LA PREMIÈRE SECTION DU CAS**

Les recettes de la **première section**, intitulée « Contrôle automatisé », sont constituées d'une fraction du produit des amendes forfaitaires des radars, qui s'élève à **172 millions d'euros**.

Les **dépenses** de la première section du CAS sont les **dépenses de l'Etat** :

- relatives à la conception, à l'entretien, à la maintenance, à l'exploitation et au développement de systèmes automatiques de contrôle et de sanction, y compris les frais liés à l'envoi des avis de contravention et d'amende ;

- effectuées au titre du système de gestion des points du permis de conduire et des frais d'impression, de personnalisation, de routage et d'expédition des lettres relatives à l'information des contrevenants sur les

---

<sup>1</sup> Loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010.

points dont ils disposent sur leur permis de conduire et des lettres relatives à la restitution de points y afférents.

### **B. LA SECONDE SECTION DU CAS**

La seconde section du CAS, intitulée « Circulation et stationnement routiers », est entièrement nouvelle et intègre dans le CAS des circuits budgétaires antérieurement peu lisibles. Elle est alimentée par **deux types de recettes** que sont :

- une quote-part des amendes forfaitaires des radars, d'un montant de **160 millions d'euros** ;

- le produit des **amendes forfaitaires de la police de la circulation et du stationnement « hors radars »**, après un **prélèvement de 35 millions d'euros au profit de l'agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acsé)**, qui gère le FIPD, et le **produit de l'ensemble des amendes forfaitaires majorées** (des radars ou « hors radars »).

La **seconde section finance trois types de dépenses** :

- « *les dépenses relatives à la conception, à l'acquisition, à l'entretien, à la maintenance et au développement des équipements des forces de sécurité de l'Etat nécessaires au procès-verbal électronique, ainsi que les frais liés à l'envoi et au traitement des avis de contravention issus d'infractions relevées par l'ensemble des forces de sécurité* », soit le **financement par l'Etat du déploiement du procès-verbal électronique** ;

- « *la contribution au financement par les collectivités territoriales d'opérations destinées à améliorer les transports en commun et la circulation* », qui représente donc une globalisation des concours aux collectivités territoriales et **n'est plus réalisée par la voie d'un prélèvement sur recettes. Les collectivités territoriales se voient affecter, en application de cette disposition, 53 % du solde du produit des amendes forfaitaires de la police de la circulation et du stationnement « hors radars »**, après déduction des dépenses liées au déploiement du procès-verbal électronique détaillées ci-dessus. Ces dépenses sont retracées au sein du **programme n° 754 « Contribution à l'équipement des collectivités territoriales pour l'amélioration des transports en commun, de la sécurité et la circulation routières »** du CAS ;

- enfin, des versements au **budget général**, à hauteur des **47 % restant du solde du produit des amendes forfaitaires de la police de la circulation et du stationnement « hors radars »**, affectés au désendettement de l'Etat. Ces dépenses figurent au **programme n° 755 « Désendettement de l'Etat »** du CAS.

Cette clef de répartition – 53 % / 47 % – **du montant global des amendes forfaitaires hors radars et des amendes majorées**, une fois prélevés les fonds nécessaires au financement du FIPD et à la mise en œuvre

du procès-verbal électronique, a été calculée à partir des moyennes 2006-2009 des produits des amendes forfaitaires de la circulation (hors amendes radars) et des amendes forfaitaires majorées perçus par les collectivités locales et par l'État. Elle fige donc, à compter de 2011, une répartition à droit constant du produit de ces amendes.

## II. LE DISPOSITIF INTRODUIT PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté un amendement, proposé par le Gouvernement, afin de **prélever, à titre exceptionnel en 2012, 32,6 millions d'euros sur le produit des amendes de police revenant aux collectivités territoriales** en application du dispositif décrit ci-dessus, au profit du budget général de l'Etat. Ainsi, sur les 53 % du solde du produit des amendes forfaitaires de la police de la circulation et du stationnement « hors radars » bénéficiant aux collectivités territoriales, 32,6 millions d'euros seront prélevés pour abonder les 47 % revenant à l'Etat.

En pratique, cet article se traduira en 2012, par : une minoration de 32,6 millions d'euros sur les 694,6 millions d'euros du programme n° 754 « Contribution à l'équipement des collectivités territoriales pour l'amélioration des transports en commun, de la sécurité et la circulation routières » ; une majoration de 32,6 millions d'euros des 474,1 millions d'euros du programme n° 755 « Désendettement de l'Etat » au sein du CAS.

## III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

**L'application du présent article conduirait à une diminution de 32,6 millions d'euros du montant des concours financiers de l'Etat aux collectivités territoriales.** Comme l'indique l'exposé des motifs de l'amendement, son objectif est de **contribuer à réduire de 200 millions d'euros le montant global de ces concours**, dans le cadre de l'effort supplémentaire de réduction des dépenses de l'Etat d'un milliard d'euros annoncé par François Fillon, Premier ministre, le 24 août 2011. Or, **vo****tre commission des finances est opposée à ce que les collectivités territoriales contribuent à cet effort supplémentaire.**

**La situation financière des collectivités territoriales et leur autonomie fiscale ont déjà été malmenées par la réforme de la taxe professionnelle**, alors qu'elles ne sont pas principalement responsables du niveau d'endettement de la France puisque, depuis le début des années 1980, leur endettement s'est établi entre 7 et 9 points de PIB.

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

*ARTICLE 19*

*(Art. 235 ter ZF et 302 bis ZC du code général des impôts,  
2° du III de l'article 65 de la loi n° 2010-1657  
du 29 décembre 2010 de finances pour 2011)*

**Aménagement du compte d'affectation spéciale  
« Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs »**

**Commentaire : afin de remédier à certaines difficultés rencontrées dans le fonctionnement du compte d'affectation spéciale afférent à la nouvelle mission de l'Etat d'autorité organisatrice de transport, le présent article propose d'élargir le champ des dépenses de ce compte, d'aligner les délais de déclaration et de liquidation de la taxe sur le résultat des entreprises ferroviaires (TREF) et de la contribution de solidarité territoriale (CST) et de relever le produit perçu de la TREF.**

**I. LE NOUVEAU COMPTE D'AFFECTION SPÉCIALE « SERVICES NATIONAUX DE TRANSPORT CONVENTIONNÉ DE VOYAGEURS »**

*A. UNE CONVENTION ET UN COMPTE DÉDIÉS À L'EXPLOITATION DE QUARANTE LIGNES D'ÉQUILIBRE DU TERRITOIRE*

**1. Des lignes structurellement déficitaires désormais conventionnées avec l'Etat**

Le 13 décembre 2010, l'Etat, représenté par Thierry Mariani, ministre chargé des transports, et la SNCF ont signé une **convention triennale relative à l'exploitation des trains dits « d'équilibre du territoire »** (TET), tendant à garantir l'avenir de quarante liaisons ferroviaires Corail, Intercité, Téoz et Lunéa structurellement **déficitaires**. Par cette convention, l'Etat assumait sa compétence **d'autorité organisatrice** du premier service national de transport conventionné de voyageurs.

Ces lignes, exploitées par les branches d'activité « SNCF Proximités » et « SNCF Voyages », représentent chaque jour 340 trains transportant environ 100 000 voyageurs. En raison de leur niveau de fréquentation, **l'exploitation de la plupart de ces lignes est déficitaire depuis plus de vingt ans**, à hauteur de 190 millions d'euros en 2009<sup>1</sup> hors rémunération de l'exploitant.

---

<sup>1</sup> Selon l'audit mené conjointement par l'Etat et la SNCF en 2010. Seules quatre lignes seraient rentables : Paris-Clermont, Paris-Limoges-Toulouse, Paris-Rouen-Le Havre et Paris-Caen-Cherbourg.

Les besoins d'investissements nécessaires au renouvellement du matériel roulant s'élèveraient, selon la SNCF, à **1,5 à 2 milliards d'euros pendant quinze ans**, mais n'apparaissent nécessaires qu'à compter de 2015.

L'équilibre financier de ces lignes était jusqu'en 2010 assuré par une **péréquation interne** à la SNCF entre les produits et les charges de l'ensemble des lignes exploitées, en particulier des lignes à grande vitesse (LGV), globalement excédentaires, vers les lignes Corail. Ce système ne garantissait cependant pas le maintien de toutes les dessertes de TET, dont certaines étaient menacées de disparition.

En outre, le règlement européen (CE) n° 1370/2007 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route, dit « règlement OSP » (obligations de service public), entré en vigueur le 3 décembre 2009, a **conduit à assimiler les lignes d'équilibre du territoire à une obligation de service public, susceptible d'être contractualisée et de faire l'objet d'une compensation par l'Etat.**

La convention fixe donc les **obligations de service public que la SNCF** doit assurer pour l'ensemble des TET, en matière de desserte des gares, de fréquence, de maintenance et de régénération du matériel roulant existant<sup>1</sup>. Ces objectifs sont suivis par des indicateurs de résultat et sanctionnés par un **système de bonus/malus**, comme c'est le cas pour la convention liant la RATP au STIF. En contrepartie de la réalisation de ces obligations, la SNCF reçoit une **compensation de l'Etat** afin de contribuer au financement du déficit d'exploitation.

## **2. Le choix d'un compte d'affectation spéciale pour matérialiser la compensation**

Sur le plan budgétaire, ce conventionnement s'est traduit par la création, par l'article 65 de la loi de finances pour 2011<sup>2</sup>, d'un **nouveau compte d'affectation spéciale** (CAS) intitulé « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs ». Ce compte est apparu comme la solution la plus appropriée pour :

- permettre d'intégrer dans le budget de l'Etat le financement de l'obligation de service public tout en perpétuant la logique de péréquation ;
- garantir la mesure de la performance et la transparence du financement des TET, donc le contrôle démocratique du Parlement ;

---

<sup>1</sup> La convention prévoit ainsi un investissement de la SNCF de près de 302 millions d'euros sur 2011-2013, qui devrait permettre de prolonger la durée de vie des trains jusqu'en 2015.

<sup>2</sup> Loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010.

- préserver la soutenabilité budgétaire du dispositif et permettre de réguler les dépenses en maintenant l'incitation vertueuse à un meilleur contrôle de l'évolution des déficits de ces lignes<sup>1</sup>.

Ce compte perçoit **trois types de recettes**, décrites *infra* : la contribution de solidarité territoriale (CST), une fraction de la taxe d'aménagement du territoire, et le produit de la taxe sur le résultat des entreprises ferroviaires (TREF).

Il retrace en **dépenses**, dans deux programmes 785 et 786 :

- les contributions liées à l'exploitation des services nationaux de transport de voyageurs conventionnés par l'Etat ;
- les contributions au matériel roulant de ces services conventionnés ;
- et – en application des dispositions du présent article – les dépenses relatives aux enquêtes de satisfaction sur la qualité de service et aux frais d'études et de missions de conseil juridique, financier ou technique, directement liés à l'exercice par l'Etat de ses responsabilités d'autorité organisatrice de transport.

La création de ce CAS a donné lieu à une **modification du cahier des charges de la SNCF** par un décret du 29 juillet 2011<sup>2</sup>, qui a également assoupli l'encadrement des **tarifs des TGV**. S'agissant de la nouvelle compensation, le décret détermine les conditions dans lesquelles l'Etat exerce son rôle d'autorité organisatrice des TET, expose les principaux points qui doivent être traités dans la convention, et prévoit que la SNCF doit établir **un budget et des comptes séparés**<sup>3</sup> pour l'exploitation des TET.

### **C. LES RECETTES AFFECTÉES AU COMPTE**

Le financement du CAS est assuré par **trois taxes**, dont deux nouvelles, créées par l'article 65 de la loi de finances pour 2011, précité :

1) La **contribution de solidarité territoriale** (CST), codifiée à l'article 302 *bis* ZC du code général des impôts et due par les entreprises de service de transport ferroviaire national et international de voyageurs, soit aujourd'hui la SNCF.

Cette taxe est assise sur le montant total, déduction faite des contributions versées par l'Etat en compensation des tarifs sociaux et conventionnés, du chiffre d'affaires de la SNCF relatif aux prestations de transport ferroviaire de voyageurs non conventionnés, et aux prestations

---

<sup>1</sup> Dans la mesure où, en cours d'année, le total des dépenses engagées ou ordonnancées sur un CAS ne peut excéder le total des recettes constatées (sauf pendant les trois mois suivant sa création), conformément au II de l'article 21 de la LOLF.

<sup>2</sup> Décret n° 2011-914 du 29 juillet 2011 portant approbation de modifications du cahier des charges de la Société nationale des chemins de fer français.

<sup>3</sup> Les règles de séparation des comptes doivent être soumises à l'approbation de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires (ARAF).

commerciales qui leur sont directement liées, effectuées entre deux gares du réseau ferré national. **Sont donc exclus de l'assiette les services de transport ferroviaire conventionnés** par les régions (pour les TER), le Syndicat des transports d'Ile-de-France (pour les RER) ou l'Etat, ce qui revient à ce que la CST soit **essentiellement supportée par l'activité grande vitesse**.

La fourchette de taux a été établie entre 2 % et 5 %, un arrêté du 13 avril 2011 ayant fixé ce taux à **2,279 %**.

2) La **taxe sur le résultat des entreprises ferroviaires (TREF)**, codifiée à l'article 235 *ter* ZF du même code, est due par les entreprises de service de transport ferroviaire de voyageurs ayant des activités de transport de voyageurs. Afin de ne pas pénaliser les nouveaux entrants, seules sont redevables les entreprises ferroviaires réalisant un chiffre d'affaires soumis à la CST supérieur à 300 millions d'euros.

La fourchette de taux est située entre 5 % et 20 % et le montant de la taxe est **plafonné à 75 millions d'euros**. Un arrêté du 29 juillet 2011, pris conjointement par les ministres en charge des transports, de l'économie et du budget, a établi le taux de la TREF à **13 %**.

3) Une **fraction de la taxe d'aménagement du territoire (TAT)**, prévue à l'article 302 *bis* ZB du code général des impôts et acquittée par les sociétés concessionnaires d'autoroutes. L'article 66 de la loi de finances pour 2011 a ainsi relevé le tarif de la TAT, qui est passé de 6,86 euros (pour mille kilomètres parcourus) à 7,32 euros, et fixé la quote-part affectée au CAS à 35 millions d'euros par an.

En 2011, l'équilibre en emplois et ressources du CAS s'élève à **210 millions d'euros, dont 35 millions d'euros au titre de la TAT, 100 millions d'euros de CST et 75 millions d'euros de TREF**, ces deux dernières étant actuellement acquittées par la seule SNCF.

### ***C. LES TROIS DIFFICULTÉS IDENTIFIÉES***

Le présent article a pour objet de remédier à trois difficultés.

En premier lieu, les articles précités du code général des impôts prévoient aujourd'hui des **délais différents de déclaration et de recouvrement pour la CST et la TREF**. Cette différence se traduit concrètement par la nécessité de prendre deux arrêtés successifs et crée des lourdeurs administratives, d'autant que la compensation de l'Etat n'est versée à la SNCF **qu'après recouvrement de chacune des deux taxes**.

Ensuite, l'article 65 de la loi de finances pour 2011 ne prévoit pas la possibilité pour le CAS de financer des dépenses relatives aux enquêtes de satisfaction sur la qualité de service, ou aux frais d'études et de conseil juridique, financier ou technique directement liés à la mission d'autorité organisatrice de transports.

Le Gouvernement considère que **de telles études et enquêtes sont nécessaires pour garantir le plein exercice par l'Etat de cette mission.** Elles lui permettraient, en effet, de mesurer régulièrement la demande de transport et la satisfaction des voyageurs au regard des dessertes proposées, et de faire face à la définition des conditions dans lesquelles le renouvellement du matériel roulant interviendra, à compter de 2014. Il importe toutefois de relever que **c'est généralement le prestataire** – en l'espèce la SNCF – **qui commande les enquêtes de satisfaction**, selon une périodicité préalablement convenue avec l'autorité organisatrice de transports.

Enfin, suite à l'avis n° 2011-002 rendu le 2 février 2011 par l'Autorité de régulation des activités ferroviaires (ARAF) sur le document de référence du réseau ferré national pour 2012, et notamment son avis conforme sur le projet de tarification correspondant, **les péages acquittés par les TET connaîtront une augmentation de 70 millions d'euros en 2012**, cette évolution étant compensée par la baisse des péages sur les lignes à grande vitesse. Les trajectoires financières prévisionnelles de la convention passée entre l'Etat et la SNCF ont donc été sensiblement modifiées.

Le Gouvernement considère que l'équilibre économique de cette activité pourrait être maintenu par un **relèvement d'un montant équivalent de la contribution versée par l'Etat à la SNCF.** Le financement de cette augmentation pourrait également contribuer à rééquilibrer le financement du CAS entre les différentes activités ferroviaires, afin de ne pas fragiliser l'équilibre économique des TGV.

**Il s'agit donc de simplifier la gestion du CAS, d'élargir le champ des dépenses qu'il peut financer et d'assurer le financement de la charge supplémentaire de 70 millions d'euros facturée aux TET à partir de 2012.**

## **II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ**

Le présent article propose de remédier aux trois difficultés précitées par :

- une augmentation de la fourchette de taux et du plafond du produit de la TREF et une diminution de la fourchette de taux de la CST (A et 1° du B du **I** du présent article) ;

- un alignement des échéances de déclaration et de recouvrement de la CST sur celles de la TREF (2° du B du **I**) ;

- une extension des dépenses éligibles du CAS « Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs » (**II**).

Le A du I du présent article modifie ainsi l'article 235 *ter* ZF du code général des impôts, relatif à la TREF, pour :

- introduire une nouvelle fourchette de taux, actuellement de 5 % à 20 % et qui sera donc de **15 % à 35 %**. Un nouvel arrêté devra donc être pris pour fixer le nouveau taux, qui sera supérieur à l'actuel (13 %) ;

- augmenter substantiellement le plafond de la taxe, qui est plus que doublé pour atteindre **155 millions d'euros**. Le plafond initialement envisagé était de 145 millions d'euros.

Le B du I modifie l'article 302 *bis* ZC du même code, relatif à la CST, pour :

- abaisser le premier seuil de la fourchette de taux, qui passe ainsi de 2 % à **1,5 %**. Un nouvel arrêté devrait en tirer les conséquences en abaissant le taux applicable ;

- établir à **six mois** à compter de son exigibilité, au lieu de trois mois actuellement, le délai de déclaration et de liquidation de la contribution, qui est ainsi aligné sur celui de la TREF.

Enfin le II complète l'article 65 de la loi de finances pour 2011, précité, pour élargir les dépenses éligibles du CAS au « *financement des frais exposés par l'Etat, dans l'exercice de sa responsabilité d'autorité organisatrice de services nationaux de transport conventionnés de voyageurs, au titre de la réalisation d'enquêtes de satisfaction sur la qualité de service, d'études et de missions de conseil juridique, financier ou technique* ».

\* \*  
\*

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

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

Le financement de la hausse des péages comme des nouvelles dépenses d'enquêtes et d'études **repose intégralement sur la TREF**, tandis que le taux de la CST serait abaissé. Il en résultera une **augmentation de la contribution des filiales et activités les plus rentables de la SNCF**, et, à terme, des entreprises concurrentes qui réaliseront un chiffre d'affaires en France supérieur à 300 millions d'euros.

Le nouvel équilibre du CAS prévoit ainsi **280 millions d'euros de dépenses en 2012**, contre 210 millions d'euros en 2011, financées par le maintien des recettes de la fraction de la TAT, soit 35 millions d'euros, une diminution de 10 % du produit de la CST (90 millions d'euros), et une saturation du nouveau plafond de la TREF, à 155 millions d'euros. **Les frais**

**d'enquêtes, d'études et de conseil** – répartis sur les deux programmes du compte – **seraient limités à 500 000 euros**, et la contribution à la régénération du matériel roulant des TET augmenterait de près de 10 millions d'euros, pour atteindre 92,3 millions d'euros.

La diminution de la CST contribue donc à **préserver davantage la rentabilité des TGV**, considérée – parfois abusivement compte tenu de sa diminution tendancielle – comme la « vache à lait » du groupe SNCF.

Il importe toutefois de rappeler que la SNCF a obtenu du Gouvernement, fin 2010, **que l'encadrement des tarifs du TGV soit sensiblement assoupli**, ce qui a été traduit dans le décret précité du 29 juillet 2011. L'innovation majeure réside dans la suppression de la distinction entre périodes normale et de pointe.

A compter de 2012, **la SNCF pourra donc recourir davantage au « yield management »**<sup>1</sup>, qu'elle pratique déjà depuis plusieurs années mais dans une moindre mesure que ses concurrents du transport aérien. Il en résultera pour les voyageurs un **élargissement de l'amplitude et une plus grande variabilité des tarifs**, et en particulier un renchérissement du tarif moyen des billets des TGV les plus fréquentés<sup>2</sup>. Cette optimisation par le *yield management* **nuira également à la lisibilité de la politique tarifaire** de la SNCF.

Le Gouvernement avait présenté cette nouvelle liberté tarifaire comme justifiée par la nécessaire adaptation à l'ouverture progressive du marché ferroviaire. **Elle représente surtout une concession faite à la SNCF en vue de consolider son modèle économique**, la rentabilité du TGV venant compenser le maintien des lignes d'équilibre du territoire et la hausse des péages versés à Réseau ferré de France pour l'entretien et le renouvellement du réseau. En tout état de cause, **il importe que cette liberté tarifaire ne s'exerce pas au détriment des familles et des ménages modestes ou vulnérables**.

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

---

<sup>1</sup> Cette expression désigne un mode de gestion et d'optimisation du chiffre d'affaires de plus en plus répandu, dans lequel la tarification est établie quasiment en temps réel en fonction des capacités disponibles et donc de l'antériorité des réservations.

<sup>2</sup> La SNCF s'est toutefois engagée à vendre la moitié de ses billets à un prix inférieur ou égal au plein tarif actuel des billets de seconde classe en période normale.

## ARTICLE 20

### **Création du compte de commerce « Renouvellement des concessions hydroélectriques »**

**Commentaire :** le présent article propose de créer un compte de commerce destiné à retracer le financement des charges du renouvellement des concessions hydroélectriques par les concessionnaires sortants et les concessionnaires entrants.

#### **I. LE DISPOSITIF PROPOSÉ**

##### ***A. L'OUVERTURE DES CONCESSIONS HYDROÉLECTRIQUES ET SES CONSÉQUENCES BUDGÉTAIRES***

###### **1. Une ouverture sous la pression de la Commission européenne**

Jusqu'à l'entrée en vigueur de la loi sur l'eau et les milieux aquatiques (n° 2006-1772 du 30 décembre 2006)<sup>1</sup>, l'article 13 de la loi du 16 octobre 1919 relative à l'utilisation de l'énergie hydraulique accordait un droit de préférence au concessionnaire sortant d'un ouvrage hydroélectrique s'il acceptait les conditions du nouveau cahier des charges.

La Commission européenne ayant mis la France en demeure de modifier ces dispositions qui contrevenaient, selon elle, à la liberté d'établissement, **le droit de préférence a été aboli par la loi de 2006 précitée.**

En conséquence, **l'octroi des concessions hydroélectriques relève désormais de la procédure de mise en concurrence applicable aux délégations de service public** et définie par la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques, dite « loi Sapin ».

Une dizaine de concessions devraient l'objet d'une telle procédure entre 2012 et 2015, pour une puissance installée totale de 5,3 GW (soit 20 % de la puissance hydroélectrique installée en France).

---

<sup>1</sup> Plus précisément de son article 7, et du décret d'application n° 2008-1009 du 26 septembre 2008.

## 2. Les implications budgétaires de l'ouverture

La mise en concurrence des concessions hydroélectriques nécessite **l'engagement de dépenses par l'Etat**, qui seront ultérieurement compensées par les remboursements des concessionnaires sortants et entrants.

Il s'agit, en particulier :

- d'une part, de **l'indemnisation des concessionnaires sortants**, au titre, le cas échéant, du remboursement d'éventuels investissements non amortis, du rachat des biens propres du concessionnaire indispensables à l'exploitation et même, éventuellement, des indemnités pour rupture anticipée du contrat. Il s'agit là de sommes importantes, dont le **montant cumulé pourrait être compris entre 1 et 1,5 milliard d'euros d'ici à 2015** ;

- d'autre part et accessoirement, du financement de l'ensemble des frais d'expertise et de procédure.

Certes, aux termes de l'article L. 521-17 du code de l'énergie, **ces frais doivent être, in fine, supportés par le concessionnaire retenu**. En effet, celui-ci doit acquitter « *un droit dont le montant est fonction des dépenses à rembourser par l'Etat au concessionnaire précédent [...] ou pour d'éventuels autres frais engagés par l'État au titre du renouvellement de la concession* ».

Néanmoins, pour plus de clarté et pour faciliter le suivi des mouvements, il est **nécessaire de décider les modalités d'imputation budgétaire de ces opérations avant de les lancer**. Tel est l'objet du dispositif proposé.

### ***B. LA CRÉATION PROPOSÉE D'UN COMPTE DE COMMERCE DÉDIÉ À CES OPÉRATIONS***

Le présent article propose **l'ouverture, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2012, d'un compte de commerce intitulé « Renouvellement des concessions hydroélectriques »**.

Destiné à **retracer les opérations liées au renouvellement des concessions hydroélectriques** décrites ci-dessus, il comporterait :

- en recettes, le montant du droit à acquitter par le concessionnaire choisi du fait des dispositions de l'article L. 521-17 du code de l'énergie (*cf. supra*), le remboursement par les concessionnaires sortants des frais d'expertise et de contre-expertise éventuellement exposés par l'Etat au cours des procédures de fin de concession, les « recettes diverses et accidentelles » et les versements du budget général ;

- en dépenses, les sommes à rembourser par l'Etat aux concessionnaires sortants du fait des dispositions de l'article L. 521-17 précité, les frais engagés par l'État au titre du renouvellement des concessions, les

frais d'expertise et de contre-expertise engagés par l'Etat au cours des procédures de fin de concession, les dépenses diverses et accidentelles et les versements au budget général.

Comme indiqué précédemment, l'objectif poursuivi est **de permettre l'engagement des dépenses** liées au renouvellement des concessions hydroélectriques **tout en garantissant de manière lisible, au sein d'un compte de commerce, l'équilibre avec les recettes prévues par les textes en vigueur.**

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

Une inscription au budget général des recettes et des dépenses liées au renouvellement des concessions hydroélectriques aurait induit l'inscription de dépenses d'un montant conséquent et non aisément évaluables, alors même que l'Etat doit recevoir une recette liée à la même opération et d'un égal montant. De ce point de vue, **le choix de l'ouverture d'un compte de commerce offre une indéniable souplesse et permet de vérifier aisément la correspondance des décaissements et des encaissements.**

Toutefois, **la conformité de ce dispositif à la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) n'est pas totalement assurée.** En effet, en vertu de son article 22, « *les comptes de commerce retracent des opérations de caractère industriel et commercial effectuées à titre accessoire par des services de l'Etat non dotés de la personnalité morale* ». Il s'agit donc de savoir si les recettes visées peuvent véritablement être considérées comme provenant d'une opération de caractère industriel et commercial. Cela n'est pas certain car, contrairement aux redevances qu'acquitteront les concessionnaires (qui ne viendront pas en recettes du compte de commerce), ces recettes s'analysent plutôt comme des compensations de charges à acquitter par l'Etat. A cet égard, votre rapporteure générale prend acte des explications du Gouvernement, qui fait valoir qu'il s'agit bien d'une activité en dehors du champ habituel des compétences de l'Etat, ce qui respecterait la logique régissant la constitution de comptes de commerce.

**Décision de la commission : sous le bénéfice de ces observations, votre commission vous propose d'adopter le présent article sans modification.**

## ARTICLE 21

*(Art. 79 de la loi n° 47-1465 du 4 août 1947 relative à certaines dispositions d'ordre financier, 54 de la loi n° 77-1467 du 30 décembre 1977 de finances pour 1978 et 46 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006)*

### **Suppression de deux dispositifs d'avances du compte de concours financiers « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés »**

**Commentaire :** le présent article supprime deux dispositifs d'avances visant, d'une part, à faciliter l'achat, par les fonctionnaires de l'État et les personnels militaires, de véhicules nécessaires à l'exécution de leur service lorsqu'ils sont astreints à des sujétions particulières et, d'autre part, les avances en faveur des associations participant à des tâches d'intérêt général.

## **I. LE DROIT EXISTANT**

### ***A. LE COMPTE DE CONCOURS FINANCIER « PRÊTS ET AVANCES À DES PARTICULIERS OU À DES ORGANISMES PRIVÉS »***

Jusqu'en 2011, le compte de concours financier « Prêts et avances à des particuliers ou organismes privés » était une mission constituée de quatre programmes :

- le programme 861 « Prêts et avances à des particuliers ou à des associations » (770 000 euros en LFI 2011) ;
- le programme 862 « Prêt pour le développement économique et social » (30 millions d'euros) ;
- le programme 863 « Prêts à la filière automobile » (zéro euro) ;
- et le programme 865 « Prêts et avances au fonds de prévention des risques naturels majeurs » (100 millions d'euros).

Ce compte trouve son origine dans l'immédiat après-guerre. Ainsi, l'article 79 de la loi n° 47-1465 du 4 août 1947 relative à certaines dispositions d'ordre financier a institué un régime d'avances aux fonctionnaires de l'Etat et aux personnels militaires pour l'acquisition de moyens de transport nécessaires à l'exécution de leur service.

Par la suite, plusieurs lois de finances ont successivement élargi le périmètre de ce compte en y intégrant les prestations suivantes :

- l'article 87 de la loi de finances pour 1960 a créé programme « Prêts pour le développement économique et social » ;

- l'article 54 de la loi de finances pour 1978 a créé l'action « Avances aux associations participant à des tâches d'intérêt général » ;

- l'article 65 de la loi de finances pour 1979 l'action « Avances aux agents de l'État à l'étranger pour la prise en location d'un logement ».

Plus récemment, depuis 2009, le compte de concours financier comprend un nouveau programme « Prêts à la filière automobile ». La création de ce programme s'inscrivait dans le cadre du « pacte automobile français », mis en place par la loi de finances rectificatives du 20 avril 2009 ; celle-ci avait ouvert en AE et CP près de 6,25 milliards d'euros sur ce nouveau programme<sup>1</sup>.

Enfin, la loi de finances pour 2011a créé le programme « Prêts et avances au fonds de prévention des risques naturels majeurs » (FPRNM) afin de retracer les sommes versées à ce fonds en vue des acquisitions par l'Etat, par voie amiable ou d'expropriation, d'immeubles situés dans les « zones de solidarité » qui ont été délimitées à la suite de la tempête « Xynthia » du 28 février 2010.

#### ***B. LES OBSERVATIONS FORMULÉES PAR LA COUR DES COMPTES : DES ACTIONS DEVENUES SANS OBJET***

La Cour des comptes a mis en évidence, dans sa note d'exécution budgétaire sur l'exercice 2010 relative à ce compte de concours financiers « *le manque de pertinence de l'architecture budgétaire de la mission* ». En effet, les quatre programmes qui la composent sont dépourvus de lien et leur réunion au sein d'un même compte tient au seul fait que les débiteurs des prêts et avances de ce compte sont des **personnes privées**. En outre, elle souligne que certaines actions du programme 861 « Prêts et avances à des particuliers ou à des associations » n'ont plus de crédits depuis plusieurs années, ce qui **conduit à s'interroger sur la pertinence de leur existence et de celle du programme en son entier**.

Ainsi, au sein du programme 861, seule l'action 4, « Avances aux agents de l'Etat à l'étranger pour la prise en location d'un logement », reste dotée de manière significative, bien que les crédits aient été sous-consommés en 2010 (443 000 euros d'AE et de CP consommés sur les 700 000 euros de crédits ouverts).

---

<sup>1</sup> Les constructeurs automobiles ayant effectivement bénéficié de ces prêts ont toutefois procédé à un remboursement anticipé en 2010, pour un montant de 2,25 milliards d'euros, puis en avril 2011 pour les 4 milliards d'euros restants, expliquant que le programme ne comprenne plus désormais de crédits.

Le tableau ci-dessous montre que les actions 1 « Avances aux fonctionnaires de l'Etat pour l'acquisition de moyens de transport »<sup>1</sup> et 3 « Avances aux associations participant à des tâches d'intérêt général »<sup>2</sup> ne sont plus dotées depuis plusieurs années.

**Dépenses du compte « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés »**

*(en euros)*

Section/ligne/programme	LFI 2010	LFI 2011
<b>Prêts et avances à des particuliers ou à des associations (programme 861)</b>	<b>770 000</b>	<b>770 000</b>
Action n° 1 - Avances aux fonctionnaires de l'Etat pour l'acquisition de moyens de transport	0	0
Action n° 2 - Avances aux agents de l'Etat pour l'amélioration de l'habitat	70 000	70 000
Action n° 3 - Avances aux associations participant à des tâches d'intérêt général	0	0
Action n° 4 - Avances aux agents de l'Etat à l'étranger pour la prise en location d'un logement	700 000	700 000
<b>Prêts pour le développement économique et social (programme 862)</b>	<b>10 000 000</b>	<b>30 000 000</b>
<b>Prêts à la filière automobile (soutien à l'innovation, programme 863)</b>	<b>100 000 000</b>	<b>0</b>
<b>Prêts et avances au Prêts et avances au fonds de prévention des risques naturels majeurs (programme 865)</b>	<b>-</b>	<b>100 000 000</b>
<b>Total</b>	<b>110 770 000</b>	<b>130 770 000</b>

*Source : projet annuel de performance de la mission « Prêts et avances à des particuliers ou à des organismes privés » annexé au projet de loi de finances pour 2011*

S'agissant des actions 1 et 3, le fait que le taux de l'avance, déterminé par arrêté ministériel, soit actuellement fixé à hauteur de 5,5 % peut expliquer l'absence de demande d'avances et, en conséquence, de dotation dans les précédentes lois de finances.

<sup>1</sup> Le dispositif d'avances attribuées pour faciliter l'achat, par les fonctionnaires de l'Etat et les militaires, de véhicules nécessaires à l'exécution de leur service, permet la prise en compte des sujétions spéciales auxquelles sont astreints certains agents, appelés à de fréquents déplacements professionnels. Les avances prévues dans ce cadre peuvent être consenties aux fonctionnaires occupant un emploi et dont les fonctions nécessitent annuellement le parcours de plus de 4 000 kilomètres. Le montant maximal des avances est fixé à 6 707,76 euros. Elles portent intérêt et sont remboursables par mensualités dans un délai maximum de quatre ans.

<sup>2</sup> Ces avances ont été instituées en faveur des associations participant à des tâches d'intérêt général mais, depuis plusieurs années, aucun crédit n'est prévu à cet effet.

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Partant du constat que l'action 1 « Avances aux fonctionnaires de l'Etat pour l'acquisition de moyens de transport » et l'action 3 « Avances aux associations participant à des tâches d'intérêt général » ne sont plus dotées de crédits depuis 2009 pour la première et 2006 pour la seconde, le Gouvernement propose leur suppression.

Le I du présent article procède à l'abrogation des dispositions à l'origine de la création de ces deux actions (l'article 79 de la loi n° 47-1465 du 4 août 1947 relative à certaines dispositions d'ordre financier et l'article 54 de la loi n° 77-1467 du 30 décembre 1977 de finances pour 1978) et renomme pour 2012 le programme 861 en remplaçant son titre « Prêts et avances à des particuliers ou à des associations » par « Prêts et avances pour le logement des agents de l'État ».

\*

L'Assemblée nationale a adopté un amendement rédactionnel présenté par notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général.

## III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Cette reconfiguration du programme 861 répond aux observations formulées par la Cour des comptes ainsi que, lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2011, par notre ancien collègue Bernard Angels, rapporteur spécial des crédits de ce compte<sup>1</sup>.

Ainsi, le nouvel intitulé du programme 861 « Prêts et avances pour le logement des agents de l'État » correspond mieux à la destination des crédits qui lui sont affectés au titre de l'action 4 : « Avances aux agents de l'Etat à l'étranger pour la prise en location d'un logement »<sup>2</sup>, dont **la dotation pour 2012 a été ramenée à 450 000 euros** en raison de la sous-consommation constatée en 2010, et de l'action 2 « Avances aux agents de l'Etat pour l'amélioration de l'habitat » (50 000 euros).

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

---

<sup>1</sup> Rapport général n° 111 (2010-2011), annexe 14.

<sup>2</sup> Afin d'accélérer la prise de fonction des agents de l'Etat servant à l'étranger, ce dispositif d'avances facilite les démarches relatives à la location d'un logement dans les environs de leur poste d'affectation. Ces avances portent intérêt à un taux de 1 % et sont remboursables par mensualités, calculées selon la durée de l'avance. Le montant de l'avance est égal à un pourcentage de la somme exigée par le propriétaire : 60 % pour une demande d'avance de 6 à 11 mois, 70 % pour une avance durant 12 à 23 mois, et 80 % pour une avance de 24 à 36 mois. Le nombre des demandes d'avance présentées par les agents de l'Etat à l'étranger à ce titre, après avoir connu une baisse importante en 2004, a augmenté régulièrement jusqu'en 2011. Pour 2012 (450 000 euros), il se situe au niveau de la consommation constatée en 2010 (443 000 euros).

*ARTICLE 22*

*(Art. 46 de la loi n° 2005-1719 du 30 décembre 2005 de finances pour 2006)*

**Mesures relatives au compte de concours financiers  
« Avances à l'audiovisuel public »**

**Commentaire : le présent article a un double objet :**

- **actualiser les données relatives au compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public », qui retrace le financement des bénéficiaires de la contribution à l'audiovisuel public ;**
- **reconduire le mécanisme de garantie de ressources de ces bénéficiaires lorsque les recouvrements sont inférieurs aux prévisions budgétaires.**

**I. LE DROIT EXISTANT : UN FINANCEMENT DE L'AUDIOVISUEL PUBLIC PAR UN COMPTE DE CONCOURS FINANCIERS**

Hors ressources propres et subventions de l'Etat, les organismes de **l'audiovisuel public sont financés par les avances accordées par un compte de concours financiers « Avances à l'audiovisuel public ».**

Définis à l'article 1605 du code général des impôts (CGI), les bénéficiaires de ces financements sont France Télévisions, Radio France, ARTE-France, l'Institut national de l'audiovisuel (INA), ainsi que la société holding « Audiovisuel Extérieur de la France » et ses filiales, France 24 et Radio France Internationale.

**Les ressources de ce compte de concours financiers proviennent, d'une part, des encaissements du produit de la contribution à l'audiovisuel public (CAP), nets des frais de trésorerie et de recouvrement et, d'autre part, d'une dotation correspondant au montant des exonérations de contribution, pris en charge par le budget général.**

**Depuis 2005, un mécanisme dit de « double garantie » des ressources accordées aux organismes de l'audiovisuel public a été mis en place par le Parlement à l'initiative de notre collègue député Patrice Martin-Lalande, rapporteur spécial de la mission « Médias ».**

**Chaque année, la loi de finances détermine le niveau minimal des ressources affectées aux organismes, en précisant le montant prévisionnel d'encaissements de la contribution ainsi que le plafond de prise en charge des exonérations de la contribution par le budget de l'Etat.**

De surcroît, si les encaissements de la contribution sont inférieurs aux prévisions de la loi de finances, l'Etat est conduit à majorer le remboursement des exonérations à due concurrence, nonobstant le plafond précédemment fixé.

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le 1° du présent article **actualise le montant maximal des exonérations de la contribution** prises en charge par le budget général de l'Etat en le portant de 569,8 millions d'euros à 526,4 millions d'euros en 2012.

Le 2° a pour objet de reconduire **en 2011 le montant garanti aux organismes de l'audiovisuel public**. Si les encaissements nets de la contribution s'avèrent inférieurs à 2 764 millions d'euros, la limite de la prise en charge par le budget général de l'Etat prévue au 1° est majorée à hauteur de la perte constatée. Le montant du plancher d'encaissements nets de la contribution à l'audiovisuel public progresse donc de 4,22 %.

### Ressources du compte d'avances n° 903-60 aux organismes de l'audiovisuel public pour 2011 et 2012

(en millions d'euros)

	LFI 2011	PLF 2012
Encaissements nets de la contribution à l'audiovisuel public de l'année (TTC)	2 652,2	2 764,0
Frais d'assiette, de recouvrement et de trésorerie	43,6	44
Crédits budgétaires au titre du remboursement des exonérations	569,8	526,4
Total disponible pour répartition (TTC)	3 222,0	3 290,4
Taux de croissance des ressources garanties	+ 3,2 %	+ 2,1 %

\* Les recettes publiques des entreprises audiovisuelles sont soumises à la TVA au taux de 2,1 %.

Source : Ministère de la culture et de la communication

\*

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

## III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article propose de **porter le montant total de ressources garanties** du compte spécial aux organismes de l'audiovisuel public à **3 290,4 millions d'euros**, soit une hausse de près de 2,1 %, qui succède à une augmentation de 3,2 % l'année précédente.

**Cette hausse de la prévision des encaissements nets de la contribution à l'audiovisuel public se fonde sur :**

- une **augmentation de 1,3 % du nombre de foyers** assujettis à la contribution ;
- une **progression de 3 % du nombre de redevables professionnels**<sup>1</sup> ;
- un taux de recouvrement effectif de 99,5 % sur deux années ;
- une estimation du montant total des dégrèvements ;
- **l'indexation de la redevance sur la prévision d'inflation** retenue dans le projet de loi de finances pour 2012 (1,70 %).

En effet, la loi de finances rectificative pour 2008<sup>2</sup> a prévu qu'à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2009, le montant de la « redevance audiovisuelle » est indexé<sup>3</sup> chaque année sur l'indice des prix à la consommation hors tabac. Celui-ci a donc été fixé à 118 euros en métropole au lieu de 116 euros en 2008, et à 75 euros dans les départements d'outre-mer au lieu de 74 euros en 2008.

Par ailleurs, tout en maintenant le principe de l'indexation, la loi de 2009 relative à la communication audiovisuelle<sup>4</sup> a porté, à compter de 2010, le montant de la contribution à 120 euros pour la France métropolitaine et à 77 euros pour les départements d'outre-mer. Ainsi, **pour 2012**, le montant de la contribution, **après indexation, s'établira à 125 euros** en métropole et **à 80 euros** dans les départements d'outre-mer.

En conséquence, le montant des ressources garanties aux bénéficiaires des avances du compte de concours financiers s'élève à **3 290,4 millions d'euros** (cf. tableau ci-après).

---

<sup>1</sup> Les hypothèses de hausse du nombre de foyers et de redevables professionnels étaient similaires l'année dernière..

<sup>2</sup> Cf. Article 97 de la loi n° 2008-1443 du 30 décembre 2008 de finances rectificative pour 2008.

<sup>3</sup> Il est arrondi à l'euro le plus proche, la fraction d'euro égale à 0,50 est comptée pour 1.

<sup>4</sup> Cf. Article 31 de la loi n° 2009-258 du 5 mars 2009 relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision.

**Répartition des crédits du compte spécial « Avances à l'audiovisuel public »  
entre les organismes de l'audiovisuel public**

*(en euros)*

<b>Programme</b>	<b>LFI 2010</b>	<b>LFI 2011</b>	<b>PLF 2012</b>	<b>Variation 2011/2012 en %</b>
Programme 841 : France Télévisions	2 092 233 200	2 146 460 743	2 126 294 421	- 0,94 %
Programme 842 : Arte France	241 934 420	251 809 230	270 187 230	+ 7,30%
Programme 843 : Radio France	583 862 843	606 591 415	629 763 010	+ 3,80%
Programme 844 : Contribution au financement d'Audiovisuel Extérieur de la France	117 517 100	125 197 562	170 264 179 <sup>1</sup>	+ 36,0 %
Programme 845 : Institut national de l'audiovisuel	87 206 469	91 941 050	93 891 160	+ 2,12 %
<b>Total</b>	<b>3 122 754 032</b>	<b>3 222 000 000</b>	<b>3 290 400 000</b>	<b>+ 2,12 %</b>

*Source : ministère du budget*

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

---

<sup>1</sup> La forte hausse constatée dans ce tableau ne doit pas occulter le fait que la dotation globale consacrée à l'audiovisuel extérieur de la France en 2012 (crédits budgétaires du programme 115 + crédits du programme 844) enregistre une baisse de 3,8 % par rapport à la loi de finances pour 2011, à hauteur 315, 2 millions d'euros, contre 327,7 millions d'euros en 2011.

*ARTICLE 23*

*(Art. 1605 bis du code général des impôts)*

**Prorogation de dégrèvement de contribution à l'audiovisuel public**

**Commentaire :** le présent article tend à proroger d'une année le dégrèvement de la contribution à l'audiovisuel public, accordé aux personnes âgées de plus de 65 ans au 1<sup>er</sup> janvier 2004, sous conditions de ressources.

**I. LE DROIT EXISTANT : UN RÉGIME PROVISOIRE DE DÉGRÈVEMENT DE LA CONTRIBUTION À L'AUDIOVISUEL PUBLIC POUR LES CATÉGORIES LES PLUS « FRAGILES »**

La réforme de 2005<sup>1</sup> de la « redevance audiovisuelle », dénommée depuis<sup>2</sup> « contribution à l'audiovisuel public », a conduit non seulement à modifier son mode de perception, en l'adossant à celui de la taxe d'habitation, mais également à l'alignement de ses conditions de dégrèvement. En conséquence, 800 000 foyers, exonérés de la redevance mais assujettis à la taxe d'habitation, ont dû acquitter la redevance.

Par application du 3<sup>o</sup> de l'article 1605 *bis* du code général des impôts, **un dispositif transitoire** jusqu'au 31 décembre 2007 de maintien des « droits acquis » au dégrèvement de la redevance audiovisuelle **a été alors mis en place au bénéfice de certains contribuables :**

- les foyers dont l'un des membres est **mutilé, invalide civil** ou militaire, ou atteint d'une invalidité ou d'une infirmité d'au moins 80 %, ce dernier n'étant pas redevable de la taxe d'habitation, avec un revenu fiscal de référence de 2003 n'excédant pas le seuil défini au I de l'article 1417 du code général des impôts, sous réserve de ne pas être redevable de l'impôt de solidarité sur la fortune et de satisfaire à la condition de cohabitation. Par tolérance administrative, les personnes redevables de taxe d'habitation qui hébergeaient une personne infirme pouvaient bénéficier de l'exonération de redevance audiovisuelle ;

- **les personnes âgées d'au moins 65 ans au 1<sup>er</sup> janvier 2004**, non imposables à l'impôt sur le revenu (revenus de 2002), non redevables de l'impôt de solidarité sur la fortune au titre de 2002, et n'habitant pas avec des personnes imposables à l'impôt sur le revenu.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004 de finances pour 2005.

<sup>2</sup> Cf. Article 29 de la loi n° 2009-258 du 5 mars 2009 relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public.

S'agissant des contribuables **mutilés, invalides ou infirmes**, l'article 142 de la **loi de finances pour 2008<sup>1</sup>** a pérennisé le **dégrèvement de la redevance**. 18 096 infirmes ou invalides étaient concernés en 2008.

En revanche, **l'exonération en faveur des personnes âgées n'a fait l'objet que d'une reconduction annuelle**. L'article 29 de la loi de finances rectificative pour 2007<sup>2</sup> a tout d'abord institué en faveur de ces personnes un dégrèvement de 50 % du montant de la « redevance audiovisuelle » pour l'année 2008. Puis, l'article 8 de la loi du 8 février 2008 pour le pouvoir d'achat<sup>3</sup> a transformé ce dégrèvement partiel en un dégrèvement total pour la seule année 2008. L'article 196 de la loi de finances pour 2009<sup>4</sup> l'a prorogé pour 2009. L'article 58 de la loi de finances pour 2010<sup>5</sup> l'a reconduit pour l'année 2010. Enfin, l'article 69 de la loi de finances pour 2011 a fait de même pour 2011.

## **II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : LA RECONDUCTION DU RÉGIME PROVISOIRE**

Le présent article vise à reconduire le dispositif d'exonération provisoire de la contribution à l'audiovisuel public, **accordé aux personnes âgées de plus de 65 ans au 1<sup>er</sup> janvier 2004, sous conditions de ressources**.

A cette fin, il remplace, au dernier alinéa du 3<sup>o</sup> de l'article 1605 *bis* du CGI, le millésime « 2011 » par les millésimes « 2011 et 2012 ».

\*

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

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

Il est légitime de reconduire les dégrèvements de la contribution à l'audiovisuel public en faveur des personnes âgées de plus de 65 ans au 1<sup>er</sup> janvier 2004. En effet, cette prorogation participe au maintien du pouvoir d'achat d'une catégorie de personnes à revenus faibles.

Dans le cas contraire, le régime des droits acquis serait supprimé à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2012, entraînant l'assujettissement des personnes âgées de conditions modestes à la contribution.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007 de finances pour 2008.

<sup>2</sup> Loi n° 2007-1824 du 25 décembre 2007 de finances rectificative pour 2007.

<sup>3</sup> Loi n° 2008-111 du 8 février 2008 pour le pouvoir d'achat.

<sup>4</sup> Loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009.

<sup>5</sup> Loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010.

### Evolution du montant de la redevance/contribution à l'audiovisuel public

(en euros)

Année	2009(1)	2010 (2)	2011(3)	2012 (4)
Montant Métropole	118	121	123	125
Montant Outre-Mer	75	78	79	80

Source : ministère du budget

(1) Indexation de la redevance sur l'inflation, telle que prévue dans le rapport économique, social et financier (article 97 de la loi n° 2008-1443 du 30 décembre 2008 de finances rectificative pour 2008).

(2) Augmentation de 2 euros du montant de la contribution, soit 120 euros en métropole et 77 euros dans les départements d'outre mer et indexation sur l'inflation évaluée à 1,2 % en 2010 (Article 29 de la loi n° 2009-258 du 5 mars 2009 relative à la communication audiovisuelle et au nouveau service public de la télévision).

(3) Indexation du montant de la contribution sur la prévision d'inflation retenue dans le projet de loi de finances pour 2011 de 1,5 %.

(4) Indexation du montant de la contribution sur la prévision d'inflation retenue dans le projet de loi de finances pour 2012 de 1,70 %.

D'après les estimations du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, la mesure devrait concerner 425 000 foyers en 2012 pour **un coût de 51 millions d'euros. Ce dernier est en baisse** par rapport aux années précédentes, en raison de la décroissance de la population concernée, ainsi que l'indique le tableau ci-dessous.

### Evolution de la population des plus de 65 ans au 1<sup>er</sup> janvier 2004 entre 2005 et 2010

Année	Personnes âgées de plus de 65 ans	Variation en % par rapport à N-1	Coût en millions d'euros
2005	1 025 733	—	118,7
2006	851 422	- 16,99 %	98,6
2007	724 898	- 14,86 %	83,9
2008	650 226	- 10,30 %	75,3
2009	567 000	- 12,70 %	64,6
2010 (*)	522 000	- 7,94 %	64,7
2011 (*)	473 000	- 9,39 %	58,6
2012 (*)	425 000	- 10,15 %	53,0

(\*) : Estimation

Source : ministère du budget

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

*ARTICLE 23 bis (nouveau)*  
*(Art. 1011 bis et 1011 ter du code général des impôts)*

**Révision du barème du « malus » automobile**

**Commentaire :** le présent article, adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement, propose de réviser, à compter du 1er janvier 2012, le barème du « malus » automobile afin de favoriser un retour à l'équilibre budgétaire du dispositif du « bonus-malus ». Il prévoit également d'abaisser le seuil de la taxe annuelle sur les véhicules les plus polluants.

**I. LE « BONUS-MALUS », UN DISPOSITIF STRUCTURELLEMENT DÉFICITAIRE**

*A. UN DISPOSITIF COMPLEXE ET QUI PÈSE LOURDEMENT SUR LES FINANCES PUBLIQUES*

**1. Des incitations diversifiées à l'acquisition de véhicules moins polluants**

Le mécanisme du « bonus-malus » automobile, décidé à la suite du « Grenelle de l'environnement », a trouvé sa traduction budgétaire dans le **compte de concours financiers** « Avances au fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres », créé par l'article 63 de la loi de finances rectificative pour 2007 (n° 2007-1824 du 25 décembre 2007).

Sans revenir en détail sur ce dispositif, il convient d'en rappeler les principales caractéristiques.

Le barème du bonus est d'ordre **réglementaire**. Il est ainsi fixé par le **décret n° 2007-1873 du 26 décembre 2007** – modifié depuis à plusieurs reprises et en dernier lieu par un décret du 22 mars 2011 – instituant une aide à l'acquisition des véhicules propres *via* un fonds. Ce fonds constitue l'objet du programme 871 du compte de concours financiers précité.

Le barème du malus, en tant que taxe, est en revanche d'ordre législatif et relève de **l'article 1011 bis du code général des impôts**, qui prévoit une « *taxe additionnelle à la taxe sur les certificats d'immatriculation des véhicules prévus à l'article 1599 quindecies* » du même code.

Le malus est en partie « familialisé » puisqu'il est prévu une diminution de 20 g CO<sub>2</sub>/km par enfant à charge à partir du troisième enfant.

De même, les véhicules adaptés aux handicapés ou acquis par des personnes titulaires de la carte d'invalidité<sup>1</sup> sont exonérés du paiement du malus.

Un **bonus majoré**, d'un montant de 5 000 euros, est accordé pour les achats de véhicules émettant moins de 60 g CO<sub>2</sub>/km, soit en pratique les véhicules **électriques**. De même, les immatriculations de véhicules à **bi-carburant** essence et gaz (GPL ou GNV) bénéficiaient d'un bonus de 2 000 euros, **ce dispositif ayant été supprimé le 1<sup>er</sup> janvier 2011**. Les véhicules à motorisation **hybride** bénéficient toutefois de ce bonus, lorsque leurs émissions sont inférieures à 110 g CO<sub>2</sub>/km.

Inversement, les véhicules les plus polluants émettant plus de 245 g CO<sub>2</sub>/km sont soumis, outre le malus dû lors de l'immatriculation, à une **taxe annuelle** de 160 euros<sup>2</sup> prévue à l'article 1011 *ter* du code général des impôts.

Outre le bonus et le malus, il existe un « **super bonus** » destiné à encourager le retrait de véhicules polluants<sup>3</sup>, financé sur le programme 872 « Avances au titre du paiement de la majoration de l'aide à l'acquisition de véhicules propres en cas de destruction simultanée d'un véhicule de plus de quinze ans » du compte précité.

Ce dispositif a été temporairement suspendu en 2009 et 2010 dans le cadre du plan de relance de l'économie, au profit de la « **prime à la casse** »<sup>4</sup>, financée sur le programme 316 « Soutien exceptionnel à l'activité économique et à l'emploi » de la mission « Plan de relance de l'économie » et qui a pris fin le 31 décembre 2010<sup>5</sup>.

**La prime à la casse a concerné près de 1,15 million de véhicules**, dont plus de la moitié ont également bénéficié d'un bonus écologique.

## 2. Un déficit structurel et très élevé

Contrairement aux intentions initiales, le compte d'avance n'a jamais été équilibré et son déficit en 2010, de **520,8 millions d'euros**, a de nouveau été très largement supérieur aux prévisions et s'est stabilisé à un niveau très élevé. Comme cela avait déjà été le cas en 2009, cette situation avait requis

---

<sup>1</sup> Ou par une personne dont au moins un enfant mineur ou à charge, relevant du même foyer fiscal, est titulaire de cette carte.

<sup>2</sup> Cette taxe est due à partir de l'année qui suit la délivrance du certificat d'immatriculation.

<sup>3</sup> Il prévoit ainsi une prime supplémentaire de 300 euros si l'acquisition d'un véhicule « propre » s'accompagne de la mise au rebut d'un véhicule de plus de quinze années de circulation acquis au moins six mois auparavant.

<sup>4</sup> Soit le versement d'une prime de 1 000 euros pour la destruction d'un véhicule de plus de dix ans, lors de l'acquisition d'un véhicule neuf dont les émissions sont inférieures ou égales à 160 grammes de CO<sub>2</sub> par kilomètre. Cette prime a été progressivement réduite à 700 euros au 1<sup>er</sup> janvier 2010 puis 500 euros au 1<sup>er</sup> juillet 2010.

<sup>5</sup> La prime de 500 euros a été accordée pour les véhicules commandés entre le 1<sup>er</sup> juillet et le 31 décembre 2010 et facturés avant le 31 mars 2011.

**l'ouverture de 370 millions d'euros supplémentaires**, en AE et CP, par un décret d'avance fin septembre 2010<sup>1</sup>.

En dépit de nouveaux ajustements du barème (*cf. infra*), le déficit de 2011, bien qu'en diminution sensible, sera à nouveau supérieur aux prévisions initiales puisqu'il devrait s'élever à **227 millions d'euros**, contre 150 millions d'euros prévus initialement. Lors de l'examen de la loi de finances pour 2011, les rapporteurs spéciaux de notre commission des finances s'étaient montrés optimistes puisqu'ils avaient estimé que le déficit était vraisemblablement mieux évalué que lors des exercices précédents.

L'article 3 de la troisième loi de finances rectificative pour 2011<sup>2</sup> a donc procédé à une ouverture de crédits de 35 millions d'euros (AE=CP), qui s'ajoute à une révision à la baisse des recettes du compte.

**Les causes de cette sous-évaluation n'ont guère changé** par rapport aux années précédentes :

- une adaptation de l'offre des constructeurs plus rapide que prévue, qui tend à minorer le malus ;

- des **effets d'aubaine en fin d'année** sur la demande, dont la facturation a été reportée sur début 2011<sup>3</sup>. Ces effets sont liés à l'anticipation du non-renouvellement de certains dispositifs (prime à la casse et bonus majoré des véhicules à bi-carburant) ou du réaménagement du barème ;

- le décalage temporel entre la date d'immatriculation et le décaissement de l'Agence de services et de paiements (ASP).

Au total, le déficit cumulé du compte sur quatre ans (de 2008 à 2011) est **proche de 1,5 milliard d'euros**. Si on y ajoute les dépenses afférentes à la « prime à la casse », de 1 038 millions d'euros sur 2009-2010, le coût brut (sans déduction du malus) des dispositifs d'aide à l'acquisition de véhicules s'élève depuis 2008 à **3 316,2 millions d'euros**<sup>4</sup>.

#### Déficit du « bonus/malus » automobile de 2008 à 2011

(en millions d'euros)

	2008		2009		2010		LFI 2011	LFR-3 2011
	LFI	LR	LFI	LR	LFI	LR		
Recettes	483,0	225,4	328,0	202,2	213,4	186,4	222,0	180,0
Dépenses	483,0	439,4	478,0	724,6	339,6	707,2	372,0	407,0
<b>Déficit annuel</b>	<b>0</b>	<b>- 214,0</b>	<b>- 150,0</b>	<b>- 522,3</b>	<b>- 126,2</b>	<b>- 520,8</b>	<b>- 150,0</b>	<b>- 227,0</b>
<b>Déficit cumulé</b>		<b>- 214,0</b>		<b>736,3</b>		<b>- 1 257,1</b>	<b>- 1 407,1</b>	<b>- 1 484,1</b>

Source : commission des finances

<sup>1</sup> Décret n° 2010-1147 du 29 septembre 2010.

<sup>2</sup> Loi de finances rectificative pour 2011 n° 2011-1416 du 2 novembre 2011.

<sup>3</sup> Un acquéreur peut bénéficier du bonus applicable une année si le véhicule a été commandé avant le 31 décembre et facturé sur le premier trimestre de l'année suivante.

<sup>4</sup> Le coût net s'élève à 2 522,2 millions d'euros.

## B. DES EFFETS ÉCOLOGIQUES ET ÉCONOMIQUES CONTROVERSÉS

### 1. Un impact immédiat du barème sur la structure des ventes et les émissions de CO<sub>2</sub>

Comme le montre le tableau ci-après, le bonus-malus a indéniablement contribué à une **modification importante de la structure des ventes de véhicules**. Cet effet a été amplifié par les rapides évolutions technologiques (réduction de la cylindrée selon le procédé du « *downsizing* » et augmentation du rendement des moteurs, dispositif d'interruption du moteur « *stop and start* »...), les campagnes commerciales, l'introduction de la prime à la casse et les abondements pratiqués par les constructeurs sur certains modèles de leur gamme.

La nouvelle révision du barème adoptée fin 2010 (*cf. infra*) a conduit en 2011 à une **forte diminution des véhicules « bonusés » et à une augmentation de ceux « malusés »** dans le total des immatriculations. De janvier à juillet 2011, la part des véhicules bénéficiant d'un bonus s'est ainsi élevée à 30,1 %, alors qu'elle était de 48,8 % sur la période équivalente de 2010, selon un barème différent. Parallèlement, la part cumulée des véhicules « malusés » est passée de 8,6 % à 11,1 % des immatriculations.

Le marché des véhicules hybrides éligibles a fortement progressé mais demeure modeste avec 5 238 véhicules immatriculés sur les six premiers mois de 2011. En revanche, les immatriculations de voitures bi-carburant, dont le bonus majoré a été supprimé, retrouvent le faible niveau des ventes enregistré avant 2009.

Parts de marché du bonus/malus par tranche d'émission

Barème 2010 d'émission de CO <sub>2</sub> (en gr. / km)	2008	2009	2010	Barème 2011 d'émission de CO <sub>2</sub> (en gr. / km)	Janvier à juillet 2011
Moins de 60	0,00 %	0,00 %	0,01 %	Moins de 60	0,08 %
De 61 à 95	0,04 %	0,23 %	0,48 %	De 61 à 90	0,38 %
De 96 à 115	10,16 %	17,53 %	36,70 %	De 91 à 110	29,69 %
De 116 à 125	28,87 %	32,30 %	12,79 %	De 111 à 150	58,71 %
De 126 à 155	39,60 %	36,03 %	40,32 %	De 151 à 155	2,84 %
De 156 à 160	7,33 %	5,02 %	2,35 %	De 156 à 190	6,28 %
De 161 à 195	9,84 %	6,09 %	5,51 %	De 191 à 240	1,71 %
De 196 à 245	3,27 %	2,32 %	1,53 %	Plus de 240	0,33 %
Plus de 245	0,89 %	0,49 %	0,31 %	Dont électriques	0,07 %
Dont hybrides	0,34 %	0,36 %	0,17 %	Dont hybrides	0,43 %
Sous-total bonus	44,95 %	55,50 %	49,97 %		30,14 %
Zone neutre	41,05 %	35,60 %	40,32 %		58,71 %
Sous-total malus	14,00 %	8,90 %	9,71 %		11,15 %

Source : ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement

Sur le plan écologique, **les émissions moyennes des véhicules neufs ont fortement diminué** puisqu'elles sont passées de 149 g CO<sub>2</sub>/km en 2007 à 133 g CO<sub>2</sub>/km fin 2009 et environ 130 g CO<sub>2</sub>/km fin 2010, ce qui correspond à l'objectif fixé pour 2020. **Elles pourraient tomber sous les 128 g CO<sub>2</sub>/km fin 2011.**

L'ensemble des mesures a également permis de **soutenir le marché automobile français**. Malgré la crise, le nombre de ventes de véhicules particuliers est ainsi demeuré stable en 2008, **a progressé de 10,7 % en 2009** pour atteindre le niveau record de 2 268 671 unités, et **a diminué de seulement 0,7 % en 2010** avec 2 251 669 unités.

## 2. Des résultats qui peuvent être fortement nuancés

La Cour des comptes s'est interrogée sur le bilan coût/avantages de ces dispositifs et l'existence d'un **possible effet d'aubaine pour les constructeurs**, en se fondant notamment sur une étude économétrique confiée par le ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement à la société NERA, rendue publique en janvier 2011 et qui couvre les années 2006 et 2009.

Les résultats positifs mentionnés *supra* peuvent ainsi être nuancés par les observations suivantes :

- l'adaptation de l'offre des constructeurs en vue de diminuer les émissions moyennes de CO<sub>2</sub> des véhicules d'ici 2016 ne résulte pas simplement du bonus-malus mais est requise par le règlement européen du 23 avril 2009<sup>1</sup> et les normes Euro 5 (en vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2011) et Euro 6 (applicables en septembre 2014). **Le dispositif français a ainsi pu contribuer à accélérer et anticiper des mutations nécessaires ;**

- l'étude précitée souligne une forte élasticité de la demande des consommateurs au prix et aux caractéristiques du véhicule, et non aux normes écologiques. Selon la Cour des comptes<sup>2</sup>, *« ce résultat suggère que la plus grande part de la diminution des émissions de CO<sub>2</sub> [...] serait due à des changements au niveau de l'offre des véhicules et non au niveau de la demande »*, celle-ci étant financièrement soutenue par l'Etat. De même, les prix des véhicules ont fortement augmenté sur 2006-2009, *« laissant penser que les constructeurs auraient absorbé la manne financière générée par le bonus-malus »* ;

---

<sup>1</sup> Règlement (CE) n° 443/2009 du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 établissant des normes de performance en matière d'émissions pour les voitures particulières neuves dans le cadre de l'approche intégrée de la Communauté visant à réduire les émissions de CO<sub>2</sub> des véhicules légers.

<sup>2</sup> Note d'exécution budgétaire sur le compte de concours financiers au titre de la loi de règlement pour 2010.

- **la pollution automobile ne se résume évidemment pas aux seuls rejets de CO<sub>2</sub>** et résulte également des particules en suspension, du monoxyde de carbone, des dérivés oxydés de l'azote ou des hydrocarbures imbrûlés, sans évoquer le bruit ;

- le bonus-malus a contribué à accroître la proportion des véhicules urbains et de petite taille, **dont une part importante est produite hors du territoire national**, y compris s'agissant des constructeurs français ;

- enfin le dispositif de prime à la casse n'était pas sans risque puisque, ainsi que cela avait été constaté avec les dispositifs mis en place de février 1994 à juin 1995 puis d'octobre 1995 à octobre 1996, l'augmentation des ventes est le plus souvent suivie par une chute sensible, illustrant un **double effet d'aubaine et d'anticipation des consommateurs**.

Au total, le bilan de ces deux dispositifs ne saurait être considéré comme totalement satisfaisant, tant au plan écologique qu'économique, et pour le moins onéreux au regard du contexte budgétaire.

### ***C. UN CIRCUIT DE PAIEMENT NON CONFORME À LA LOLF***

A plusieurs reprises, la Cour des comptes a contesté la procédure de compte d'avance et critiqué la **complexité de la gestion** des dispositifs de « bonus-malus » et de prime à la casse. Ils reposent l'un et l'autre sur des appels de fonds et versements d'avances effectués, au titre du bonus, auprès de l'Agence de services et de paiement (ASP) et qui donnent lieu à la facturation de frais de gestion (5,17 millions d'euros au total en 2010), mais relèvent de gestionnaires distincts. La fin de la prime à la casse a néanmoins *de facto* contribué à simplifier le dispositif.

Les modalités de gestion de ce compte de concours financiers sont surtout **contraires aux règles définies par l'article 24 de la LOLF**, dans la mesure où les versements à l'ASP ne peuvent être considérés comme des prêts ou des avances consentis par l'Etat. En effet, ces dotations ne sont pas accordées pour une durée déterminée et ne sont pas remboursées par les particuliers bénéficiaires du bonus ni par l'ASP, et les recettes du compte proviennent par définition de particuliers qui ne bénéficient pas de cette aide. De même, le calcul des intérêts versés au budget général n'est pas conforme à l'article 24, puisqu'il est fondé sur la différence entre le produit des malus et les montants transférés à l'ASP au titre des bonus.

Ce système ne paraît donc justifié que par une plus grande souplesse de gestion, mais **devrait juridiquement reposer sur une dotation budgétaire**. Le ministère de l'écologie a d'ailleurs déjà envisagé de **mettre fin au compte d'avance**, tout en conservant l'ASP comme gestionnaire du fonds d'aide et agent de versement des aides. Le compte demeurerait ainsi un compte d'affectation des recettes du malus automobile.

#### **D. LA NÉCESSITÉ BUDGÉTAIRE D'UNE RÉFORME RÉCURRENTÉ**

Le déficit persistant du dispositif a conduit le Gouvernement à réajuster fréquemment le barème pour tenter de restaurer une trajectoire vers l'équilibre budgétaire.

Deux leviers ont été utilisés : **une modification des tarifs** (à la baisse et par voie réglementaire pour le bonus, à la hausse et en loi de finances pour le malus) et **l'abaissement** de 5 ou 10 grammes de CO<sub>2</sub>/km **de certains seuils** d'application, le cas échéant en anticipant d'un an l'échéancier, ce qui a pu nuire à la prévisibilité du dispositif.

Le barème du malus a ainsi été révisé successivement par l'article 93 de la loi de finances pour 2010<sup>1</sup> puis par l'article 44 de la loi de finances rectificative pour 2010<sup>2</sup>. Parallèlement, le montant du bonus de certaines tranches a été abaissé par diverses modifications du décret n° 2007-1873 du 26 décembre 2007. Fin 2010, des tranches intermédiaires de malus ont également été créées pour améliorer la progressivité du dispositif, et le bonus des véhicules à bi-carburant a été supprimé. **La « zone neutre » se situe actuellement entre 111 g CO<sub>2</sub>/km et 150 g CO<sub>2</sub>/km.**

Compte tenu de l'ampleur du déficit prévisionnel en 2011, le Premier ministre a annoncé **le 24 août 2011**, en marge de sa conférence de presse sur les mesures de réduction du déficit budgétaire qui constituaient le deuxième « collectif » de l'année, un **nouvel ajustement du barème du bonus-malus** pour atteindre l'équilibre en 2012.

Cette révision a été confirmée au Sénat le 19 octobre 2011 par François Baroin, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, lors de l'examen de la troisième loi de finances rectificative pour 2011.

## **II. LE DISPOSITIF INTRODUIT PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

Le présent article, adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement, propose, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2012, de relever le montant des trois malus les plus élevés du barème (**I**) et de diminuer le seuil d'entrée dans le régime de taxe annuelle sur les véhicules de tourisme les plus polluants (**II**).

### **A. LE NOUVEAU BARÈME DU MALUS**

Le a) du **I** du présent article modifie la dernière colonne du tableau figurant au a du **III** de l'article 1011 *bis* du code général des impôts afin de **relever le montant des trois malus les plus élevés**, à compter de 181 g

---

<sup>1</sup> Loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010.

<sup>2</sup> Loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010.

de CO<sub>2</sub>/km<sup>1</sup>. Le malus de 1 100 euros est ainsi porté à 1 300 euros, celui à 1 600 euros est relevé à 2 300 euros et celui à 2 600 euros est porté à 3 600 euros. Ces tranches concernent principalement les véhicules 4x4 et haut-de-gamme.

Ainsi que l'a annoncé à l'Assemblée nationale François Baroin, ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, cette mesure serait complétée, s'agissant des dépenses, par une **révision à la baisse du bonus** des deux principales tranches (de 61 à 105 g CO<sub>2</sub>/km). En l'absence de révision des seuils de bonus comme de malus, la « zone neutre » serait préservée.

Le barème actuel et futur du bonus-malus s'établit donc comme suit :

**Bonus applicable aux termes du décret n° 2007-1873 du 26 décembre 2007 modifié**

Taux d'émission de CO <sub>2</sub> (en grammes par kilomètre)	Montant de l'aide en euros par année d'acquisition						
	2008 et 2009	2010	Ancien barème 2011	Nouveau barème 2011	Ancien barème 2012	Barème 2012	Nouveau barème 2012 probable
Jusqu'à 50	5 000	5 000	5 000	5 000	5 000	5 000	5 000
Jusqu'à 60						3 500	3 500
De 61 à 90	1 000	1 000	1 000	800	1 000	600	400
De 91 à 95			500	500	500	300	100
De 96 à 100							
De 101 à 105	700	500	500	400	500	0	0
De 106 à 110							
De 111 à 115			100	0	100		
De 116 à 120							
De 121 à 125	200	100	0	0			
De 126 à 130		0			0		

Sources : décret n° 2007-1873 du 26 décembre 2007 modifié et articles de presse

<sup>1</sup> Le malus de 1 100 euros est ainsi porté à 1 300 euros, celui de 1 600 euros à 2 300 euros, et celui de 2 600 euros à 3 600 euros.

**Nouveaux tarifs du « malus » applicables**

Taux d'émission de CO <sub>2</sub> (en grammes par kilomètre)	Tarif de la taxe en euros par année d'acquisition						
	2008 et 2009	2010	2011	Ancien barème 2012 (LFI 2010)	Barème 2012 (LFR 2010)	Nouveau barème 2012 (PLF 2012)	
Jusqu'à 140	0	0			0	0	
De 141 à 145				0	0	200	200
De 146 à 150				200	200	500	500
De 151 à 155		200			750	750	
De 156 à 160			750	750	1 100	1 300	
De 161 à 165	750	750			1 600	2 300	
De 166 à 180				1 600	1 600		
De 181 à 185			1 600		2 600	3 600	
De 186 à 190			2 600	2 600	2 600		
De 191 à 195	1 600	1 600					
De 196 à 200				2 600	2 600		
De 201 à 230							
De 231 à 235							
De 236 à 240							
De 241 à 245	2 600	2 600					
De 246 à 250							
Supérieur à 250	2 600						

Sources : article 1011 bis du code général des impôts

Par coordination, le b) du I propose une modification analogue du barème du malus dans le tableau de l'article 1011 *bis* précité afférent à la **puissance fiscale**. Le malus passe ainsi à 1 300 euros pour les véhicules dont la puissance fiscale est comprise entre 8 et 11 chevaux-vapeur, 2 300 euros pour ceux de la tranche de 12 à 16 chevaux-vapeur, et 3 600 euros pour

**B. LE NOUVEAU SEUIL DE PAIEMENT DE LA TAXE ANNUELLE**

Le II du présent article modifie la dernière ligne du tableau figurant au a) du 2° du I de l'article 1011 *ter* du code général des impôts, relatif à la taxe annuelle de 160 euros sur les véhicules les plus polluants. Le seuil de déclenchement de la taxe est ainsi abaissé, pour les véhicules dont la première immatriculation intervient à compter de 2012, **de 240 g à 190 g CO<sub>2</sub>/km**, ce qui est cohérent avec le relèvement du malus dû lors de l'acquisition.

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

Votre rapporteure générale approuve cette révision des barèmes du malus, mais déplore les tentatives de rééquilibrage du dispositif par itérations successives, qui témoignent d'une **sous-estimation chronique des capacités d'adaptation de l'offre comme de la demande** d'automobiles. Elles révèlent également combien ce dispositif a été dès l'origine mal calibré.

En outre, **vo**tre rapporteure générale conteste la vision trop optimiste du Gouvernement sur les vertus écologiques du bonus-malus. Certes, le parc automobile français a été rénové et figure parmi les mieux positionnés en Europe sur le critère des émissions de CO<sub>2</sub>. Toutefois, la focalisation médiatique et commerciale sur ces rejets, l'appellation malvenue de « véhicules propres » et la moindre prise en compte des émissions des deux-roues et poids lourds minorent la réalité de la pollution. D'autres rejets nocifs, tels que les particules en suspension, le monoxyde de carbone ou les dérivés oxydés de l'azote y contribuent tout autant.

D'après le Gouvernement, la hausse du malus permettrait de majorer les recettes de **34 millions d'euros**, tandis que la révision du bonus permettrait de dégager en 2012 une économie de **78 millions d'euros**. Il en résulterait un rééquilibrage budgétaire du dispositif, puisque la somme de ces montants, de 112 millions d'euros, correspond au déficit prévisionnel pour 2012 du compte de concours financiers « Avance au fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres », tel qu'il figure dans le projet annuel de performances.

Néanmoins, **l'expérience des quatre dernières années**, au cours desquelles le déficit prévisionnel a été systématiquement sous-évalué, **doit inciter à une certaine prudence**. En cas de nouveau « dérapage », il sera nécessaire de réviser sans attendre les barèmes, **en particulier celui du bonus qui a vocation à disparaître** d'ici quelques années.

En effet, le principe d'une forte réduction des émissions de gaz polluants est à la fois un impératif environnemental et de santé publique et une obligation communautaire. Si une incitation fiscale peut se concevoir en tant que facteur déterminant de modification des comportements d'achat comme d'adaptation progressive des gammes commerciales et des processus industriels des constructeurs, elle n'est légitime que pour autant qu'elle accompagne une simple phase de **transition**.

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

*ARTICLE 23 ter (nouveau)*  
*(Art. 63 de la loi n° 2007-1824 du 25 décembre 2007*  
*de finances rectificative pour 2007)*

**Refonte du circuit budgétaire du « bonus-malus » automobile**

**Commentaire : le présent article, adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement, propose de remplacer le compte de concours financiers « Avances au fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres », support budgétaire du dispositif de « bonus-malus » automobile, par un compte d'affectation spéciale.**

**I. LE « BONUS-MALUS », UN DISPOSITIF NON CONFORME À LA LOLF**

Le mécanisme du « bonus-malus » automobile, décidé à la suite du « Grenelle de l'environnement », a trouvé sa traduction budgétaire dans le **compte de concours financiers** « Avances au fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres », créé par l'article 63 de la loi de finances rectificative pour 2007 (n° 2007-1824 du 25 décembre 2007).

Ses principales caractéristiques et son caractère structurellement déficitaire, à hauteur de **près de 1,5 milliard d'euros sur la période 2008-2011**, ont été exposés dans le commentaire de l'article 23 *bis* du présent projet de loi de finances. Celui-ci prévoit de **relever le malus** des trois tranches supérieures du barème. Une révision à la baisse, par voie réglementaire, du barème du bonus a également été annoncée.

A plusieurs reprises, la Cour des comptes a contesté la procédure de compte d'avance et critiqué la **complexité de la gestion** des dispositifs de « bonus-malus » et de prime à la casse. Ils reposent l'un et l'autre sur des appels de fonds et versements d'avances, effectués auprès de l'Agence de services et de paiement (ASP) et qui donnent lieu à la facturation de frais de gestion (5,17 millions d'euros au total en 2010), mais relèvent de gestionnaires distincts. La fin de la prime à la casse a *de facto* contribué à simplifier le dispositif.

Les modalités de gestion de ce compte de concours financiers sont surtout **contraires aux règles définies par l'article 24 de la LOLF**, dans la mesure où les versements à l'ASP au titre du bonus **ne peuvent être considérés comme des prêts ou des avances consentis par l'Etat**.

En effet, ces dotations ne sont pas accordées pour une durée déterminée et ne sont pas remboursées par les particuliers bénéficiaires du bonus ni par l'ASP, et les recettes du compte, constituées du malus, proviennent par définition de particuliers qui ne bénéficient pas de cette aide.

De même, le calcul des intérêts versés au budget général n'est pas conforme à l'article 24, puisqu'il est fondé sur la différence entre le produit des malus et les montants transférés à l'ASP au titre des bonus.

Ce système ne paraît donc justifié que par une plus grande souplesse de gestion, mais **devrait juridiquement**, selon la Cour des comptes, **reposer sur une dotation budgétaire**. Le ministère de l'écologie a d'ailleurs déjà envisagé de **mettre fin au compte de concours financiers**, tout en conservant l'ASP comme gestionnaire du fonds d'aide et agent de versement des aides. Le compte demeurerait ainsi un compte d'affectation des recettes du malus automobile. C'est ce dispositif qui est retenu par le présent article.

## II. LE DISPOSITIF INTRODUIT PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article, adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative du Gouvernement, propose de mettre en œuvre un nouveau circuit budgétaire à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2012, consistant à remplacer le compte de concours financiers par un **compte d'affectation spéciale** (CAS).

Cette disposition tient compte d'un autre amendement adopté par nos collègues députés, à l'initiative de Gilles Carrez, rapporteur général du budget, et Hervé Mariton, qui avait pour objet de supprimer ce compte de concours financiers. **Cet amendement a été intégré dans le présent article** lors de la conception du texte transmis par l'Assemblée nationale.

Le I du présent article ouvre donc un **nouveau compte d'affectation spéciale** intitulé « Aides à l'acquisition de véhicules propres ». Sa structure est identique à celle de l'actuel compte puisqu'il retrace :

- en **recettes**, le produit du « malus » automobile prévu à l'article 1011 *bis* du code général des impôts, déduction faite des frais d'assiette et de recouvrement ;

- et en **dépenses**, des contributions au financement de l'attribution d'aides à l'acquisition de véhicules propres (soit le programme 871 de l'actuel compte) ou au retrait de véhicules polluants (correspondant à l'objet du programme 872).

Par voie de conséquence, le **II supprime l'actuel compte de concours financiers**, prévu par les V et VI de l'article 63 de la loi de finances rectificative pour 2007<sup>1</sup>.

Ce nouveau CAS, comme celui afférent au contrôle de la circulation et du stationnement routiers, devrait être **équilibré** et contribuerait, **dans la limite de ses ressources**, au financement du bonus. Les crédits de la mission « Ecologie, développement et aménagement durables » du budget général assureraient, le cas échéant, l'équilibre du financement.

---

<sup>1</sup> Loi n° 2007-1824 du 25 décembre 2007.

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

Cette révision de la nomenclature budgétaire du « bonus-malus » répond à **l'exigence de plus grande orthodoxie budgétaire**. L'affectation directe des recettes du malus au financement du bonus écologique sera maintenue, conformément à la condition de relation directe entre les recettes et dépenses que prévoit l'article 21 de la LOLF pour les comptes d'affectation spéciale.

#### **Les dispositions de l'article 21 de la LOLF sur les comptes d'affectation spéciale**

*« I. - Les comptes d'affectation spéciale retracent, dans les conditions prévues par une loi de finances, des opérations budgétaires financées au moyen de recettes particulières qui sont, par nature, en relation directe avec les dépenses concernées. Ces recettes peuvent être complétées par des versements du budget général, dans la limite de 10 % des crédits initiaux de chaque compte.*

*« Les opérations de nature patrimoniale liées à la gestion des participations financières de l'Etat, à l'exclusion de toute opération de gestion courante, sont, de droit, retracées sur un unique compte d'affectation spéciale. Les versements du budget général au profit de ce compte ne sont pas soumis à la limite prévue au premier alinéa.*

*« Il en est de même pour les opérations relatives aux pensions et avantages accessoires. Les versements du budget général au profit de ce compte ne sont pas soumis à la limite prévue au premier alinéa.*

*« II. - Sauf dérogation expresse prévue par une loi de finances, aucun versement au profit du budget général, d'un budget annexe ou d'un compte spécial ne peut être effectué à partir d'un compte d'affectation spéciale.*

*« En cours d'année, le total des dépenses engagées ou ordonnancées au titre d'un compte d'affectation spéciale ne peut excéder le total des recettes constatées, sauf pendant les trois mois suivant sa création. Durant cette dernière période, le découvert ne peut être supérieur à un montant fixé par la loi de finances créant le compte.*

*« Si, en cours d'année, les recettes effectives sont supérieures aux évaluations des lois de finances, des crédits supplémentaires peuvent être ouverts, par arrêté du ministre chargé des finances, dans la limite de cet excédent. Au préalable, le ministre chargé des finances informe les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances des raisons de cet excédent, de l'emploi prévu pour les crédits ainsi ouverts et des perspectives d'exécution du compte jusqu'à la fin de l'année.*

*« Les autorisations d'engagement et les crédits de paiement disponibles en fin d'année sont reportés sur l'année suivante, dans les conditions prévues aux II et IV de l'article 15, pour un montant qui ne peut excéder le solde du compte. »*

*Source : loi organique n° 2001-692 du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances*

Le recours à un CAS **conforte le rééquilibrage du dispositif** puisque, aux termes de l'article 21 de la LOLF, « *le total des dépenses engagées ou ordonnancées* », en l'espèce le bonus, « *ne peut excéder le total des recettes constatées* » (le malus). Contrairement à l'actuel compte de

concours financiers, **le CAS ne peut être en découvert** et le dispositif du « bonus-malus » ne pourra être équilibré que par une ouverture de crédits en loi de finances rectificative, une augmentation législative du barème du malus ou une réduction du barème du bonus par voie réglementaire.

En revanche, la création de ce CAS **n'emporte pas intégration du bonus automobile dans la norme de dépense**, puisque celle-ci ne s'applique qu'aux dépenses nettes du budget général.

En conséquence, la création d'un CAS constitue une **solution intermédiaire entre le *statu quo* et la budgétisation totale** du dispositif, que nos collègues députés Hervé Mariton, rapporteur spécial de la commission des finances de l'Assemblée nationale sur les transports terrestres, et Gilles Carrez, rapporteur général du budget, ont dans le passé proposée. Une telle budgétisation, si elle avait été retenue, se serait traduite par l'intégration des dépenses de bonus dans le budget de la mission « Ecologie, développement et aménagement durables ».

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

*ARTICLE 24*  
*(Art. 285 du code des douanes)*

**Redevance relative aux contrôles renforcés à l'importation des denrées alimentaires d'origine non animale**

**Commentaire : le présent article tend à compléter le dispositif relatif aux redevances sanitaires afin de couvrir les importations de denrées alimentaires d'origine non animale et d'assurer ainsi la conformité de la législation nationale en ce domaine avec le droit communautaire.**

**I. LE DROIT EXISTANT**

Afin d'assurer le **financement des inspections et contrôles sanitaires des denrées alimentaires et aliments pour animaux**, les Etats membres de l'Union européenne sont autorisés, notamment sur le fondement de la directive du Conseil du 29 janvier 1985<sup>1</sup>, du règlement du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004<sup>2</sup> et du règlement de la Commission du 24 juillet 2009<sup>3</sup> à **percevoir des redevances et taxes**. Ces règles communes permettent une certaine harmonisation des règles de financement appliquées dans les différents Etats membres.

L'article 26 de la loi n° 98-1267 du 30 décembre 1998 de finances rectificative pour 1998, codifié à l'article 285 *quinquies* du code des douane, modifié par l'ordonnance n° 2000-916 du 19 septembre 2000 et par l'article 93 de la loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010<sup>4</sup>, a ainsi instauré une **redevance pour contrôle vétérinaire**, perçue lors de l'importation sur le

---

<sup>1</sup> Directive 85/73/CEE du Conseil du 29 janvier 1985 relative au financement des inspections et contrôles sanitaires des viandes fraîches et des viandes de volaille.

<sup>2</sup> Règlement (CE) n° 882/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relatif aux contrôles officiels effectués pour s'assurer de la conformité avec la législation sur les aliments pour animaux et les denrées alimentaires et avec les dispositions relatives à la santé animale et au bien-être des animaux.

<sup>3</sup> Règlement (CE) n° 669/2009 du 24 juillet 2009 portant modalités d'exécution du règlement (CE) n° 882/2004 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les contrôles officiels renforcés à l'importation de certains aliments pour animaux et certaines denrées alimentaires d'origine non animale et modifiant la décision 2006/504/CE.

<sup>4</sup> Alors que les contrôles à l'importation des aliments pour animaux d'origine non animale étaient réalisés par les agents des services vétérinaires, le plus souvent dans le cadre de l'inspection vétérinaire et phytosanitaire aux frontières, ces contrôles ne donnaient pas lieu à perception de redevance sanitaire. Il s'est donc agi d'inscrire dans la législation française la perception d'une redevance pour les contrôles à l'importation des aliments pour animaux d'origine non animale et à se conformer à l'article 15 du règlement (CE) n° 882/2004 et au règlement (CE) n° 669/2009 pris en application de ce dernier. Aux termes de celui-ci, les États membre ont en effet l'obligation de mettre en place les redevances nécessaires à ces « contrôles officiels renforcés, qui doivent être menés sur une liste d'aliments pour animaux d'origine non animale, sur la base des risques connus ou nouveaux ».

territoire national, de **produits animaux ou d'origine animale, d'animaux vivants et d'aliments pour animaux d'origine non animale** en provenance d'un Etat n'appartenant pas à l'Union européenne.

Cette redevance, **due par l'importateur**, son représentant légal ou un commissionnaire en douane agréé, est recouvrée par le service des douanes selon les mêmes règles, sous les mêmes garanties et privilèges qu'en matière de droits de douane. Les **taux** de la redevance sont fixés **par tonne de produits**, soit selon des niveaux forfaitaires définis par décision du Conseil de l'Union européenne, soit établis à **6,10 euros** par tonne, avec un **minimum de 30,49 euros et un maximum de 457,35 euros par lot**.

Dans tous les cas, **les redevances perçues ne peuvent excéder les coûts supportés par les autorités d'inspection compétentes**.

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article complète le dispositif relatif aux redevances sanitaires, **afin de mettre en conformité la législation nationale en ce domaine avec le droit communautaire**. En effet, une inspection de l'Office alimentaire et vétérinaire (OAV) de la Commission européenne, relative aux contrôles renforcés à l'importation des denrées alimentaires d'origine non animale, a eu lieu en octobre 2010 et à cette occasion, il a été demandé aux autorités françaises de veiller à ce que les redevances prévues par l'article 14 du règlement (CE) du 24 juillet 2009 susmentionné soient mises en place.

Il est ainsi proposé d'insérer, après l'article 285 *septies* du code des douanes, un article 285 *octies* qui a pour objet d'instaurer une **redevance relative aux contrôles renforcés à l'importation des denrées alimentaires d'origine non animale**.

Cette redevance serait également due par l'importateur ou son représentant pour chaque lot importé avec un **montant fixé entre 33 et 300 euros pour chaque type de produit**, en fonction du risque sanitaire et de la fréquence de contrôle définis à l'annexe I du règlement (CE) du 24 juillet 2009 susmentionné, par arrêté du ministre chargé des douanes et du ministre chargé de l'économie.

## III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le dispositif proposé est **obligatoire pour l'ensemble des États membre de l'Union européenne**. Son adoption permettrait à la France de mieux se conformer à ses obligations communautaires.

Il ferait, de plus, bénéficier les consommateurs d'une **plus grande sécurité sur la qualité des denrées alimentaires d'origine non animale**.

Il devrait, en outre, contribuer à assurer un **meilleur financement des inspections et contrôles sanitaires** des denrées alimentaires concernées.

L'évaluation préalable annexée au présent projet de loi de finances estime que le coût des contrôles devrait être de l'ordre de 240 000 euros en 2011. Le montant de la redevance sera fixé à un niveau permettant de « *couvrir l'intégralité* » de ce coût, même si son produit final dépendra de « *la dynamique des importations et de l'évolution des priorités de contrôle* », la liste des denrées concernées et la nature des contrôles étant revues tous les trimestres par l'administration.

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

## ARTICLE 25

*(Art. L. 236-2, L. 236-4 et L. 251-17 du code rural et de la pêche maritime)*

### **Perception de redevances sanitaires liées à la certification des animaux et des végétaux**

**Commentaire : le présent article tend à compléter le dispositif relatif aux redevances sanitaires afin de mieux encadrer la certification vétérinaire et phytosanitaire ainsi que de couvrir les frais liés aux mesures spécifiques à destination prises dans le cadre de l'importation de marchandises.**

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

##### ***A. LA REDEVANCE POUR CONTRÔLE VÉTÉRINAIRE***

Afin d'assurer le **financement des inspections et contrôles sanitaires des denrées alimentaires et aliments pour animaux**, les Etats membres de l'Union européenne sont autorisés, notamment sur le fondement de la directive du Conseil du 29 janvier 1985<sup>1</sup>, du règlement du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004<sup>2</sup> et du règlement de la Commission du 24 juillet 2009<sup>3</sup> à **percevoir des redevances et taxes**. Ces règles communes permettent une certaine harmonisation des règles de financement appliquées dans les différents Etats membres.

---

<sup>1</sup> Directive 85/73/CEE du Conseil du 29 janvier 1985 relative au financement des inspections et contrôles sanitaires des viandes fraîches et des viandes de volaille.

<sup>2</sup> Règlement (CE) n° 882/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 relatif aux contrôles officiels effectués pour s'assurer de la conformité avec la législation sur les aliments pour animaux et les denrées alimentaires et avec les dispositions relatives à la santé animale et au bien-être des animaux.

<sup>3</sup> Règlement (CE) n° 669/2009 du 24 juillet 2009 portant modalités d'exécution du règlement (CE) n° 882/2004 du Parlement européen et du Conseil en ce qui concerne les contrôles officiels renforcés à l'importation de certains aliments pour animaux et certaines denrées alimentaires d'origine non animale et modifiant la décision 2006/504/CE.

L'article 26 de la loi n° 98-1267 du 30 décembre 1998 de finances rectificative pour 1998, codifié à l'article 285 *quinquies* du code des douanes, modifié par l'ordonnance n° 2000-916 du 19 septembre 2000 et par l'article 93 de la loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010<sup>1</sup>, a ainsi instauré une **redevance pour contrôle vétérinaire**, perçue lors de l'importation sur le territoire national, de **produits animaux ou d'origine animale, d'animaux vivants et d'aliments pour animaux d'origine non animale** en provenance d'un Etat n'appartenant pas à l'Union européenne.

Cette redevance, **due par l'importateur**, son représentant légal ou un commissionnaire en douane agréé, est recouvrée par le service des douanes selon les mêmes règles, sous les mêmes garanties et privilèges qu'en matière de droits de douane. Les **taux** de la redevance sont fixés **par tonne de produits**, soit selon des niveaux forfaitaires définis par décision du Conseil de l'Union européenne, soit établis à **6,10 euros** par tonne, avec un **minimum de 30,49 euros et un maximum de 457,35 euros par lot**. Dans tous les cas, **les redevances perçues ne peuvent excéder les coûts supportés par les autorités d'inspection compétentes**.

Aux termes de l'article L. 236-2 du code rural et de la pêche maritime, **le calcul de la redevance pour contrôle vétérinaire** inclut les **opérations relatives à la délivrance des certificats** et documents nécessaires à l'expédition des marchandises mais **ne prend pas en compte les visites sanitaires**, préalables à l'établissement des certificats et autres documents. Or, comme l'indique l'évaluation préalable annexée au présent projet de loi de finances, ces contrôles physiques font *« partie intégrante de la mission de certification officielle et devraient à ce titre être incluses dans le périmètre de la redevance »*.

---

<sup>1</sup> *Alors que les contrôles à l'importation des aliments pour animaux d'origine non animale étaient réalisés par les agents des services vétérinaires, le plus souvent dans le cadre de l'inspection vétérinaire et phytosanitaire aux frontières, ces contrôles ne donnaient pas lieu à perception de redevance sanitaire. Il s'est donc agi d'inscrire dans la législation française la perception d'une redevance pour les contrôles à l'importation des aliments pour animaux d'origine non animale et à se conformer à l'article 15 du règlement (CE) n° 882/2004 et au règlement (CE) n° 669/2009 pris en application de ce dernier. Aux termes de celui-ci, les États membre ont en effet l'obligation de mettre en place les redevances nécessaires à ces « contrôles officiels renforcés, qui doivent être menés sur une liste d'aliments pour animaux d'origine non animale, sur la base des risques connus ou nouveaux ».*

En sus de ces contrôles physiques et documentaires nécessaires à l'établissement des certificats, la **réalisation de ces documents** nécessaires aux échanges représente une **charge importante** pour les services de l'État et pour les vétérinaires certificateurs<sup>1</sup>. Ce coût pourrait lui-aussi être **pris en compte dans l'établissement de la redevance**.

### **B. LA REDEVANCE PHYTOSANITAIRE**

Bien que pouvant être **assimilées à des impositions de toute nature**, les **redevances phytosanitaires** à la circulation intracommunautaire et à l'export sont prévues par un **simple arrêté** en date du 5 août 1992. Ce sont les agents des services régionaux de l'alimentation ou, sur délégation, les fédérations régionales de défense contre les organismes nuisibles (FREDON) qui opèrent le contrôle phytosanitaire des végétaux et produits végétaux et délivrent les documents administratifs afférents.

Il conviendrait dans un tel contexte de sécuriser ce dispositif et donc de déterminer un **cadre légal** prévoyant le champ, le montant et les modalités d'acquittement de ces redevances.

### **C. LES CONTRÔLES À DESTINATION**

Aux termes de l'article L. 236-4 du code rural et de la pêche maritime, **le coût du contrôle à l'importation pèse sur l'importateur au moment de l'entrée de la marchandise sur le territoire national**, dans les postes d'inspection frontaliers (PIF).

Pour les **mesures spécifiques à destination**, justifiées par une obligation communautaire le plus souvent<sup>2</sup>, l'acquittement par les importateurs des frais induits par les opérations d'importation, fait défaut. C'est donc **l'État qui doit financer les prélèvements et analyses en laboratoire** de ces contrôles à destination, à l'exception des oiseaux de volière, pour lesquels, en

---

<sup>1</sup> La certification aux échanges intra-communautaires et à l'export est opérée uniquement par des vétérinaires dits « officiels », placés auprès des directions départementales chargées de la protection des populations. Elle peut cependant faire intervenir des vétérinaires libéraux titulaires d'un mandat sanitaire pour la réalisation des inspections physiques préalables à l'acte de certification. A ce jour, la délivrance des certificats et documents nécessaires aux échanges intracommunautaires et à l'export réalisée par des vétérinaires officiels est gratuite pour les opérateurs bénéficiaires. Seule la visite sanitaire préalable à la délivrance des certificats fait l'objet d'une tarification libérale entre le vétérinaire sanitaire réalisant cette visite et le négociant ou l'éleveur. De plus, afin d'adapter les capacités de certification aux volumes d'activité, ce système a été complété, depuis 1997, par une procédure dite de « co-certification », qui fait intervenir un certain nombre de vétérinaires sanitaires libéraux dans l'établissement des certificats eux-mêmes, et non plus uniquement dans le cadre de la visite sanitaire préalable. Ce système a néanmoins fait l'objet de critiques de la part de l'Office Alimentaire et Vétérinaire de la Commission européenne (OAV) et doit donc évoluer.

<sup>2</sup> Le cas de figure le plus fréquent est celui des essais d'abeilles, qui doivent faire l'objet, en application de l'article 13 du règlement (UE) n° 206/2010 du 12 mars 2010, de contrôles sur le lieu de destination finale.

vertu de la réglementation européenne, les destinataires finaux sont tenus d'acquitter, le cas échéant, les frais liés aux mesures de quarantaine sanitaire dont ces volatiles peuvent faire l'objet.

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article propose de **compléter le dispositif relatif aux redevances sanitaires** afin, d'une part, d'améliorer l'encadrement juridique de la perception des redevances liées à la certification vétérinaire et phytosanitaire et, d'autre part, de prévoir les modalités de financement dues par les professionnels afin de couvrir les frais liés aux mesures spécifiques à destination prises dans le cadre de l'importation de marchandises.

### *A. MIEUX ENCADRER LA REDEVANCE POUR CONTRÔLE VÉTÉRINAIRE*

Le présent article propose tout d'abord de **modifier le périmètre de la redevance pour contrôle vétérinaire** inscrite à l'article L. 236-2 du code rural et de la pêche maritime, en y incluant le **coût de la visite sanitaire** préalable à la délivrance des certificats sanitaires, ainsi que le **coût d'établissement de ces certificats**. Les modalités de calcul de la redevance sont définies par une formule au terme de laquelle seraient additionnés le coût de la visite, celui des certificats et un forfait par animal. D'après les informations transmises par le Gouvernement à votre rapporteure générale, le « forfait visite » devrait être de l'ordre de 30 euros<sup>1</sup>, le certificat sanitaire de 10 euros et le forfait par animal certifié entre 15 et 50 centimes d'euros selon l'espèce considérée.

Le produit de la redevance, **affecté à l'établissement national des produits de l'agriculture et de la mer** (FranceAgriMer), doit permettre **d'assurer la rémunération des vétérinaires certificateurs** chargés de toute ou partie des opérations de certification. Le nouveau dispositif de redevance devra permettre un meilleur équilibre entre les ressources d'une part et les dépenses d'autre part. Il mettra de plus un terme au système de « co-certification » décrit ci-avant et opéré par des vétérinaires libéraux sous mandat sanitaire : dans la mesure où les vétérinaires certificateurs seront rémunérés directement par FranceAgriMer pour l'exercice de leurs missions, sur la base de la redevance collectée par les services fiscaux auprès des opérateurs commerciaux, et non plus par les opérateurs eux-mêmes, **l'indépendance du vétérinaire certificateur** sera mieux garantie.

Une telle évolution permet de répondre aux observations de la Commission européenne et de mettre notre législation en conformité avec la réglementation communautaire.

---

<sup>1</sup> Le présent article fixe un plafond de 60 euros par visite.

### ***B. DOTER LA REDEVANCE PHYTOSANITAIRE D'UN CADRE LÉGISLATIF***

Le présent article propose ensuite de **préciser les modalités de perception et de calcul de la redevance phytosanitaire** à la circulation intracommunautaire et à l'exportation en insérant, dans le code rural et de la pêche maritime, un nouvel article L. 251-17-1, qui offrirait une **base légale pour la perception de telles redevances**, dans le but de sécuriser leur existence.

Il s'agirait donc d'assurer le **recouvrement intégral du produit** des redevances dues par les professionnels du secteur végétal au titre du financement des contrôles et de la délivrance des documents administratifs nécessaires.

### ***C. COUVRIR LE CHAMP DES CONTRÔLES À DESTINATION***

Enfin, le présent article propose d'**étendre le régime applicable au financement des contrôles à l'importation réalisés dans les postes d'inspection aux frontières aux contrôles à destination**, dont ils constituent le prolongement.

Il convient en effet de **faire supporter le coût des mesures spécifiques à destination par les importateurs** des marchandises qui feraient l'objet de tels contrôles, **en lieu et place de l'Etat**.

Cette disposition s'inscrit dans un objectif de **mise en cohérence du dispositif de financement des contrôles et mesures applicables aux marchandises importées**. Elle répondra, tout particulièrement, à la **problématique des importations d'essaims d'abeilles de pays tiers**, qui constituent la principale marchandise concernée par ce type de contrôles.

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

Les dispositions proposées par le présent article ont été conçues pour assurer une plus grande cohérence dans notre dispositif de redevances sanitaires, ainsi qu'une sécurité juridique accrue tout en permettant à la France de mieux se conformer à ses obligations communautaires.

On espère qu'elles permettent également de faire bénéficier les consommateurs d'une plus grande sécurité sur la qualité des denrées alimentaires importées. En effet, la redevance pour certification permet d'abandonner le principe de rémunération directe du vétérinaire par l'opérateur commercial, susceptible de peser sur l'impartialité et l'indépendance du vétérinaire dans ses missions de certification. On peut y voir une garantie de l'indépendance financière des vétérinaires certificateurs vis-à-vis des opérateurs et un renforcement de la sécurisation apportée par la certification sanitaire officielle.

L'évaluation préalable annexée au présent projet de loi de finances estime, au total, à un minimum de 3,3 millions d'euros l'augmentation nette de recettes fiscales attendue des dispositions du présent article.

Le nouveau périmètre de la redevance pour contrôle vétérinaire devrait ainsi engendrer 2,6 millions d'euros de recettes supplémentaires. De même, la mise en place d'un cadre légal serait susceptible d'augmenter le produit de la redevance phytosanitaire, à hauteur de 700 000 euros<sup>1</sup>. Enfin, le transfert de prise en charge des frais liés aux mesures spécifiques à destination doit se traduire par une moindre dépense pour le budget de l'État. Celle-ci ne peut toutefois être déterminée avec précision et devra être évaluée selon le champ et le volume des marchandises qui feront l'objet du nouveau dispositif<sup>2</sup>.

On peut s'interroger sur le choix de confier la mission de paiement à FranceAgrimer plutôt qu'aux services du ministère de l'agriculture. Une évaluation des avantages et des inconvénients de chacune de ces deux solutions serait utile.

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

---

<sup>1</sup> D'après les données disponibles, qui remontent à 2008, le produit de la redevance phytosanitaire relative à la circulation intracommunautaire, établie au bénéfice de l'Etat, est évalué à 122 000 euros et celui de la redevance phytosanitaire à l'export à 439 000 euros. Les sous-déclarations conduisent à un différentiel entre produit théorique et produit réel des redevances, estimé à au moins 700 000 euros en 2008. Le présent article devrait permettre de réduire massivement ce différentiel.

<sup>2</sup> Toutefois et à titre d'exemple, la principale marchandise concernée, les essaims d'abeilles, a engendré un coût estimé à 100 000 euros en 2010. L'économie attendue pour le budget de l'Etat pourrait donc être au moins de cet ordre.

*ARTICLE 26*

*(Art. L. 241-2 du code de la sécurité sociale, art. 23 de la loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005 de finances rectificatives pour 2005 et art. L. 1123-1 du code de la santé publique)*

**Affectation à l'État d'une partie de la taxe sur la valeur ajoutée brute collectée par les fabricants de lunettes, dans le cadre de la budgétisation du financement de l'Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé (AFSSAPS)**

**Commentaire : le présent article vise à réaffecter au budget général 57 % du produit de la taxe sur la valeur ajoutée brute collectée par les fabricants de lunettes dévolu à l'assurance maladie, afin de compenser le financement par dotations de l'État de l'Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé (AFSSAPS), du Centre national de gestion des essais de produits de santé (CENGEPs) et des comités de protection des personnes (CPP).**

**I. LE DROIT EXISTANT : LE CONTRÔLE SUR LES PRODUITS DE SANTÉ ET LA RECHERCHE BIOMÉDICALE EST SUBSTANTIELLEMENT FINANCÉ PAR DES TAXES ACQUITTÉES PAR L'INDUSTRIE PHARMACEUTIQUE**

***A. LA TAXE ANNUELLE SUR LES MÉDICAMENTS ASSURE UNE PARTIE DU FINANCEMENT DE L'AFSSAPS ET DES CPP***

**1. La taxe annuelle sur les médicaments et les produits bénéficiant d'une autorisation de mise sur le marché**

L'article L. 5121-17 du code de la santé publique dispose que les **médicaments et les produits bénéficiaires d'une autorisation de mise sur le marché (AMM)** délivrée par l'Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé (AFSSAPS) ou par l'Union européenne sont frappés d'une **taxe annuelle**.

Le montant de cette taxe est fixé par décret dans la limite de 26 000 euros par spécialité pharmaceutique et produit bénéficiant d'une autorisation de mise sur le marché. **Elle est due par le titulaire de cette autorisation.**

L'assiette de la taxe est constituée par le **montant des ventes de chaque médicament ou produit réalisées au cours de l'année civile précédente**, à l'exclusion des ventes à l'exportation.

Le barème actuel de la taxe comporte **neuf tranches** établies par l'article D. 5121-67 du code de la santé publique :

(en euros)

Montant des ventes hors taxes au cours de l'année civile précédente, à l'exclusion des ventes à l'exportation	Montant de la taxe
≤ 76 000	320
76 000 - 380 000	1 050
380 001 – 760 000	1 690
760 001 – 1 500 000	2 496
1 500 001 – 5 000 000	4 224
5 000 001 – 10 000 000	8 448
10 000 001 – 15 000 000	12 672
15 000 001 – 30 000 000	16 896
> 30 000 000	21 760

En outre, l'article L. 5121-17 précité précise que, lorsqu'un médicament ou produit est présenté en conditionnements d'une contenance différente, c'est le montant total des ventes du médicament ou produit, sous différents conditionnements, qui doit être retenu pour l'établissement de la taxe. Toutefois, pour les médicaments à base de préparation homéopathique ou d'allergènes, la taxe est perçue une seule fois pour une même famille de produits ; dans ce cas, le montant annuel des ventes est celui réalisé pour l'ensemble des produits de la même famille.

## 2. Le financement de l'AFSSAPS et des CPP

La taxe sur les médicaments et les produits bénéficiant d'une autorisation de mise sur le marché, telle que prévue à l'article L. 5121-17 du code de la santé publique, est **perçue par l'AFSSAPS à son profit et à celui des comités de protection des personnes (CPP)**. Une **fraction égale à 11,4 % du produit de la taxe est reversée chaque année à ces comités** selon les modalités déterminées par un arrêté du ministre chargé de la santé.

Selon le tome I du fascicule « Voies et Moyens » annexé au projet de loi de finances pour 2012, les recettes de la taxe sur les médicaments s'élèvent à plus de **24 millions d'euros en 2011**.

La taxe sur les médicaments **représente une part importante des ressources de l'AFSSAPS et les CPP.**

Au cours de l'exercice 2010, l'AFSSAPS disposait de **117,7 millions d'euros de recettes de fonctionnement**, dont **76 % proviennent de taxes affectées** à l'organisme, acquittées par l'industrie pharmaceutique. Ainsi, l'AFSSAPS a perçu en 2010 les taxes suivantes :

(en milliers d'euros)

<b>Taxe annuelle sur les médicaments (part AFSSAPS)</b>	<b>23 847</b>
Taxe annuelle sur les médicaments bénéficiant d'une autorisation d'importation parallèle	
Taxe annuelle sur les dispositifs médicaux et les dispositifs médicaux de diagnostic <i>in vitro</i>	17 334
Taxe annuelle pour contrôle qualité des analyses de biologie médicale	2 373
Droit progressif sur les demandes d'autorisation de mise sur le marché	40 442
Enregistrement des produits homéopathiques	76
Enregistrement des médicaments à base de plantes	91
Redevance pour visa de publicité	5 050
Demandes de certificats matières premières	111
Taxe sur les demandes d'AIP	200
<b>Total Taxes</b>	<b>89 523</b>

Source : AFSSAPS (5/10/2011)

**Près de 27 % des recettes fiscales affectées à l'AFSSAPS sont dégagées par la taxe sur les médicaments, soit 20 % des ressources totales dont dispose l'agence.** A titre de comparaison, les subventions de l'État ne représentaient que 8 % des recettes de l'AFSSAPS<sup>1</sup>.

#### **L'Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé (AFSSAPS)**

L'Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé (AFSSAPS) a été créée par la loi n° 98-535 du 1er juillet 1998 relative au renforcement de la veille sanitaire et du contrôle de la sécurité sanitaire et des produits destinés à l'homme. Il s'agit d'un établissement public de l'État, placé sous la tutelle du ministère chargé de la santé.

L'AFSSAPS a pour mission essentielle d'évaluer les bénéfices et les risques liés à l'utilisation des produits de santé. Ainsi, elle doit contribuer par ses diverses formes d'intervention à ce que les risques inhérents à chaque produit puissent être identifiés, analysés et maîtrisés tout en tenant compte des besoins thérapeutiques et des impératifs de continuité des soins.

Le domaine d'intervention de l'AFSSAPS est large et concerne les médicaments et les matières premières, les dispositifs médicaux et les dispositifs de diagnostic *in vitro*, les produits biologiques d'origine humaine (produits sanguins labiles, organes, tissus, cellules, produits de thérapies génique et cellulaire), les produits cosmétiques, etc.

<sup>1</sup> Les subventions de l'État s'élevaient à 9,78 millions d'euros en 2010.

L'AFSSAPS constitue un maillon essentiel de la chaîne de sécurité sanitaire du médicament ; ainsi, avant commercialisation d'un médicament :

- l'Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé (AFSSAPS) évalue la sécurité du médicament sur la base du rapport bénéfice thérapeutique/risque ;

- la Haute autorité de santé (HAS) évalue la qualité du médicament sur une base d'efficacité médico-technique ;

- le Comité économique des produits de santé fixe le prix du médicament en négociation avec le secteur industriel concerné.

Les comités de protection des personnes sont financés quant à eux par le versement d'une fraction de différentes taxes perçues par l'AFSSAPS ; il s'agit en premier lieu de la **taxe sur les médicaments** et les produits bénéficiant d'une autorisation de mise sur le marché, mais également de la **taxe annuelle sur les dispositifs médicaux<sup>1</sup>** et de la **taxe annuelle sur les dispositifs médicaux de diagnostic *in vitro*<sup>2</sup>**. Ainsi, les CPP ont bénéficié en 2010 de près de 3 millions d'euros de recettes de fonctionnement dont **plus de 90 % provenaient de la taxe annuelle sur les médicaments**.

#### **Les comités de protection des personnes (CPP)**

Les comités de protection des personnes (CPP) ont été créés par la loi n° 2004-806 du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique. La création des CPP résulte d'une mise en conformité de la législation française avec la directive 2001/20/CE du Parlement européen et du Conseil du 4 avril 2001 prévoyant un contrôle de comités d'éthique sur la conduite d'essais cliniques chez l'homme. Les CPP viennent ainsi se substituer aux comités consultatifs de protection des personnes dans la recherche biomédicale (CCPRB) qui avaient été créés par la loi n° 88-1138 du 20 décembre 1988 relative à la protection des personnes se prêtant à la recherche biomédicale, dite Huriot-Sérusclat.

L'article L. 1121-4 du code de la santé publique précise que la recherche biomédicale ne peut être mise en œuvre qu'après avis favorable du comité de protection des personnes compétent<sup>3</sup>, alors que l'avis des précédents CCPRB n'était que consultatif. L'autorisation de l'AFSSAPS est également requise.

Selon l'article L. 1121-1 du code de la santé publique, le ministre chargé de la santé agréé au niveau régional ou interrégional plusieurs comités de protection des personnes et détermine leur compétence territoriale. Leurs membres sont nommés par le représentant de l'État dans la région dans laquelle le comité a son siège.

<sup>1</sup> Art. L. 5211-5-2 du code de la santé publique.

<sup>2</sup> Art. L. 5221-7 du code de la santé publique.

<sup>3</sup> L'article L. 1123-6 du code de la santé publique précise qu'il ne peut être sollicité qu'un seul avis par projet de recherche. Toutefois, en cas d'avis défavorable du comité, le promoteur peut demander au ministre chargé de la santé de soumettre le projet de recherche, pour un second examen, à un autre comité désigné par le ministre.

**B. LA TAXE ADDITIONNELLE À LA TAXE ANNUELLE SUR LES MÉDICAMENTS PERMET DE FINANCER LE CENGEPS**

À l'initiative de notre collègue député Yves Bur, l'article 23 de la loi n° 2005-1720 du 30 décembre 2005 de finances rectificative pour 2005 a créé une **taxe additionnelle** à la taxe sur les médicaments et les produits bénéficiant d'une autorisation de mise sur le marché prévue à l'article L. 5121-17 du code de la santé publique précité. Initialement créée à titre provisoire, cette imposition additionnelle a été prorogée par les projets de loi de finances pour 2010 puis pour 2011, jusqu'à l'exercice 2013 compris.

**Le tarif de la taxe additionnelle est égal 39 % de celui de la taxe sur les médicaments.** Cette taxe additionnelle est également recouvrée par l'AFSSAPS, à l'instar de la taxe annuelle à laquelle elle s'ajoute.

Le produit de cette imposition additionnelle est réparti, par arrêté du ministre chargé de la santé, **entre les centres de gestion des essais de produits de santé** créés sous forme de groupements d'intérêt public (GIP).

Ainsi, un **Centre national de gestion des essais de produits de santé** (CeNGEPS) a été mis en place par une décision du 19 mars 2007 du ministre chargé du budget et du ministre chargé de la recherche<sup>1</sup>, approuvant la convention constitutive de ce groupement d'intérêt public. Le CeNGEPS regroupe différents partenaires publics et privés, comprenant l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (INSERM), du syndicat des entreprises du médicament (LEEM) et des établissements de santé. Cet organisme a pour objet de **faciliter la coordination et la gestion des essais cliniques à promotion industrielle** réalisés dans les établissements de santé ou dans le cadre des réseaux de soins ; ainsi, il a entre autres vocation à maintenir l'attractivité du territoire français pour la réalisation de ces essais cliniques.

Unique bénéficiaire de la taxe additionnelle à la taxe sur les médicaments et les produits bénéficiant d'une autorisation de mise sur le marché, le CeNGEPS est essentiellement financé par cette contribution dont les recettes s'élèvent à **10 millions d'euros**<sup>2</sup> par an.

---

<sup>1</sup> J.O. du 28 mars 2007.

<sup>2</sup> Tome I du fascicule « Voies et moyens » annexé au projet de loi de finances pour 2011.

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

### *A. L’AFFECTATION D’UNE PARTIE DE LA TAXE SUR LA VALEUR AJOUTÉE BRUTE COLLECTÉE PAR LES FABRICANTS DE LUNETTES*

#### **1. La taxe sur la valeur ajoutée brute collectée par les fabricants de lunettes est affectée à l’assurance maladie depuis l’exercice 2011**

Dans le cadre de la **réforme des retraites** menée à la fin de l’année 2010, le Gouvernement a annoncé vouloir consacrer à son financement une partie du produit d’impositions perçues par l’État, soit sur l’impôt sur le revenu, l’ensemble des contributions sur les revenus du capital et l’impôt sur les sociétés.

Cependant, afin d’affecter le produit de ce « panier fiscal » à l’assurance maladie, plutôt que de partager les impositions en question, **il a été fait le choix de flécher à due concurrence, au profit de la Caisse nationale d’assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS), une partie de la valeur ajoutée (TVA) brute collectée sur certains secteurs médicaux**. Il s’agissait de la nécessaire contrepartie au transfert, opéré dans le cadre du projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour de 2011, de certaines recettes fiscales de la CNAMTS à la branche vieillesse, et plus précisément au Fonds de solidarité vieillesse (FSV).

De ce fait, l’article 72 de la loi n° 2011-1657 de finances pour 2011 a modifié l’article L. 241-2 du code de la sécurité sociale et ajouté la **taxe sur la valeur ajoutée brute collectée par les fabricants de lunettes** parmi les nouvelles ressources de l’assurance maladie.

Selon le tome I du fascicule « Voies et Moyens », cette taxe devrait dégager des recettes égales à **222 millions d’euros en 2011**, puis de **276 millions d’euros en 2012**.

#### **2. Afin de compenser le financement par dotations de l’État de l’AFSSAPS, du CeNGEPS et des CPP...**

À la suite de l’affaire du Mediator<sup>®</sup>, qui a révélé l’existence de défaillances dans le fonctionnement du système de sécurité sanitaire du médicament, **le Gouvernement a souhaité entreprendre une réforme de la politique du médicament**. Celle-ci a vocation à être mise en œuvre par le projet de loi relatif au renforcement de la sécurité sanitaire du médicament et des produits de santé, actuellement en cours d’examen devant le Parlement ; ce projet de loi prévoit notamment de transformer l’AFSSAPS en Agence nationale de sécurité du médicament (ANSM). Dans le cadre de cette réforme, les modalités de financement de l’AFSSAPS, mais également des CPP et du CeNGEPS sont modifiées. Désormais, **ces entités doivent être financées par**

**le biais de dotations de l'État**, et ce afin de renforcer les garanties d'indépendance de celles-ci à l'égard de l'industrie pharmaceutique.

Il est donc prévu, dans le cadre du projet de loi de finances pour 2012, d'instaurer une subvention pour charge de service public à l'AFSSAPS de **134,9 millions d'euros**<sup>1</sup> et des dotations au CeNGEPS et aux CPP à hauteur de **13,5 millions d'euros**, à partir du programme 204 « Prévention, sécurité sanitaire et offre de soins » de la mission « Santé ».

Le présent dispositif a donc vocation à compenser ces nouvelles dépenses à la charge de l'État et assurer la neutralité financière de la réforme du financement de l'AFSSAPS, du CeNGEPS et des CPP. Cette opération doit se dérouler en deux temps :

- le dispositif proposé prévoit de **réaffecter au budget de l'État une partie de la taxe sur la valeur ajoutée brute collectée par les fabricants de lunettes actuellement perçue par la CNAMTS** ;

- **afin d'assurer la neutralité financière de cette opération pour l'assurance maladie**, le projet de loi de financement de la sécurité sociale (PLFSS) pour 2012 propose de réaffecter à la CNAMTS les taxes et redevances perçues par l'AFSSAPS à son profit et à celui des CPP et du CeNGEPS.

### **3. ...une fraction de 57 % du produit de taxe sur la valeur ajoutée brute collectée par les fabricants de lunettes est réaffectée au budget général**

Le **I du présent article (alinéa 1)** propose de modifier le a du 3° de l'article L. 241-2 du code de la sécurité sociale qui prévoit que la taxe sur la valeur ajoutée brute collectée par les fabricants de lunettes est affecté à l'assurance maladie. Ainsi, **cette taxe ne serait plus affectée à la CNAMTS qu'à raison de 43 % de son produit**. Par voie de conséquence, **les 57 % du produit de cette imposition restants reviennent au budget général de l'État**.

Le Gouvernement estime que le transfert de recettes opéré au profit du budget de l'État s'élèverait à **148,4 millions d'euros**.

Le rendement actuel des taxes et redevances affectées au financement de l'AFSSAPS, des CPP et du CeNGEPS est inférieur au montant de **148,4 millions d'euros**. Afin que le transfert des taxes et redevance perçues par l'AFSSAPS à la CNAMTS soit sans incidence sur les ressources de celle-ci, une augmentation des plafonds, des taux et des tarifs de ces impositions est

---

<sup>1</sup> Cette augmentation du budget alloué à l'AFSSAPS, qui ne s'élevait qu'à 117,7 millions d'euros, est imputable, selon le Gouvernement, au renforcement des missions de l'agence, dont la transformation en Agence nationale de sécurité du médicament est envisagée, notamment dans le domaine de la pharmacovigilance, au développement de l'expertise interne, au renforcement de la communication, de l'information, de l'inspection et du contrôle, etc.

prévue par l'article 19 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2012<sup>1</sup> et par voie réglementaire.

***B. L'ABROGATION DE LA TAXE ADDITIONNELLE À LA TAXE ANNUELLE SUR LES MÉDICAMENTS***

Le **II du présent article (alinéa 2)** prévoit d'abroger l'article 23 de la loi n° 2005-1720 du 30 décembre de finances rectificative pour 2006. Cette abrogation doit entraîner la suppression de la **taxe additionnelle** à la taxe sur les médicaments et les produits bénéficiant d'une autorisation de mise sur le marché prévue à l'article L. 5121-17 du code de la santé publique.

Cette suppression de la taxe additionnelle à la taxe sur les médicaments est **cohérente avec la décision de financer exclusivement par voie de dotations de l'État le CeNGEPS**, unique bénéficiaire de cette imposition.

L'abrogation de cette taxe, dont le rendement avoisine 10 millions d'euros par an, devrait être compensée par le relèvement plafonds, des taux et des tarifs des impositions et redevances dont l'affectation à l'assurance maladie est prévue par le PLFSS pour 2012.

***C. LE FINANCEMENT DES COMITÉS DE PROTECTION DES PERSONNES PAR UNE DOTATION DE L'ÉTAT***

Enfin, le **III du présent article (alinéa 3)** prévoit une modification de l'article L. 1123-1 du code de la santé publique pour y préciser que les ressources des comités de protection des personnes (CPP) « *sont constituées par une dotation de l'État* ». De ce fait, la dotation de l'État devient le mode de financement exclusif des CPP, permettant de garantir que ces comités « *exercent leur mission en toute indépendance* », comme en dispose l'article L. 1123-1 précité.

\*

L'Assemblée nationale n'a apporté aucune modification au présent article, qui n'a donné lieu à aucun débat en séance publique puisqu'aucun amendement n'avait été déposé en vue de le modifier.

---

<sup>1</sup> Ainsi, à titre indicatif, les tarifs de la taxe sur les médicaments et les produits bénéficiant d'une autorisation de mise sur le marché sont relevés de près de 55 %.

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

#### ***A. LA RÉFORME DU FINANCEMENT DE L'AFSSAPS, DU CENGEPS ET DES CPP CONSTITUE UNE GARANTIE SUPPLÉMENTAIRE D'INDÉPENDANCE DE CES ORGANISMES***

À la suite de l'émotion suscitée par l'affaire du Mediator®, il paraît aujourd'hui nécessaire d'offrir des garanties supplémentaires d'indépendance des agences sanitaires aux citoyens. C'est pourquoi prévoir le financement de l'AFSSAPS, du CeNGEPS et des CPP par voie de dotations de l'État est aujourd'hui bienvenu, permettant de **rompre tout lien entre ces dernières et l'industrie pharmaceutique**.

Toutefois, le mode de financement de l'AFSSAPS, du CeNGEPS et des CPP ne constitue qu'un élément parmi d'autres pour ce qui est de l'indépendance de ces derniers. Par conséquent, votre rapporteure générale ne peut qu'appeler à une vigilance particulière quant à l'efficacité des mesures envisagées dans le cadre projet de loi relatif au renforcement de la sécurité sanitaire du médicament et des produits de santé, notamment en ce qui concerne la prévention des conflits d'intérêts.

#### ***B. LA REMISE EN QUESTION DE L'AFFECTATION DE TAXES À DES OPÉRATEURS DOIT PERMETTRE UNE AMÉLIORATION DE LEUR PILOTAGE, CONFORMÉMENT AUX PRINCIPES DE LA LOLF***

Le dispositif proposé a pour autre vertu de mettre fin au financement de l'AFSSAPS, du CeNGEPS et des CPP par des taxes affectées. Votre rapporteure générale avait déjà souligné, dans le cadre d'un rapport d'information publié en 2007<sup>1</sup>, que « *l'affectation de taxes à des opérateurs de l'État constitue une entorse à l'esprit de la LOLF* ». Entre autres choses, ce mode de financement entraîne une sous-optimisation des moyens alloués aux opérateurs et un pilotage par l'État de ces derniers amoindri.

De ce fait, votre rapporteure générale souhaite que le financement du CeNGEPS, des CPP et plus particulièrement de l'AFSSAPS, qui a vocation à devenir l'Agence nationale de sécurité du médicament (ANSM), par le budget de l'État soit l'occasion d'un **renforcement du pilotage** de ces organismes. En effet, dans un contexte de forte tension des finances publiques, il est nécessaire de rationaliser le financement des opérateurs et de s'assurer que les ressources publiques qui leur sont allouées correspondent strictement à leurs besoins.

Mais surtout, un meilleur pilotage des agences sanitaires, conduit dans le respect de l'indépendance des ces dernières, doit éviter que ne se répètent les défaillances constatées dans le cadre de l'affaire du Mediator® et

---

<sup>1</sup> Rapport d'information n° 355 sur le dispositif des agences en matière de sécurité sanitaire (2006-2007) de Madame Nicole Bricq au nom de la commission des finances du Sénat.

qui résultaient principalement d'une **gouvernance critiquable du système de sécurité sanitaire** des médicaments.

\*

La commission des affaires sociales du Sénat a adopté un amendement au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2012, tendant à allouer les taxes actuellement affectées à l'AFSSAPS à un fonds national de sécurité sanitaire créé à cet effet. Ce fonds aurait pour finalité de financer l'Agence par le biais d'une subvention. Par conséquent, l'État n'ayant plus vocation à assurer le financement de l'AFSSAPS, du CeNGEPS et des CPP sur son budget propre, la réaffectation d'une part de la TVA brute collectée par les fabricants de lunettes n'a plus lieu d'être. Dans l'attente du texte définitif du Sénat sur le projet de loi de financement pour 2012, il convient donc de réserver la position de votre commission sur le présent article.

**Décision de la commission : votre commission vous propose de réserver sa position sur le présent article.**

*ARTICLE 27*

*(Art. L. 5426-8-1, L. 5426-8-2, L. 5426-8-3 [nouveaux], L. 5426-9, L. 5423-5 et L. 5423-14 du code du travail)*

**Transfert à Pôle Emploi de la gestion des indus des allocations de solidarité**

**Commentaire : Le présent article a pour objet de permettre à Pôle emploi d'assurer de façon autonome la gestion du recouvrement des indus relatifs aux allocations de solidarité.**

**I. LE DROIT EXISTANT**

***A. LA GESTION DES ALLOCATIONS PAR PÔLE EMPLOI POUR LE COMPTE DE TIERS***

La gestion des dossiers des demandeurs d'emploi ne se limite pas au seul examen des conditions d'attribution de l'ARE. En effet, **Pôle emploi gère près d'une cinquantaine de dispositifs différents d'allocation ou d'aide pour le compte de tiers**<sup>1</sup>. Qu'il s'agisse de mesures financées par l'Unedic, le fonds de solidarité, le ministère du travail, de l'emploi et de la santé, ou par plusieurs financeurs. Les dépenses ainsi traitées représentent **un volume de 32,8 milliards d'euros en 2010**. Or chacun de ces droits est subordonné à des conditions et à des modalités d'attribution particulières et complexes.

Au total, il est estimé que les fraudes affectant les revenus de remplacement et les diverses allocations porteraient annuellement sur environ 1 milliard d'euros (y compris le travail dissimulé), dont **800 millions d'euros pour la fraude aux allocations**.

**Sur les seules allocations de solidarité, Pôle emploi estime à 76 millions d'euros en 2010 le montant des indus, dont 44,5 millions d'euros ont été recouvrés** en procédure amiable par le service public de l'emploi.

---

<sup>1</sup> Source : « Prévisions économiques et financière » (Pôle emploi, direction études, statistiques et prévisions - 5 avril 2011).

## Inventaire des allocations et aides gérées par Pôle emploi en 2010

*(en millions d'euros)*

<p><b><u>Dispositifs financés par l'assurance chômage</u></b>            ARE (allocation d'aide au retour à l'emploi)             ACA (allocation « chômeurs âgés »)            CRP (convention de reclassement personnalisé)            Allocation décès            ARCE (aide aux repreneurs ou créateurs d'entreprise)            ADR (aide différentielle de reclassement)            ASCRE (aide spécifique complémentaire au retour à l'emploi)            Aides fin de droits et pour congés non payés</p>	<p>28 262  <i>(dont 25,9 milliards d'euros pour l'ARE)</i></p>
<p><b><u>Dispositifs financés par le fonds de solidarité</u></b>            ASS (allocation de solidarité spécifique)             ACCREASS (aide au chômeur créateur d'entreprise)            AER (allocation équivalent retraite)            AT (allocation transitoire)            APS (allocation de professionnalisation et de solidarité)            AFD (allocation de fin de droits)            AFF (allocation de fin de formation)            Prime de retour à l'emploi            Prime forfaitaire</p>	<p>2 647  <i>(dont 1,9 milliard d'euros pour l'ASS)</i></p>
<p><b><u>Dispositifs financés par le ministère du travail, de l'emploi et de la santé</u></b>            AS-FNE (allocation spéciale du Fonds national pour l'emploi)            PRP (préretraite progressive)            SEJE (soutien à l'emploi des jeunes en entreprise)            ACO (allocation complémentaire)            RSP (rémunération des stagiaires du régime public)            HCR (aide hôtels, cafés, restaurants)            ATA groupe 2 (allocation temporaire d'attente)            Zéro charges TPE            Zéro charges apprentis            Aide à l'embauche des jeunes en contrat de professionnalisation            Aide à l'embauche d'un apprenti supplémentaire            Contrat accompagnement formation (CAF)</p>	<p>1 012</p>
<p><b><u>Dispositifs financés par les autres ministères</u></b>            Emplois jeunes de l'éducation nationale            ATA groupe 1 (allocation temporaire d'attente)</p>	<p>115</p>
<p><b><u>Dispositifs financés par le Plan de relance</u></b>            Prime 500 euros            AER (allocation équivalent retraite)</p>	<p>198</p>
<p><b><u>Dispositifs multi financeurs</u></b>            CTP (contrat de transition professionnelle)            AFDEF (allocation en faveur des demandeurs d'emploi en formation)            AEPE (aide exceptionnelle pour le retour à l'emploi)</p>	<p>397</p>
<p><b><u>Dispositifs Pôle Emploi</u></b>            Aide forfaitaire à l'employeur dans le cadre du contrat de professionnalisation            Aide dégressive à l'employeur            Aides à la recherche d'emploi            Aides à la reprise d'emploi            Aides à la garde d'enfants pour les parents isolés            Aides aux développements des compétences</p>	<p>470</p>

Source : d'après la note « Prévisions économiques et financières » du 5 avril 2011 - Pôle emploi, direction études, statistiques et prévisions

La question du **recouvrement des indus** met en œuvre des procédures de contrôle et de sanction au même titre que pour la fraude mais s'en distingue dans la mesure où les bénéficiaires ne sont pas toujours à l'origine des « trop-perçus » dont il est alors nécessaire pour Pôle emploi d'obtenir le remboursement pour son propre compte ou pour le compte de tiers.

### ***B. LES DIFFICULTÉS OBSERVÉES DANS LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE ET LE RECOUVREMENT DES INDUS***

La Cour des comptes a mis en évidence, dans son rapport public annuel 2010, la « *nécessité impérieuse de simplifier et d'harmoniser les outils de contrôle* ». Pour remédier à ces situations, la Cour recommande « *d'unifier la situation et les prérogatives des différents personnels chargés de la lutte contre la fraude en matière sociale* » en transférant à Pôle emploi la responsabilité de réduire ou de supprimer le montant de l'allocation de retour à l'emploi ou des autres aides en cas de manquement du bénéficiaire.

Par ailleurs, le Conseil économique, social et environnemental (CESE) a appelé à une « *toute particulière vigilance* »<sup>1</sup> Pôle emploi sur la gestion des risques et la lutte contre la fraude dans un contexte où l'institution doit mener de front la fusion des ex-ANPE et Assédic avec le transfert du recouvrement des cotisations d'assurance chômage aux Urssaf<sup>2</sup>.

Or, en l'état actuel du droit, **les mécanismes de recouvrement sont hétérogènes** et dépendent, selon l'origine de l'allocation concernée, soit de Pôle emploi uniquement, soit avec plusieurs administrations de l'Etat.

Ainsi, les indus relatifs à l'allocation de solidarité spécifique (ASS) font l'objet d'un premier recouvrement amiable par Pôle emploi pendant une durée de 6 mois au terme de laquelle, en l'absence d'accord, la responsabilité d'instruire le dossier contentieux de recouvrement est transmise à la direction Régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) aux fins d'émission des titres de perception et de transmission au comptable public.

Plusieurs difficultés ont été mises en évidence par une mission d'audit de modernisation conduite par l'inspection générale des finances et l'inspection générale des affaires sociales :

- Pôle emploi n'a pas été doté à sa création des moyens juridiques autonomes de recouvrement des allocations qu'il est amené à verser même pour son propre compte et ne dispose d'aucune procédure de contrainte, l'ensemble des contentieux « remontant » *in fine* au comptable public ;

---

<sup>1</sup> Avis du CESE « Pôle emploi et la réforme du service public de l'emploi : quelle efficacité pour les travailleurs et les employeurs ? (juin 2011).

<sup>2</sup> Pôle emploi était chargé depuis fin 2008 de recouvrer les contributions d'assurance chômage et les cotisations AGS. Au 1<sup>er</sup> janvier 2011, cette mission a été confiée au réseau des Urssaf, hormis certaines catégories d'inscrits comme les intermittents du spectacle ou les expatriés.

- le recouvrement sur des prestations ultérieures peut être pratiqué seulement sur la ou les prestations sur lesquelles l'indu a été constaté, et non sur les autres versements effectués par Pôle emploi ;

- à la différence des organismes de sécurité sociale, Pôle emploi ne peut accorder de remise gracieuse au renoncer au recouvrement des allocations versées pour le compte de l'Etat ou du fonds de solidarité lorsque les débiteurs sont insolvables et doit systématiquement saisir le comptable public.

Ces procédures sont complexes et mobilisent de nombreux services, dont la coordination n'est pas jugée optimale, alors même qu'une partie des montants indus ne sont pas recouvrable du fait de l'insolvabilité des débiteurs.

## II. LE DISPOSITIF INTRODUIT PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

### A. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article a pour objet de permettre à Pôle emploi d'assurer de façon autonome la gestion des indus et, d'autre part, de renforcer les règles permettant d'en limiter le nombre.

Ces mesures de simplification des procédures seraient codifiées au sein de **trois nouveaux articles insérés dans le code du travail** :

- l'article L. 5426-8-1 (nouveau) permet à Pôle emploi d'obtenir le remboursement de toute somme indûment versée par retenues sur les échéances à venir pour les dispositifs gérés pour le compte de l'État, du Fonds de solidarité ou pour son propre compte ;

- l'article L. 5426-8-2 (nouveau) du code du travail habilite Pôle emploi à recourir à la contrainte pour le recouvrement des sommes qu'il a indûment versées ;

- l'article L. 5426-8-3 (nouveau) complète le dispositif en autorisant Pôle emploi à accorder des remises de dettes et à différer, ou abandonner le recouvrement d'allocations indues, cette compétence étant actuellement réservée aux services de l'État s'agissant des allocations de solidarité.

Ce dispositif s'inspire de ceux instaurés par la loi de financement de sécurité sociale pour 2009 au profit des organismes de sécurité sociale (articles L. 161-1-5 et L. 553-2 du code de la sécurité sociale). Il fait également suite à une recommandation émise par les inspections générales dans le cadre de la révision générale des politiques publiques.

Ce transfert de gestion de l'Etat vers Pôle emploi de la gestion du recouvrement des indus aura pour effet de **réduire les recettes de l'Etat pour un montant estimé à un million d'euros**. En revanche, la mesure devrait libérer la direction générale des finances publiques de cette charge, la rationalisation de la procédure de recouvrement contribuant à une économie d'emplois publics évaluée à 40 ETPT pour 2012 et 2013.

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

Trois amendements présentés par notre collègue député Gilles Carrez, rapporteur général, ont été adoptés par l'Assemblée nationale, le premier ayant pour objet de fixer un plafond, par voie réglementaire, au montant des retenues pratiquées par Pôle emploi au titre des sanctions applicables en cas de constatation d'indus non remboursés (ce plafond ne s'appliquerait pas en cas de remboursement intégral de la dette en un seul versement), les deux autres étant rédactionnels.

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

**Pôle emploi a déjà supporté plusieurs transferts de charges ou de missions pour lesquelles l'Etat n'a pas apporté de compensation financière**, notamment :

- le transfert des personnels d'orientation de l'AFPA (900 psychologues) vers Pôle emploi ;
- la gestion de l'allocation de solidarité spécifique.

Par ailleurs, bien que sa dotation budgétaire ait été maintenue au niveau de l'année précédente, à hauteur de 1,36 milliard d'euros, le service public de l'emploi a eu à subir la suppression de 1 800 ETP en loi de finances pour 2011.

Si cette suppression de postes doit être rapprochée du transfert aux URSSAF de la fonction de recouvrement des cotisations chômage des entreprises, ce qui a libéré de cette tâche du personnel, elle a compliqué l'organisation de la fusion des anciennes ANPE et Assédic.

S'agissant des conséquences du transfert de la gestion des recouvrements des indus à Pôle emploi, il apparaît, selon les propos de la direction générale de l'opérateur, que les mesures proposées dans cet article sont jugées comme « *de nature à simplifier, en les unifiant, les procédures de recouvrement mises en œuvre pour les allocations de solidarité financées par l'Etat et pour les allocations d'assurance chômage versées pour le compte de l'Unédic* ». Elle considère par ailleurs « *que la charge de travail pouvant découler de la gestion des indus pour le compte de l'Etat sera largement compensée par les gains de productivité découlant de cette unification des procédures de recouvrement* ».

Il semble donc que ce dispositif soit le fruit d'une concertation entre les services de l'Etat et ceux de Pôle emploi, ce dernier ayant indiqué à votre rapporteure générale que le surcoût inhérent à la mise à niveau des systèmes d'information est par ailleurs intégré dans son budget de développement pour 2012.

Le Gouvernement présente cette mesure comme une opération technique de simplification de cette procédure de recouvrement dont la gestion des dossiers fait intervenir, dans un premier temps, Pôle emploi pour la récupération amiable des trop perçus puis le comptable public en cas de procédure contentieuse. Sur le principe, une rationalisation de ce circuit inutilement complexe ne serait pas inutile.

Mais ce nouveau transfert de gestion soulève plusieurs interrogations.

Il intervient à la suite de plusieurs transferts de charges déjà effectués par l'Etat sur Pôle emploi (le transfert de 900 psychologues de l'AFPA, le transfert de la gestion de l'allocation spécifique de solidarité et plus récemment le transfert de l'indemnisation des anciens contractuels de l'Etat) sans compensation financière. En l'occurrence, **quelles contraintes d'organisation et de personnel impliquera ce nouveau transfert de gestion ?**

Si Pôle emploi est appelé à mettre en œuvre les procédures contentieuses de recouvrement des allocations de solidarité, **sera-t-il appelé à appliquer des dispositifs juridiques contraignants alors même que le niveau de ces allocations est inférieur au seuil de la quotité saisissable ?**

La suppression, à titre conservatoire, du présent article pour objet de demander les éclaircissements nécessaires sur cette nouvelle procédure de recouvrement et sur les intentions du Gouvernement quant à la compensation financière des charges induites par le transfert de gestion.

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

## ARTICLE 28

*(Art. L. 311-13, L. 311-14 et L. 626-1 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile et art. L. 8271-1-3 et 8271-17 du code du travail)*

### **Modification des taxes perçues par l'Office français de l'immigration et de l'intégration (Ofii)**

**Commentaire : le présent article propose de majorer les tarifs de plusieurs taxes affectées à l'Office français de l'immigration et de l'intégration (Ofii).**

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

L'Office français de l'immigration et de l'intégration (Ofii) est un établissement public administratif, chargé de la **mise en œuvre de l'accueil des étrangers titulaires, pour la première fois, d'un titre les autorisant à séjourner en France et, lorsqu'ils se destinent à y séjourner durablement, de les engager dans un parcours d'intégration** dans la société française pendant les cinq premières années de leur résidence en France.

Il a été créé par l'article 67 de la loi de mobilisation pour le logement du 25 mars 2009<sup>1</sup>, pour se substituer à l'Agence nationale de l'accueil des étrangers et des migrations (Anaem) ainsi qu'à une partie des actions alors menées par l'Agence pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (Acsé). Ce nouvel opérateur, l'Ofii, a été mis en place en plusieurs phases successives. Il a été intégralement substitué à l'Anaem au 25 mars 2009 et a tenu son premier conseil d'administration le 22 avril 2009.

**L'Ofii est majoritairement financé par des taxes** portant, d'une part, sur la délivrance des titres de séjour et, d'autre part, sur l'emploi de travailleurs étrangers. Ces ressources fiscales, perçues par droits de timbre, ont été très largement réformées par l'article 155 de la loi de finances pour 2009<sup>2</sup> puis par l'article 78 de la loi de finances pour 2011<sup>3</sup>.

En 2011, d'après les informations disponibles dans les évaluations préalables annexées au présent projet de loi de finances, **le montant global des différentes taxes affectées à l'Ofii devrait s'élever à 149 millions d'euros, soit plus de 84 % des recettes de l'opérateur.**

---

<sup>1</sup> Loi n° 2009-323.

<sup>2</sup> Loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008.

<sup>3</sup> Loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010.

## II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

### A. LA MAJORATION DU TARIF DE CERTAINES TAXES

#### 1. La majoration de la taxe perçue sur les cartes de séjour professionnelles

Le 2° du A du I du présent article propose de majorer la taxe perçue sur les délivrances de **cartes de séjour temporaires autorisant l'exercice d'une activité professionnelle**. A l'heure actuelle, l'article L. 311-3 du code de l'entrée et du séjour des étrangers et du droit d'asile (CESEDA) prévoit que le montant de la taxe est compris **entre 55 et 70 euros**, le tarif effectif en vigueur étant de 70 euros.

Le présent article prévoit que le montant de la taxe sera fixé dans une fourchette comprise **entre 200 et 385 euros**. Il **supprime donc le dispositif dérogatoire dont bénéficiait l'immigration professionnelle s'agissant du montant de la taxe perçue sur la délivrance de cartes de séjour**.

Le Gouvernement indique que le montant de cette taxe devrait, dans un premier temps, être fixé à 340 euros au lieu des 70 euros actuels, ce qui conduirait à **majorer de 4,05 millions d'euros son produit en 2012**.

#### 2. L'extension de la taxe sur les visas de long séjour aux demandes de délivrance

Actuellement, la délivrance d'un visa de long séjour fait l'objet de la perception d'une taxe correspondant au titre de long séjour que ce visa remplace.

Les 3° et 4° du A du I du présent article proposent que la perception de cette taxe s'effectue désormais à la demande et non à la délivrance du visa de long séjour et que la taxe ainsi perçue ne soit pas remboursée en cas de rejet de la demande de visa.

D'après les évaluations préalables annexées au présent projet de loi de finances, cette modification législative entraînera :

- une **augmentation de 1,71 million d'euros du produit de la taxe** ;
- un gain de trésorerie, en 2012 uniquement, de 3,5 millions d'euros, résultant de l'anticipation de la perception de la taxe, qui sera désormais encaissée à la demande et non à la délivrance du visa.

### **3. La majoration des taxes appliquées à certains changements de statut**

Les dispositions législatives actuelles prévoient que, lorsqu'un titulaire de la carte de séjour portant la mention « étudiant » ou « stagiaire » se voit délivrer une carte de séjour à un autre titre, il acquitte le tarif de la taxe applicable aux renouvellements des titres de séjour, en pratique 85 euros.

Le **B du I du présent article** prévoit de modifier cette règle et de **faire acquitter, par les étrangers se trouvant dans cette situation, le montant de la taxe correspondant à une première demande de titre de séjour**, ce qui équivaut, en application du droit commun, à une taxe d'un montant de 340 euros.

Cette majoration se traduirait par un **accroissement net de 1,28 million d'euros** des recettes fiscales résultant de ces dispositions.

### **4. La majoration de la taxation du visa de régularisation**

Le **D du I du présent article** prévoit de majorer le montant de la taxe perçue lors de la délivrance d'un **visa de régularisation** aux étrangers qui ne sont pas entrés en France munis des documents et visas exigés par les conventions internationales et les règlements en vigueur.

Le **montant de cette taxe passerait de 220 euros à 340 euros**. En outre, sur le montant de cette taxe, 110 euros ne pourraient être remboursés si la délivrance du titre de séjour est refusée.

Cette modification se traduirait, en 2012, par une **majoration de 6,5 millions d'euros du produit de la taxe**.

### ***B. LE PLAFONNEMENT DU MONTANT DES TAXES AFFECTÉES À L'OFII***

Le **E du I du présent article** prévoit que le produit des taxes prévues par l'article L. 311-13 du CESEDA, et notamment de celles modifiées par le présent article, est **affecté à l'Ofii dans la limite de 122 millions d'euros**.

Ce plafonnement de l'affectation des taxes affectées à l'Ofii est une nouveauté. Les recettes venant en surplus seraient affectées au budget général de l'Etat.

En 2011, le montant global de ces taxes a été de 112 millions d'euros. Les majorations proposées par le présent article se traduiraient par une augmentation de ce montant de 16,6 millions en 2012 et de 13,5 millions d'euros en 2012. En conséquence, **le plafonnement à 122 millions d'euros des taxes affectées à l'Ofii en application de l'article L. 311-13 du CESEDA bénéficierait au budget de l'Etat à hauteur de 6,6 millions d'euros en 2012 et 3,5 millions d'euros en 2013**.

### ***C. LA SUPPRESSION DES TIMBRES FISCAUX SPÉCIFIQUES À L'OFII***

Le 1° du E du I du présent article prévoit de **supprimer la disposition** de l'article L. 311-13 du CESEDA **qui prévoit que les taxes acquittées en application de cet article le sont au moyen de timbres mobiles d'un modèle spécial à l'Ofii.**

Ces droits seront donc désormais acquittés au moyen des timbres fiscaux « classiques », ce qui poursuit un objectif de simplification administrative.

### ***D. LA TRANSMISSION DES PROCÈS-VERBAUX RELATIFS AU TRAVAIL ILLÉGAL***

Le IV du présent article prévoit de **modifier les règles applicables à la transmission des procès-verbaux d'infractions constitutives de travail illégal.**

**Son A** insère un article L. 8271-1-3 au sein du code du travail pour **prévoir que ces procès-verbaux sont transmis au représentant de l'État dans le département.** L'objectif de cette transmission est de faciliter la mise en œuvre, par le représentant de l'Etat, des sanctions administratives prévues dans ce cas et notamment le refus d'accorder, pendant une durée maximale de cinq ans, certaines aides publiques en matière d'emploi, de formation professionnelle et de culture à la personne ayant fait l'objet de la verbalisation.

**Son B** prévoit quant à lui que **le directeur de l'Ofii est récipiendaire des procès-verbaux relatifs aux infractions commises par les employeurs ayant recours à des salariés étrangers en situation irrégulière.** Ces employeurs doivent acquitter deux taxes distinctes : une contribution spéciale et une contribution forfaitaire représentative des frais de réacheminement de l'étranger dans son pays d'origine. L'article 78 précité de la loi de finances pour 2011 a prévu que la liquidation de ces taxes serait effectuée par l'Ofii. La transmission au directeur de l'office des procès-verbaux vise donc à faciliter cette liquidation.

### ***D. MESURES DE COORDINATION***

**Les II et III du présent article** opèrent des changements de références et des mesures de coordination avec d'autres dispositions législatives.

**Le V du présent article** prévoit qu'un décret fixe ses modalités d'application.

Enfin, **son VI** rend les dispositions du présent article applicables à Saint-Martin et Saint-Barthélemy. A la différence des départements d'outre-mer, qui obéissent au régime de l'identité législative, ces deux territoires

nécessitent en effet des dispositions expresses pour que la loi leur soit applicable.

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

L'Assemblée nationale a adopté, avec l'avis favorable du Gouvernement, **trois amendements rédactionnels et corrigeant des erreurs de référence** proposés par notre collègue Gilles Carrez, rapporteur général.

Elle a également adopté **un amendement de coordination**, proposé par le Gouvernement et adopté avec l'avis favorable de sa commission des finances, visant à supprimer le plafonnement à 122 millions d'euros de l'affectation à l'Ofii des taxes prévues par l'article L. 311-13 du CESEDA. En effet, à l'initiative du Gouvernement, l'Assemblée nationale a inséré un **article 16 ter nouveau** au présent projet de loi de finances qui plafonne le montant de certaines taxes affectées à des opérateurs de l'Etat. Il **reprend notamment le plafonnement à 122 millions d'euros des taxes prévues par l'article L. 311-13** précité. Par coordination, la mention du plafonnement est donc supprimée au sein du présent article. Il est renvoyé sur ce point au commentaire de l'article 16 *ter* du présent projet de loi de finances au sein du présent rapport.

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

Le présent article conduit à **majorer de 16,6 millions d'euros en 2012 et de 13,5 millions d'euros à compter de 2013 le montant des taxes perçues sur les demandes, délivrances et renouvellements de titres de séjour.**

Cette modification législative s'ajoute à celles prévues par les articles 155 de la loi de finances pour 2009<sup>1</sup> et 78 de la loi de finances pour 2011<sup>2</sup>. Au total, **les ressources fiscales de l'Ofii passeraient de 97 millions d'euros en 2009 à 154 millions d'euros prévus pour 2012, soit une hausse de plus de 58 % en trois ans.**

Les recettes de l'Ofii étant constituées à 84 % de ressources fiscales, essentiellement perçues sur la délivrance et le renouvellement des titres de séjour, **ce sont les étrangers eux-mêmes qui financent les actions d'intégration et d'insertion mises en œuvre à leur profit par cet opérateur de l'Etat.**

---

<sup>1</sup> Loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008.

<sup>2</sup> Loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010.

Votre commission des finances n'est pas favorable à l'accroissement de la pression fiscale pesant sur les étrangers qui demandent des titres de séjour en France et à un mode de financement des actions d'insertion des étrangers qui pèse essentiellement sur les étrangers eux-mêmes.

Elle vous propose donc **un amendement pour revenir sur les hausses de taxes prévues par le présent article**, qui renforcent la discrimination par l'argent entre les demandeurs de titres de séjour.

L'amendement préserve toutefois les dispositions de l'article qui :

- opèrent des coordinations, notamment avec le dispositif de plafonnement des recettes fiscales des opérateurs ;
- procèdent à une simplification administrative en supprimant les timbres fiscaux spécifiques à l'Ofii ;
- prévoient des dispositions relatives à la transmission des procès-verbaux des infractions au travail illégal.

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

## ARTICLE 29

### **Affectation d'une partie du produit de la vente des biens confisqués à l'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (AGRASC)**

**Commentaire : le présent article tend à affecter le produit de la vente des biens confisqués à l'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (AGRASC) à concurrence de 1 806 000 euros.**

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

##### **A. LE STATUT ET LES MISSIONS**

Afin de mieux appréhender les profits engendrés par la délinquance et le crime organisé et de renforcer l'effet dissuasif de la sanction pénale, la **loi n° 2010-768 du 9 juillet 2010 visant à faciliter la saisie et la confiscation en matière pénale** a élargi le champ des biens susceptibles d'être saisis et confisqués.

Elle a également créé une **procédure de saisie pénale aux fins de confiscation**. Cette procédure est plus adaptée que les procédures civiles d'exécution, qui sont complexes et coûteuses.

Parallèlement, la loi précitée du 9 juillet 2010 a prévu la **création d'un établissement public administratif (EPA) : l'Agence de gestion et de recouvrement des avoirs saisis et confisqués (AGRASC)**. Cette agence est placée sous la double tutelle du ministre de la justice et du ministre chargé du budget.

Elle est **en charge de la gestion et du recouvrement** des avoirs saisis et confisqués. Elle assure notamment la gestion centralisée de toutes les sommes saisies lors de procédures pénales, l'ensemble des ventes avant jugement de biens corporels saisis, l'ensemble des publications de saisies pénales immobilières ainsi que la gestion et la vente de biens complexes nécessitant, pour leur conservation ou leur valorisation, des actes d'administration : bateaux, immeubles, commerces...

Elle a également une **mission d'aide, d'assistance et d'orientation, ainsi que de formation des magistrats français** dans le domaine de la saisie et de la confiscation, ainsi que des attributions internationales.

Enfin, elle veille, le cas échéant, au **paiement prioritaire des dommages et intérêts dus aux victimes**, ainsi qu'à abonder avec le produit des biens confisqués le fonds de concours de la mission interministérielle de lutte contre la drogue et la toxicomanie (MILDT) et le budget général de l'Etat.

## **B. LES RESSOURCES PRÉVUES PAR LA LOI**

Selon la loi précitée du 9 juillet 2010, les **ressources de l'AGRASC** sont les suivantes :

- les subventions, avances et autres contributions de l'Etat et de ses établissements publics, de l'Union européenne, des collectivités territoriales, de leurs groupements et de leurs établissements publics ainsi que de toute autre personne morale publique ou privée ;

- les **recettes fiscales affectées** par la loi ;

- une partie, déterminée annuellement par la loi de finances, du **produit de la vente des biens confisqués** (*Cf. supra*) ;

- le produit du placement des sommes saisies ou acquises par la gestion des avoirs saisis et versées sur son compte à la Caisse des dépôts et consignations, dans les mêmes limites et sous les mêmes réserves que pour les ventes visées ci-dessus ;

- le produit des dons et legs.

Dans cette perspective, il convient de rappeler que la plate-forme d'identification des avoirs criminels (PIAC) a évalué la masse totale des avoirs et biens saisis à **154 millions d'euros** en 2010 (contre 185 millions d'euros en 2009 et 93 millions d'euros en 2008).

### **Le produit des ventes de biens confisqués**

L'affectation d'une partie du produit de la vente des biens confisqués, lorsque l'agence est intervenue pour leur gestion ou leur vente, est prévue par l'article 706-160 du code de procédure pénale, tel qu'il résulte de l'article 4 de la loi précitée du 9 juillet 2010. Cette partie affectée est **déterminée annuellement par la loi de finances**.

Afin de garantir l'exécution de la peine complémentaire de confiscation en application de l'article 131-21 du code pénal, les **biens pouvant être saisis** sont déterminés par les articles 706-141 à 158 du code de procédure pénale. Il s'agit des numéraires, des immeubles, des biens ou droits corporels comme les comptes ouverts, des parts sociales, des valeurs mobilières, des instruments financiers, des fonds de commerce...

En vertu du 2° de l'article 706-160 du code de procédure pénale, tous les numéraires ainsi que toutes les sommes inscrites au crédit de comptes bancaires saisis en France lors de procédures pénales sont **centralisés sur le compte de l'AGRASC** ouvert auprès de la Caisse des dépôts et consignations (CDC).

L'agence procède également à la **vente avant jugement** des biens lorsqu'elle est décidée par les parquets ou les magistrats instructeurs dans les conditions prévues aux articles 41-5 et 99-2 du code de procédure pénale, conformément au 4° de l'article 706-160 du code de procédure pénale.

Enfin, l'agence peut, dans les mêmes conditions, **assurer la gestion de biens saisis**, procéder à leur vente et à la répartition de son produit en exécution de toute demande d'aide internationale ou de coopération émanant d'une autorité judiciaire étrangère, conformément au sixième alinéa de l'article 706-60 du code de procédure pénale. Le produit de ces ventes constitue l'assiette à partir de laquelle sera déterminée la fraction contribuant aux ressources de l'agence.

### **C. LE FINANCEMENT DE L'AGRASC EN 2011 ET 2012**

#### **2. Le financement de l'AGRASC en 2011**

**En 2011**, l'article 75 de la loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 avait **affecté 1,3 million d'euros** issus de la vente des biens confisqués et saisis pour assurer le financement de la première année d'activité de l'agence.

Toutefois, compte tenu du démarrage de l'activité de l'agence en février 2011, celle-ci n'a pas pu percevoir de recettes issues de la vente de biens saisis et confisqués, puisqu'elle n'est pas intervenue pour leur gestion ou leur vente en 2010. Par conséquent, **elle n'a pas pu se voir affecter la recette de 1,3 million d'euros initialement prévue.**

Pour faire face à cette situation et permettre néanmoins le démarrage de l'activité de l'agence, le ministère de la justice lui a accordé une avance de **700 000 euros en avril 2011**, qui devrait être complétée par une nouvelle avance d'environ 500 000 euros pour lui permettre d'assurer son financement jusqu'à la fin de l'année.

Il en résulte que le besoin de financement de l'agence en 2011 correspond globalement à la prévision, même si **le mode financement de l'agence s'est avéré plus compliqué que prévu<sup>1</sup>.**

#### **3. Le financement de l'agence pour 2012**

Pour 2012, le Gouvernement juge nécessaire d'augmenter les ressources de l'agence afin de lui permettre de faire face à la **très forte montée en charge de son activité**. Le Gouvernement estime en effet que près de 12 000 affaires devraient être transmises à l'agence en 2012, contre 6 000 en 2011.

Il est donc prévu de porter ses **effectifs de 11 à 20 agents** d'ici la fin de l'année 2012.

---

<sup>1</sup> La question de savoir si l'agence devra rembourser cette avance, et dans quels délais, ou si celle-ci sera finalement transformée en subvention du ministère de la justice, n'est pas encore tranchée.

Cette augmentation de l'effectif implique un **déménagement** de l'agence. Actuellement installée dans des locaux avenue de Ségur à Paris (7<sup>ème</sup> arrondissement), elle devrait déménager dans un immeuble en location mutualisée respectant les normes fixées par France domaine, situé rue de Richelieu (2<sup>ème</sup> arrondissement). Elle partagera ces locaux avec une partie des effectifs du Conseil d'Etat et du ministère des finances.

**Le besoin de financement de l'AGRASC pour 2012 correspond ainsi à 1,8 million d'euros** se ventilant comme suit :

- une masse salariale de **1,29 million d'euros pour les 20 agents** que l'agence comportera fin 2012, avec une montée en charge progressive au cours de l'année ;

- une hypothèse de loyer annuel de 0,15 million d'euros ;

- des charges de fonctionnement estimées à de 0,07 million d'euros ;

- des charges liées à l'activité de l'agence (frais inhérents à la gestion des biens confiés à l'AGRASC) de 0,3 million d'euros.

**Le montant de l'affectation de produit prévu par le présent article répond donc bien au besoin de financement de l'AGRASC pour 2012.**

Il convient de souligner que le **produit du placement** des sommes saisies ou acquises par la gestion des avoirs saisis et versés sur le compte de l'agence à la CDC (un solde de 49 millions d'euros était enregistré au 30 juin 2011) n'est pas, à lui seul, à la hauteur du besoin de financement de l'agence.

Par ailleurs, il faut rappeler qu'il était attendu de la mise en place de l'agence et de son **mode de financement incitatif** une augmentation des biens confisqués et du produit de leur vente. A cet égard, les premiers mois d'activité de l'AGRASC démontrent une augmentation du nombre des saisies pénales, notamment immobilières, ainsi que des ventes avant jugement. L'absence de structure spécialisée limitait en effet auparavant le nombre de saisies, les juridictions hésitant à les prononcer sachant qu'elles sont une source importante de difficultés et de frais de justice.

Il s'agit ainsi de renforcer l'**effet dissuasif** de la sanction pénale et, en facilitant la saisie pénale des biens qui sont susceptibles d'être confisqués par la juridiction de jugement, d'éviter que les délinquants n'organisent leur propre insolvabilité au cours de l'enquête.

## **II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ**

Le présent article propose d'**affecter le produit de la vente des biens confisqués à l'AGRASC à concurrence de 1 806 000 euros**. Le produit de cette vente est affecté sauf dans le cas, prévu par le 3° de l'article 706-163 du code de procédure pénale, où la « *loi prévoit la restitution intégrale à la*

*personne saisie de ce produit et des intérêts échus le cas échéant » et « sous réserve de l'affectation de ce produit au fonds de concours recevant les recettes provenant de la confiscation des biens mobiliers ou immobiliers des personnes reconnues coupables d'infractions en matière de trafic de stupéfiants ».*

### **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 de suppression de l'article à des fins de coordination** avec le dispositif de l'article 16 *ter* du présent projet de loi de finances.

Ce dispositif organise en effet le plafonnement des ressources affectées à un certain nombre d'opérateurs de l'Etat, donc l'AGRASC. Le plafond retenu pour les recettes affectées en application de l'article 706-163 du code de procédure pénale est fixé au même niveau que celui prévu par le présent article, soit 1 806 000 euros.

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

La suppression du présent article a été motivée par la redondance qui aurait résulté de la coexistence dans le projet de loi de finances des dispositions de l'article 16 *ter* sur le plafonnement des « *impositions* » affectées aux opérateurs et des dispositions du présent article, relatives à l'affectation non pas d'une taxe mais d'une fraction du produit des ventes des biens confisqués, dont le code de procédure pénale prévoit qu'elle est décidée chaque année en loi de finances. La fraction du produit de ces ventes bénéficiant au budget général est inscrite en recettes non fiscales de l'Etat.

Il est tout à fait **concevable que l'AGRASC figure dans le dispositif global de plafonnement**, dès lors que ses ressources sont déjà soumises à une procédure de même esprit. Cependant, il faudrait alors **préciser que le dispositif de plafonnement s'applique non seulement aux impositions affectées, mais aussi à d'autres types de ressources affectées**. Votre commission des finances ayant adopté un amendement en ce sens à l'article 16 *ter*, la suppression de cet article peut être confirmée.

**Décision de la commission : votre commission vous propose de confirmer la suppression de cet article.**

## ARTICLE 30

### **Evaluation du prélèvement opéré sur les recettes de l'Etat au titre de la participation de la France au budget de l'Union européenne**

**Commentaire : le présent article procède à l'évaluation pour 2012 de la contribution française au budget communautaire, estimée à 18,878 milliards d'euros.**

Le présent article évalue, en 2012, la participation française au budget communautaire à **18,878 milliards d'euros**, soit une augmentation assez marquée par rapport à celui voté pour 2011 (hausse de 646 millions d'euros, soit 3,5 %), malgré une part qui continue de représenter 16,4 % du total des contributions des Etats membres.

Cette participation prend, chaque année, la forme d'un **prélèvement sur les recettes de l'Etat** au profit du **budget de l'Union européenne** (« **PSR-UE** »), autorisé par la loi de finances initiale.

L'analyse détaillée de la contribution de la France ainsi que des enjeux du projet de budget de l'Union européenne pour 2011 fait l'objet du fascicule 2 du tome II du présent rapport général, intitulé « participation de la France au budget de l'Union européenne » et établi par nos collègues Marc Massion et Jean Arthuis, rapporteurs spéciaux<sup>1</sup>. Pour approfondir les questions rapidement évoquées ci-après, votre rapporteure générale renvoie à ce rapport.

#### **I. L'ÉVOLUTION DU PSR-UE**

Entre 1982 et 2012, le montant en valeur de notre contribution a été **multiplié par près de cinq, passant de 4,1 à 18,878 milliards d'euros**.

L'importance respective des différentes ressources au sein du PSR-UE a de plus fortement évolué, reflétant la **part prépondérante prise par la ressource assise sur le revenu national brut** (ressource RNB). Ainsi, en 2012, **75 % des ressources propres du budget communautaire devraient correspondre à la seule ressource RNB**, alors que la ressource TVA constituait la principale composante du PSR-UE en 1995.

Compte tenu des **écarts considérables**, positifs ou négatifs selon les exercices, constatés entre la prévision et l'exécution du PSR-UE, il est **nécessaire de fournir au Parlement une estimation plus précise et plus fiable de son montant**.

---

<sup>1</sup> Cf. le rapport « Contribution de la France au budget communautaire », fascicule 2 du présent du tome II du rapport général sur le projet de loi de finances pour 2012.

Alors qu'en 2007, le prélèvement a été **surestimé de plus de 1,5 milliard d'euros**, soit la surestimation la plus importante depuis 2002, il apparaît sur l'exercice 2008 une **légère sous-estimation du PSR-UE inscrit en loi de finances initiale (LFI)**, à hauteur de **314 millions d'euros**. Pour l'année 2009, la **sous-estimation** du prélèvement est nettement plus importante puisqu'elle est de **plus d'un milliard d'euros**, notamment sous l'**effet de la décision ressources propres (DRP)** du 7 juin 2007, entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 2009. En 2010, la prévision d'exécution du PSR-UE a été **inférieure de 556 millions d'euros au montant inscrit en LFI** dans la mesure où elle aurait dû s'établir à 17,59 milliards d'euros.

**S'agissant de 2011**, l'exécution du PSR-UE pourrait être **inférieure de 4 millions d'euros au montant inscrit en LFI et s'élever à 18,2 milliards d'euros environ**, d'après l'annexe « Relations financières avec l'Union européenne » au projet de loi de finances pour 2012, cependant le montant des corrections sur exercices antérieurs s'élèverait à 125 millions d'euros au 1<sup>er</sup> septembre 2011 : l'année 2011 pourrait donc bien, in fine, révéler une **sur-exécution** du PSR-UE.

## II. UN STATUT DE CONTRIBUTEUR NET QUI S'ACCENTUE

La France est le **deuxième contributeur** au budget communautaire et le **premier bénéficiaire des dépenses européennes en volume**, mais seulement le **19<sup>ème</sup> bénéficiaire** si l'on prend en compte les **retours par habitant** (211 euros par habitant).

Le **solde net de la France s'est nettement dégradé ces dix dernières années**<sup>1</sup>. Alors qu'il représentait moins de 400 millions d'euros en 1999, il a été multiplié par treize en dix ans et s'élevait à 5,3 milliards d'euros en 2009. La France est donc devenue le **deuxième contributeur net** au budget communautaire en **volume** et le **septième contributeur net en pourcentage du RNB**.

En outre, notre **solde net négatif** pourrait encore s'accroître dans l'avenir.

## III. UN BUDGET COMMUNAUTAIRE TROP PEU RIGOREUX

Outre cette détérioration de notre situation relative par rapport aux autres Etats membres, nos collègues Marc Massion et Jean Arthuis, rapporteurs spéciaux, ont surtout relevé que le budget de l'Union européenne participe insuffisamment aux efforts d'assainissement des finances publiques nationales et qu'à cet égard les futures perspectives financières ne laissent **pas**

---

<sup>1</sup> Cf. le rapport financier de la Commission européenne sur le budget 2010 de l'UE.

**d'inquiéter sur des risques de dérapage des dépenses**, risques considérablement aggravés par les méthodes de la Commission européenne.

Par différents artifices de présentation<sup>1</sup> ainsi que par des débudgétisations inacceptables<sup>2</sup>, cette dernière formule en effet un projet de programmation pour 2014-2020 qui représente une **entorse au principe de sincérité budgétaire**. De même, le niveau de dépenses proposé est trop élevé eu égard à notre stratégie de retour à l'équilibre.

Pour ce qui concerne le budget communautaire 2012, un avant-projet de budget a été présenté par la Commission européenne le 20 avril 2011. Elle a proposé une **augmentation de 4,2 % des crédits d'engagement** par rapport à 2011, soit 147,8 milliards d'euros. Les **crédits de paiement** affichent quant à eux une **hausse de 4,9 %** pour atteindre 132,7 milliards d'euros. Le projet de budget, adopté à une courte majorité par le Conseil le 25 juillet 2011, se veut plus rigoureux, quelques Etats membres ayant défendu, comme le faisait valoir en décembre 2010 la « lettre des cinq »<sup>3</sup>, une **augmentation du budget 2012 par rapport à 2011 limitée à l'inflation** : ainsi, des coupes importantes sont réalisées en crédits d'engagement (1,6 milliard d'euros, ce qui conduirait tout de même à une augmentation de **3 %** par rapport à 2011), et, surtout, en crédits de paiement (3,7 milliards d'euros, ramenant la hausse pour 2012 à **2,02 %** par rapport à 2011).

Enfin, le Parlement européen a voté en séance plénière, le 26 octobre 2011, un budget assez éloigné du projet du Conseil mais relativement proche des propositions initiales de la Commission (hausse de **3,95 %** des crédits d'engagement et de **5,23 %** des crédits de paiement). La proposition

---

<sup>1</sup> La présentation de la Commission est réalisée en euros constants et en crédits d'engagement, alors que seule une présentation en crédits de paiement et en euros courants permettrait d'apprécier la réalité de l'impact des propositions sur les contributions nationales. En présentant sa proposition en euros constants, c'est-à-dire en prix 2011 entre 2014 et 2020, la Commission dissimule intentionnellement la réalité de l'augmentation de la dépense qui, chaque année, devrait pourtant être réévaluée de l'inflation, de l'ordre de 2 % par an. Alors que la proposition de la Commission montre une hausse des CP de 3 % sur la période 2014-2020 et de + 0,5 % en moyenne annuelle, la réalité de l'augmentation serait de 16 % sur la période et + 2,5 % par an.

<sup>2</sup> Outre le maintien des instruments de flexibilité existants qui échappent aux plafonds pluriannuels et que la Commission propose souvent de majorer de surcroît (ils pourraient atteindre un besoin de couverture en CP de 14,1 milliards d'euros par an), le projet de la Commission prévoit de nouveaux dispositifs pour lesquels les crédits échapperaient au cadre financier pluriannuel : une réserve pour les crises dans le secteur agricole (500 millions d'euros par an) et une marge pour imprévu (plafonné à 0,03 % du RNB de l'UE par an, ce qui représente environ 450 millions d'euros). De plus, seraient maintenus hors budget général de l'UE et hors cadre financier pluriannuel, le fonds européen de développement (FED, qui représente 3,3 milliards d'euros par an environ) et les mécanismes de stabilisation financière, et, pire, passeraient hors budget des politiques pourtant communautaires et financées sous plafond dans le cadre actuel, à l'image des dépenses relatives à ITER (2,5 milliards d'euros par an) et au programme européen de surveillance de la Terre, plus connu sous son acronyme anglais GMES « Global Monitoring for Environment and Security » (4,7 milliards d'euros par an).

<sup>3</sup> L'Allemagne, la France, le Royaume-Uni, les Pays-Bas et la Finlande avaient alors demandé une augmentation du budget communautaire ne dépassant pas l'inflation dans le cadre financier pluriannuel.

d'augmentation des crédits formulée par nos collègues députés européens rendra très difficiles les négociations entre les deux branches de l'autorité budgétaire, lors des trois semaines de la phase de conciliation prévue par le traité de Lisbonne et qui devrait aboutir dans le courant de la troisième semaine de novembre 2011. Ces difficultés seront aggravées par la négociation qui s'est ouverte concernant la future programmation 2014-2020.

Les efforts insuffisants de la part de l'Union européenne, particulièrement visibles s'agissant de cette future programmation pluriannuelle suffiraient, selon nos collègues Marc Massion et Jean Arthuis, rapporteurs spéciaux, à **motiver le choix de l'abstention** lors du vote du présent article. Ils ajoutent à cela **leur désaccord profond avec la diminution de 76 % des crédits du programme européen d'aide aux plus démunis (PEAD)**, proposée par la Commission européenne (soit 113 millions d'euros en 2012 au lieu de 500 millions d'euros, l'enveloppe allouée à la France au titre du PEAD passant même de 15,9 millions d'euros à 73 millions d'euros, soit une baisse de 80 %).

Votre rapporteure générale partage cette analyse. Elle souhaite, en outre, insister sur la nécessité, au moment où l'on arrive à la fin d'un cycle pour le système budgétaire communautaire, qui apparaît de plus en plus essoufflé, de procéder à une **refonte profonde du budget de l'Union européenne**, tant du point de vue de ses ressources propres que de sa structure de dépenses. La discussion sur la future programmation 2014-2020 doit être l'occasion d'une telle refonte. **Loin de l'esprit des traités fondateurs** qui prévoyaient d'abonder le budget européen par le biais d'un système de ressources propres et non par des contributions prélevées sur les budgets nationaux des États membres, le système actuel est, de plus, **dénaturé par la multiplication de différents rabais et corrections**.

**Décision de la commission : sous le bénéfice des observations de ses rapporteurs spéciaux, votre commission vous propose de vous abstenir sur cet article.**

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

### ARTICLE 31 (et Etat A annexé)

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

**Commentaire : le présent article fixe l'équilibre général du budget, détermine les ressources et les charges de trésorerie concourant à la réalisation de l'équilibre financier, autorise l'emprunt, arrête le plafond des emplois rémunérés par l'Etat et affecte les éventuels surplus de recettes à la résorption du déficit budgétaire.**

#### I. LES COMPOSANTES DE L'ARTICLE D'ÉQUILIBRE

L'article d'équilibre comprend, en application de l'article 34 de la LOLF, **quatre composantes principales**, analysées en détail dans le tome I du présent rapport :

1) il « *arrête les données générales de l'équilibre budgétaire, présentées dans un tableau d'équilibre* ». Ces données générales sont les ressources, les charges et le solde du budget général, des budgets annexes et des comptes spéciaux, qui définissent le solde général de l'Etat. Aux termes du I du présent article, **le solde s'établit à -81,772 milliards d'euros en 2012**, dont -77,162 milliards d'euros au titre du budget général, + 13 millions d'euros au titre des budgets annexes et -4,623 milliards d'euros au titre des comptes spéciaux ;

2) il « *comporte les autorisations relatives aux emprunts et à la trésorerie de l'Etat* » et « *évalue les ressources et les charges de trésorerie qui concourent à l'équilibre financier, présentées dans un tableau de financement* ». Ces éléments s'accompagnent de la fixation d'un plafond de variation nette annuelle de la dette à plus d'un an. Le II du présent article évalue donc à **182 milliards d'euros le besoin de financement de l'Etat en 2012**, dont 81,8 milliards d'euros résultent du déficit budgétaire et 100,2 milliards d'euros des amortissements de dette à moyen et long termes ou reprises par l'Etat. Ce besoin de financement sera couvert, à hauteur de 179 milliards d'euros, par des émissions à moyen et long termes. Le **plafond de variation nette de la dette à plus d'un an s'établit donc à 80,1 milliards d'euros**, soit la différence entre les émissions et les amortissements à moyen et long termes ;

3) il fixe « *le plafond d'autorisation des emplois rémunérés par l'Etat* », qui atteint, selon le **III** du présent article, **1 935 321 équivalents temps plein travaillés** ;

4) il arrête enfin « *les modalités selon lesquelles sont utilisés les éventuels surplus, par rapport aux évaluations de la loi de finances de l'année, du produit des impositions de toute nature établies au profit de l'Etat* ». Le **IV** dispose ainsi que ces surplus « **sont utilisés dans leur totalité pour réduire le déficit budgétaire** ». Cette disposition a une portée davantage politique que contraignante, et n'interdit nullement le recours à d'éventuelles lois de finances rectificatives.

## **II. L'ÉQUILIBRE BUDGÉTAIRE RÉSULTANT DES VOTES DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE**

Le solde budgétaire atteint **-80,321 milliards d'euros** au terme de l'adoption de la **première partie** du projet de loi de finances par l'Assemblée nationale, **soit une amélioration de 1 451 millions d'euros** qui s'impute sur le budget général à hauteur de 1 339 millions d'euros et sur les comptes spéciaux à hauteur de 112 millions d'euros. Le besoin de financement de l'Etat diminue à due concurrence pour s'établir à **180,5 milliards d'euros** et les ressources de financement baissent dans les mêmes proportions par une diminution des émissions de BTF (variation qui passe de -1,1 à -2,6 milliard d'euros).

La mise en œuvre du **milliard d'euros supplémentaire d'économies** se traduit :

1) par une **majoration des recettes de 194 millions d'euros** résultant du plafonnement des taxes affectées aux opérateurs de l'Etat et des prélèvements ponctuels sur les fonds de roulement de l'ONEMA et de l'ANTS<sup>1</sup> ;

2) par une **minoration des dépenses de 606 millions d'euros**, qui viendront traduire des amendements aux crédits des missions lors de la discussion de la seconde partie à l'Assemblée nationale. Cette minoration portera sur 21 missions et se décomposera en une diminution de 122 millions d'euros des subventions destinées aux opérateurs de l'Etat et de 484 millions d'euros des crédits destinés aux ministères ;

---

<sup>1</sup> Ces mesures sont réparties sur les lignes n° 1407 « *Taxe sur les locaux à usage de bureaux, les locaux commerciaux et de stockage* » (7 millions d'euros), n° 1499 « *Recettes diverses* » (70 millions d'euros), n° 1788 « *Prélèvement sur les paris sportifs* » (5 millions d'euros), n° 1789 « *Prélèvements sur les jeux de cercle en ligne* » (2 millions d'euros), n° 1799 « *Autres taxes* » (10 millions d'euros), n° 2116 « *Produits des participations de l'État dans des entreprises non financières et bénéfiques des établissements publics non financiers* » (3 millions d'euros) et n° 2698 « *Produits divers* » (97 millions d'euros).

3) par une baisse de 167 millions d'euros des prélèvements sur recettes au profit des collectivités territoriales et par la réaffectation à l'Etat, à titre exceptionnel en 2012, de 33 millions d'euros du produit des amendes de la police de la circulation et du stationnement routier. **La contribution des collectivités territoriales s'établit donc à 200 millions d'euros au total.**

La réimputation du **bonus-malus automobile** sur un compte d'affectation spéciale et son rééquilibrage améliorent de **112 millions d'euros** le solde des comptes spéciaux<sup>1</sup>.

Le nouveau dispositif **d'exonération des cotisations sociales des employeurs agricoles de salariés permanents** est financé par une **augmentation des recettes de 235 millions d'euros** au titre de la modification du régime de la contribution sur les boissons contenant des sucres ajoutés, de l'augmentation du tarif applicable au fioul domestique utilisé comme carburant diesel à usage professionnel et de l'instauration d'une contribution sur les boissons sans sucres ajoutés mais contenant des édulcorants de synthèse. Le plafond des dépenses de l'Etat est, parallèlement, **revu à la hausse de 210 millions d'euros** pour prendre en charge ce nouveau dispositif. La différence entre les recettes et la dépense nouvelle, 25 millions d'euros, vient en **résorption du déficit**.

Les **autres recettes de l'Etat sont majorées de 314 millions d'euros**, dont :

1) **+200 millions d'euros** de recettes d'IR au titre des modifications apportées à la **contribution exceptionnelle sur les hauts revenus** (abaissement du seuil de taxation à 250 000 euros, mécanisme de lissage afin d'éviter les effets de seuils et progressivité de la contribution, par la création de deux taux différenciés pour la fraction de revenus comprise entre 250 000 euros et 500 000 euros et pour la fraction supérieure à 500 000 euros) ;

2) **+2 millions d'euros** de recettes d'IR résultant de la suppression de l'abattement supplémentaire de 15 % par année de détention applicable aux plus-values sur les ventes de **chevaux de course ou de sport** ;

3) **-88 millions d'euros** de recettes d'IR résultant de l'aménagement du régime de taxation des **plus-values immobilières**<sup>2</sup>, compensés par **+130 millions d'euros** de droits de mutation à titre onéreux issus de la modification de l'assiette du droit d'enregistrement applicable lors de la

---

<sup>1</sup> Les recettes prévisionnelles du dispositif sont portées de 200 millions d'euros à 234 millions d'euros, cette hausse de 34 millions d'euros résultant de l'augmentation des malus écologiques adoptée par nos collègues députés. Le plafond des dépenses du dispositif est ramené de 312 millions d'euros à 234 millions d'euros, soit une baisse de 78 millions d'euros. Cette révision à la baisse des dépenses sera rendue possible par des mesures correctrices sur le barème du bonus prises par voie réglementaire, annoncées par le Gouvernement lors du débat.

<sup>2</sup> Les cessions réalisées par des locataires de leur résidence principale et propriétaires d'autres biens immobiliers en sont exonérées à condition, d'une part, que les contribuables n'aient pas été propriétaires de leur résidence principale au cours des quatre années précédant la cession et, d'autre part, que la vente de la résidence secondaire soit affectée, dans un délai de 24 mois, en tout ou partie à l'achat d'une résidence principale.

**cession des participations dans des personnes morales à prépondérance immobilières ;**

4) **+50 millions d'euros** de recettes d'IR résultant de la suppression de l'abattement de 40 % d'impôt sur le revenu pour les personnes détenant des actions de **sociétés d'investissement immobilier cotées (SIIC)** et de l'interdiction de loger ces titres immobiliers dans un plan d'épargne en action afin d'échapper à l'imposition.

**L'impact des votes de l'Assemblée nationale sur le solde**

*(en millions d'euros)*

	<b>Recettes</b>	<b>Dépenses</b>	<b>Solde</b>
<b>PLF 2012</b>			<b>-81 772</b>
<b>Budget général</b>	<b>942</b>	<b>-397</b>	<b>1 339</b>
Milliard d'euros supplémentaire			
<i>Opérateurs</i>	194	-122	
<i>Ministères</i>		-484	
<i>Collectivités territoriales</i>	200		
Mesures agricoles	235	210	
Taxe hauts revenus	200		
Chevaux de course	2		
Fiscalité immobilière	112		
<b>Comptes spéciaux</b>	<b>34</b>	<b>-78</b>	<b>112</b>
Aménagement bonus-malus	34	-78	
<b>Solde général après votes de première partie</b>			<b>-80 321</b>

*Source : commission des finances*

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

Votre commission des finances prend acte des modifications apportées à l'article d'équilibre en conséquence des votes intervenus à l'Assemblée nationale et propose au Sénat plusieurs initiatives de nature à consolider l'amélioration du solde constatée.

**Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article et l'état A annexé compte tenu des modifications qu'elle a apportées aux articles de la première partie du projet de loi de finances.**

## EXAMEN EN COMMISSION

**Au cours d'une réunion tenue le mercredi 9 novembre 2011, sous la présidence de M. Jean-Claude Frécon, vice-président, et de M. Philippe Marini, président, la commission a procédé à l'examen des articles de la première partie du projet de loi de finances pour 2012, sur le rapport de Mme Nicole Bricq, rapporteure générale.**

### *Article 3*

**Mme Nicole Bricq, rapporteure générale.** – L'article 3 créé un troisième impôt sur le revenu après la CSG et l'impôt sur le revenu à proprement parler. Cette innovation doit être prolongée par une réflexion globale sur la fiscalité des personnes. Le Gouvernement a limité cette mesure dans le temps, ce qui ne nous semble pas acceptable. D'où l'amendement n° 1.

**M. Serge Dassault.** – Il ne faut pas se focaliser sur les augmentations d'impôt limitées dans le temps : le plus souvent, les mesures perdurent. Ne touchons donc pas à cet article.

**Mme Marie-Hélène Des Esgaulx.** – Nous sommes dans le cadre d'une loi de finances annuelle : il faut laisser au Gouvernement la possibilité de réagir en fonction des événements. Avec cet amendement, vous interdirez toute réactivité. Avant de prendre pareille décision, attendons le grand soir de la fiscalité que l'on nous annonce. Tenons-nous à la mesure voulue par le Gouvernement.

**Mme Marie-France Beaufile.** – Je partage l'avis de notre rapporteure générale : le Gouvernement a annoncé diverses mesures pérennes qui vont frapper les foyers les plus modestes alors que celles qui pèsent sur les plus hauts revenus seraient exceptionnelles. Il faut mettre un terme à ce « deux poids, deux mesures ».

**M. Jean Arthuis.** – Cet impôt sur le revenu exceptionnel ne va pas dans le sens de la lisibilité et de la progressivité du barème de l'impôt sur le revenu. Pour ma part, je préférerais que soient créées une ou deux tranches supplémentaires au barème de l'impôt sur le revenu afin que le produit de cet impôt progressif soit revu à la hausse. Je rappelle que l'impôt sur le revenu ne représente en France que 2,5 % du PIB, soit un taux très faible. Je déposerai un amendement en ce sens et je proposerai la suppression de l'article 3.

**M. François Marc.** – Je voterai cet amendement : la France connaît un endettement et des déficits chroniques et c'est faire preuve d'un optimisme béat que d'annoncer la suppression de cet impôt exceptionnel dès le retour à l'équilibre.

*L'amendement n° 1 est adopté.*

**Mme Nicole Bricq, rapporteure générale.** – Cette taxation des hauts revenus n'est pas exclusive d'une nouvelle tranche supérieure du barème de l'impôt sur le revenu, monsieur Arthuis.

### *Articles additionnels après l'article 3*

**Mme Nicole Bricq, rapporteure générale.** – Le plan Fillon II annoncé lundi dernier ne remet pas en cause le dispositif coûteux mis en place à l'été 2007 par la loi en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat (TEPA). Avec l'amendement n° 2, nous proposons de revenir sur les allègements des droits de mutation à titre gratuit de manière à en revenir à la situation d'avant 2007. Le taux d'imposition prévu n'aurait rien de confiscatoire et rapporterait 2,1 milliards d'euros à l'Etat.

**M. Philippe Marini, président.** – Quel est le niveau de l'abattement ?

**Mme Nicole Bricq, rapporteure générale.** – Nous passerions de 159 000 euros à 50 000 euros par part. Il y aurait, en plus, un abattement global de 50 000 euros sur les parts revenant aux enfants en ligne directe.

**M. Philippe Marini, président.** – Il est vrai que posséder un patrimoine de 159 000 euros, c'est être très riche !

**Mme Nicole Bricq, rapporteure générale.** – Avec deux enfants, le patrimoine médian des Français, - 117 000 euros - resterait exonéré. Un patrimoine représentant le double de la médiane serait taxé à 5,6 % au titre des droits de mutation à titre gratuit au lieu d'être exonéré, et un patrimoine d'un million d'euros serait taxé à hauteur de 16,6 % contre 13,3 % aujourd'hui, ce qui n'a rien de confiscatoire.

**M. Philippe Marini, président.** – Nous verrons ce que cela représente en mètres carrés à Paris et dans les grandes villes de province.

Modifiez-vous le régime du conjoint survivant ? Il ne faudrait pas pénaliser les pauvres veuves.

**Mme Nicole Bricq, rapporteure générale.** – Nous avons suffisamment travaillé avec Mme André sur le sujet. Non, nous ne modifions pas le régime du conjoint survivant.

**M. Albéric de Montgolfier.** – Nous avons eu hier un débat très intéressant sur les crédits de la mission « Ville et logement » et nous avons rappelé le prix très élevé de l'immobilier en Île-de-France. Il est aujourd'hui impossible pour des jeunes de se loger dans cette région s'ils ne disposent pas d'un apport personnel. La transmission patrimoniale n'est pas un luxe mais un simple moyen de se loger. L'alourdissement des droits de mutation rendrait sans doute plus difficile pour des jeunes l'acquisition d'un bien immobilier. Soyons donc prudents.

**Mme Marie-Hélène Des Esgaulx.** – Ne pas tenir compte du doublement des prix de l'immobilier est irréaliste. Vous parlez de l'Île-de-France, mais dans bien des régions, il en va de même. Voyez le bassin

d'Arcachon. En outre, lorsqu'on transmet un bien à ses enfants, on a déjà payé des impôts et on est taxé une deuxième fois ! C'est vraiment injuste.

En 2007, nous étions parvenu à un équilibre satisfaisant et je regrette que Mme la rapporteure générale veuille tout remettre en cause. Que l'on discute de telle ou telle mesure de la loi TEPA, je peux le comprendre, mais pas de celle sur les droits de succession.

**M. Joël Bourdin.** – Cet amendement touchera les catégories les plus faibles. Les notaires m'ont dit que les premiers bénéficiaires de la loi TEPA ne sont pas les gros patrimoines, pour qui les exonérations représentent en définitive peu de chose, mais les patrimoines petits et moyens. Avec la législation actuelle, une maison de 400 000 euros, qui représente les fruits d'une vie de labeur, peut être transmise sans droits de succession aux deux enfants de la famille. Ce ne serait plus le cas si votre amendement était adopté.

**Mme Nicole Bricq, rapporteure générale.** – Votre argument concernant les jeunes n'est pas recevable. L'âge moyen pour les successions est de 52 ans.

**M. Joël Bourdin.** – Ce n'est qu'une moyenne.

**Mme Nicole Bricq, rapporteure générale.** – Et puis, je m'étonne de votre étonnement ! N'avez-vous pas avalisé en juillet le durcissement du régime de donations qui avait été assoupli en 2007 ?

**M. Philippe Marini, président.** – Cela prouve notre sens de l'écoute !

**Mme Nicole Bricq, rapporteure générale.** – Enfin, je rappelle que 50 % des ménages n'ont rien à transmettre à leurs enfants. Il faut aussi penser à eux.

**M. Philippe Marini, président.** – Mais aussi aux classes moyennes.

**Mme Nicole Bricq, rapporteure générale.** – Le patrimoine médian est de 117 000 euros et la première tranche d'imposition est de 5 %. Est-ce confiscatoire ?

**M. Philippe Marini, président.** – Dans nos départements, nous rencontrons rarement des citoyens médians, qui sont des inventions des statisticiens.

*L'amendement n° 2 est adopté.*

**Mme Nicole Bricq, rapporteure générale.** – Dans la première loi de finances rectificative, le droit de partage a été augmenté de 1,4 point afin de financer en partie l'allègement de 1,9 milliard d'euros de l'ISF. Il faut revenir sur ce doublement du droit de partage car ce n'est pas aux ménages qui ne payent pas l'ISF d'en financer l'allègement. Tel est l'objet de l'amendement n° 3.

**M. Philippe Marini, président.** – Proposez-vous de revenir sur la réforme de l'ISF ?

**Mme Nicole Bricq, rapporteure générale.** – En tant que rapporteure générale, non, mais d'autres pourraient le faire...

**M. Philippe Marini, président.** – Cet amendement crée un déficit.

**Mme Nicole Bricq, rapporteure générale.** – Certes, et cette perte de recettes se monte à 325 millions d'euros. Mais n'ayez crainte, à la fin de la première partie, nous ferons les additions et les soustractions et nous vous présenterons le solde.

**M. Philippe Marini, président.** – J'espère qu'il sera positif.

**Mme Nicole Bricq, rapporteure générale.** – Et il ne sera pas obtenu par effraction, monsieur le Président !

**M. Philippe Marini, président.** – Ni par dissolution... Ne poursuivons pas sur des considérations qui dépassent notre modeste entendement.

*L'amendement n° 3 est adopté.*

**Mme Nicole Bricq, rapporteure générale.** – Avec l'amendement n° 4, je vous propose d'éviter la perte d'un milliard d'euros à compter de 2014 en raison de la disparition progressive, à compter de 2012, d'une base imposable. Afin d'empêcher que ce processus ne s'enclenche en 2012, il convient d'abroger l'abattement pour durée de détention applicable aux plus-values de cessions de valeurs mobilières instauré par la loi de finances rectificative pour 2005. Il s'agit d'une mesure d'équité et de sauvegarde des finances publiques.

**M. Philippe Marini, président.** – Vous proposez de revenir sur les abattements d'un tiers par an au-delà de la cinquième année actuellement en vigueur. Vous estimez le produit de cette mesure à un milliard d'euros, mais ce montant figure-t-il dans un document annexe de la loi de finances ?

**Mme Nicole Bricq, rapporteure générale.** – Par définition, on ne peut encore connaître le montant exact mais il s'agit d'une estimation du ministère de l'économie et des finances.

**M. Philippe Marini, président.** – Cette estimation me laisse sceptique. Entre 2005 et 2011, les plus-values des valeurs mobilières n'ont pas été particulièrement élevées...

**Mme Nicole Bricq, rapporteure générale.** – Nous demanderons en séance publique des précisions à Mme la ministre.

D'autre part, je vous rappelle qu'en 2010, le rapporteur général de l'Assemblée nationale avait fait voter un report de trois ans de cette exonération.

**M. Philippe Marini, président.** – Et je vous avais convaincu d'y surseoir en vous disant qu'elle serait examinée lors de la révision de l'impôt sur le patrimoine, mais la mesure s'est perdue en route...

Si la même mesure était proposée par le Gouvernement, la voteriez-vous ?

**Mme Nicole Bricq, rapporteure générale.** – En l’occurrence, c’est moi qui propose cette mesure.

**Mme Marie-Hélène Des Esgaulx.** – Avec cet amendement, on est dans le pur affichage puisqu’il ne prendrait effet qu’en 2014. Tout ceci n’est pas très sérieux !

Les Français épargnent beaucoup et cela est en partie dû aux conditions fiscales. Supprimer sur ces mesures reviendrait à mettre en péril l’épargne longue, et donc notre équilibre budgétaire. Vous semblez vous opposer par plaisir, mais en touchant aux fondamentaux de notre économie, vous prenez des risques certains.

**M. Joël Bourdin.** – Je suis étonné que vous vous focalisiez sur les plus-values en pleine crise. Vous faites preuve d’un optimisme étonnant, alors que les moins-values s’accumulent. Vous devriez respecter les équilibres macro-économiques et ce serait risqué de s’en prendre à l’assurance-vie et au plan d’épargne en actions (PEA). Si vous découragez l’épargne, notre économie en mourra. L’épargne doit être cajolée, car elle permet de financer les investissements. Ou alors, pourquoi ne pas supprimer tout simplement la bourse de Paris ?

**M. Claude Belot.** – Il y a vingt ans, M. Charasse, alors ministre du budget, nous expliquait toute l’importance de l’épargne longue et c’est pourquoi il nous avait proposé de créer le PEA qui, reconnaissons-le, a été une réussite. Encourager l’épargne nationale, c’est donner plus de force à notre économie tout en la protégeant. Avec cet amendement, vous retirez tout intérêt aux contrats d’assurance-vie et aux PEA. Je ne voterai pas cet amendement qui aboutirait à casser l’épargne longue.

**M. Philippe Marini, président.** – Je précise que cette mesure ne s’appliquerait pas à l’assurance-vie, mais il n’en reste pas moins qu’elle enverrait un signal négatif à l’épargne longue.

**M. François Marc.** – Alors que la situation des plus modestes s’aggrave, il n’y a rien de choquant à faire contribuer les revenus patrimoniaux à l’effort de la nation. D’ailleurs, le Gouvernement ne dit pas autre chose.

Considérer qu’il y a ici des gens « sérieux » et d’autres qui ne le seraient pas, ce n’est pas acceptable, c’est même injurieux. J’invite ceux qui qualifient nos mesures d’affichage à balayer devant leur porte et je les renvoie au projet de loi de finances rectificative d’il y a quelques semaines qui devait tout régler et qui se traduit, aujourd’hui, par un déficit accru de 2 milliards d’euros. Les propositions de notre rapporteure générale sont sérieuses et nous ne sommes pas en décalage avec les attentes du pays lorsque nous proposons de taxer un peu plus le patrimoine.

**M. Philippe Marini, président.** – J’invite chacun à respecter les autres et à éviter les propos inutilement blessants. Laissons ce jeu de ping-pong à la séance publique. Monsieur Marc, vous feignez de croire que le collectif a creusé le déficit de la France de 2 milliards d’euros mais vous savez bien qu’il n’en est rien : c’est la situation internationale qui en est la cause.

**M. Jean Arthuis.** – Notre rapporteure générale pose un vrai problème : ce régime fiscal très particulier portant exonération des plus-values au terme de huit années de portage donne lieu à des optimisations fiscales, et il y a sans doute matière à le remettre en cause. Il est facile pour une entreprise de transformer une partie des salaires ou des dividendes en plus-values. Il faudra revenir sur ces dispositions afin d’éviter ces instruments d’optimisation. De même, il y a des opérations sur PEA qui sont parfaitement contestables. Il faudrait que les plus-values soient taxées dans des conditions proches du barème de l’impôt sur le revenu. Je m’abstiendrai donc sur cet amendement.

**M. Philippe Dallier.** – Moi aussi, car le fait que ces plus-values soient exonérées me pose un vrai problème. Large base et faible taux, voilà notre leitmotiv.

**Mme Nicole Bricq, rapporteure générale.** – A l’adresse de MM. Bourdin et Belot qui partageaient de vives inquiétudes, je précise que cet amendement ne touche ni à l’assurance-vie, ni au PEA.

Dans son plan de rigueur, M. Fillon a l’intention de s’attaquer aux prélèvements libératoires. Il y aura certainement un report de l’épargne vers les PEA et l’assurance-vie. Nous verrons alors comment vous réagirez. Pour ma part, si je suis d’accord avec lui sur le principe, je ne le suis pas sur les modalités.

L’assurance-vie représente plus de 1 300 milliards d’encours...

**M. Joël Bourdin.** – Il ne faut pas y toucher !

**Mme Nicole Bricq, rapporteure générale.** – Malheureusement, cette épargne n’est pas assez orientée vers le soutien aux entreprises. Nous en avons parlé en commission des finances à maintes reprises.

Enfin, Madame Des Esgaulx, contrairement à ce que vous dites, cette mesure n’est pas de pur affichage car elle va produire ses premiers effets dès 2012 avec un abattement d’un tiers, et l’exonération sera totale en 2014.

**M. Philippe Marini, président.** – Je me réjouis que vous annonciez votre soutien à diverses mesures du plan Fillon.

**Mme Nicole Bricq, rapporteure générale.** – Je ne suis pas d’accord sur la méthode, ce qui change tout.

*L’amendement n° 4 est adopté.*

**Mme Nicole Bricq, rapporteure générale.** – Avec l’amendement n° 5, nous en arrivons aux prélèvements forfaitaires libératoires. Il convient de

rééquilibrer revenus du travail et revenus du capital et j'espère que nous parviendrons à trancher le débat entre impôts proportionnels et impôts progressifs lors de la prochaine réforme globale de la fiscalité des personnes.

Lundi, M. Fillon a annoncé que l'imposition des intérêts et des dividendes passerait de 19 % à 24 %, à quoi s'ajouteraient des prélèvements sociaux. Je vous propose ici que les dividendes entrent dans le barème de la progressivité de l'impôt sur le revenu. Il s'agit d'une logique différente de celle du Gouvernement. Dans les quatre premières tranches de l'impôt sur le revenu, beaucoup de contribuables choisissent le prélèvement forfaitaire libératoire alors qu'ils n'y ont pas intérêt.

**M. Philippe Marini, président.** – Il s'agit d'un amendement de principe qui assimile les revenus du capital à ceux du travail en les soumettant au barème progressif. Nous connaissons votre tropisme pour la progressivité.

**M. Albéric de Montgolfier.** – Est-on sûr du rendement de la mesure que vous proposez ? L'application du barème progressif risque de priver l'Etat des ressources de ceux qui, jusqu'à présent, choisissaient le prélèvement libératoire.

**Mme Nicole Bricq, rapporteure générale.** – Dans les quatre premières tranches de l'impôt sur le revenu, beaucoup de personnes choisissent le prélèvement forfaitaire alors qu'il leur est défavorable. Mais les dividendes sont concentrés dans le dernier décile des revenus.

**M. Philippe Marini, président.** – Alors qu'il faudrait plutôt soutenir les marchés, il est intéressant de voir cet amendement apparaître. A un moment où les entreprises auraient besoin de trouver des capitaux, on donne un signal négatif à la rémunération de ces capitaux. Si cette mesure était mise en œuvre, elle aurait de très sérieux inconvénients économiques et porterait un rude coup à la compétitivité de nos entreprises. Il en est de même lorsqu'on critique les dividendes versés par les banques alors qu'elles ont besoin de renforcer leurs fonds propres, et donc de faire appel à des actionnaires qui attendent d'être rémunérés aux conditions du marché.

**Mme Nicole Bricq, rapporteure générale.** – M. le Premier ministre a annoncé que le prélèvement libératoire allait passer à 24 %. Avec les prélèvements sociaux, nous en serons à 37,5 %. C'est bien supérieur à ce qui se pratique chez nos voisins, notamment en Allemagne. Cette mesure est bien plus déstabilisante que celle que je propose.

**M. Philippe Marini, président.** – Je suppose que dans la grande réforme fiscale que vous attendez, on raisonnera revenu par revenu, et sans considération de foyer fiscal. Vous vous orientez donc vers une individualisation de l'impôt, mais ce n'est pas pour demain.

**M. Philippe Adnot.** – Je ne voterai pas cet amendement, qui déstabiliserait un peu plus les finances publiques en 2012 : ce n'est pas le moment de manquer de trésorerie ! Peut-être faudra-t-il un jour y revenir, dans le cadre d'une réforme globale, mais pas à six mois d'élections générales.

Je suis favorable à ce que tous les revenus soient imposés de la même façon, mais à un taux unique.

*L'amendement n° 5 est adopté.*

**Mme Nicole Bricq, rapporteure générale.** – L'amendement n° 6 m'a été inspiré par nos auditions de février sur la fiscalité du patrimoine. Il s'agit de supprimer le plafond de 5 000 euros des droits d'enregistrement applicables aux actes portant cessions d'actions ou de parts de sociétés cotées ou non cotées – plafond instauré, je l'avoue, sous le Gouvernement Rocard –, et de diminuer leur taux de 3 % à 2 %. Je suis fidèle à mon principe : assiettes larges, taux faibles. J'appelle votre attention sur le fait que les « frais de notaire », lors de la cession de biens immobiliers, s'élèvent à environ 7 % et ne sont pas plafonnés. L'opposition sénatoriale, que je sais attachée à la propriété immobilière, devrait donc voter cet amendement, qui rapporterait 930 millions d'euros à l'Etat.

**M. Philippe Marini, président.** – Je dois à la vérité de dire que, lorsque j'étais rapporteur général, j'avais envisagé de déposer un amendement similaire... Mais il faut tenir compte du fait que Mme Bricq veut aussi abaisser le plafond d'exonération des droits de mutation à titre gratuit. La charge risque d'être lourde. Peut-elle nous préciser quelles catégories de contribuables son amendement toucherait ?

**Mme Nicole Bricq, rapporteure générale.** – Pour l'essentiel, des entreprises qui achètent d'autres entreprises non cotées. Il faut lutter contre l'optimisation fiscale que favorisent les différences de régime : les droits d'enregistrement auxquels sont soumises les cessions de parts sociales de SARL ne sont pas plafonnés. J'ai d'ailleurs été raisonnable : si je m'étais contentée de supprimer le plafond sans diminuer le taux, la mesure rapporterait 1,4 milliard d'euros...

**M. Philippe Marini, président.** – Cette mesure mérite d'être débattue en séance. Personne n'y voit d'objection ? C'est l'unanimité : l'incroyable arrive !

*L'amendement n° 6 est adopté à l'unanimité.*

### **Article 3 bis**

**Mme Nicole Bricq, rapporteure générale.** – Il s'agit ici de la fiscalité des plus-values immobilières. Les députés ont voulu revenir sur une législation adoptée il y a moins de deux mois, en exonérant la plus-value tirée de la vente d'une résidence secondaire, lorsque le cédant n'est pas propriétaire de sa résidence principale. Une telle exonération existait jusqu'en 2004, mais la fiscalité des plus-values immobilières prenait alors en compte les revenus des ménages. La mesure introduite par les députés coûterait 150 millions d'euros. Je vous propose par l'amendement n° 7 d'y renoncer.

**M. Philippe Marini, président.** – Cela s'applique-t-il aux Français de l'étranger ou à ceux qui, pour des raisons professionnelles et pour un temps

limité, n'habitent pas le logement qui leur sert habituellement de résidence principale ?

**Mme Nicole Bricq, rapporteure générale.** – Cette mesure a une portée universelle et ne vise pas telle ou telle catégorie de contribuables.

**M. Philippe Marini, président.** – Proposez-vous donc de fixer un plafond au-delà duquel les cessions ne seront pas exonérées ?

**Mme Nicole Bricq, rapporteure générale.** – Non. Je propose de nous en tenir au droit actuel, voté il y a moins de deux mois : la plus-value résultant de la cession d'une résidence secondaire est imposée, même si le cédant n'est pas propriétaire de sa résidence principale.

**M. Philippe Marini, président.** – Quels que soient ses revenus, et bien qu'il puisse être contraint de vivre ailleurs que là où il possède un logement ?

**M. Albéric de Montgolfier.** – Lors du vote de la loi de finances rectificative de septembre, nous n'avions pas pris en compte la situation des personnes qui possèdent une résidence secondaire sans être propriétaires de leur résidence principale. Ce bien peut leur servir d'apport pour l'acquisition ultérieure d'une résidence principale : il s'agit souvent de jeunes qui n'ont pas les moyens de se loger au prix du marché, en Ile-de-France par exemple. Les députés ont sagement remédié à ce défaut. Une telle exonération existait jusqu'en 2004 ; il est vrai que les plus-values étaient alors imposées au barème de l'impôt sur le revenu, mais il faut tenir compte des prix actuels de l'immobilier !

**Mme Marie-Hélène Des Esgaulx.** – On lit dans l'objet de l'amendement que les députés ont voulu « accorder un avantage supplémentaire aux plus fortunés ». C'est faux ! Y a-t-il beaucoup de riches qui ne soient pas propriétaires de leur résidence principale ? Je vis près d'une base aérienne où les militaires sont mutés pour deux ou trois ans : ils sont nombreux à posséder un bien ailleurs ! Vous concevez la résidence secondaire comme un lieu de villégiature. Mais il y a beaucoup de gens qui, pour des raisons professionnelles, n'habitent pas le seul bien qu'ils possèdent ! Il y a aussi des successions : un jeune Strasbourgeois peut avoir reçu en héritage un appartement à Arcachon !

**M. Philippe Adnot.** – Je suis favorable à l'amendement, car les députés n'ont prévu aucun plafond de revenus. Il ne me paraît pas juste d'exonérer la vente d'un appartement de 250 mètres carrés à Paris, jusque-là loué à prix d'or...

**M. Philippe Marini, président.** – Mais Mme la rapporteure générale indique dans l'objet de son amendement que les députés ont prévu un dispositif anti-abus...

**Mme Nicole Bricq, rapporteure générale.** – Il s'agit d'une mesure destinée à financer l'exonération, non à en limiter le champ.

M. de Montgolfier parle de jeunes propriétaires d'une résidence secondaire. J'aimerais savoir combien ils sont de cette espèce rare ! Mon amendement évite toute intrusion dans la vie des ménages : chacun est libre de louer ou non les biens qu'il possède.

**M. Joël Bourdin.** – Je comprends l'intention de Mme la rapporteure générale, mais j'aimerais disposer d'une typologie des contribuables auxquels cette mesure est susceptible de s'appliquer. Prenez le cas des enseignants : après avoir réussi l'agrégation ou le Capes, ils sont souvent envoyés dans une autre académie ! Je sais Mme Bricq sensible à leur sort...

**Mme Fabienne Keller.** – Je rejoins les propos de mes collègues. Près des deux tiers des jeunes enseignants subissent une première affectation en Ile-de-France, mais beaucoup acquièrent un bien dans une autre région, parce qu'ils restent attachés à leur terre d'origine et parce qu'ils n'ont pas les moyens d'acheter en région parisienne. Dire que quiconque possède une résidence secondaire est riche, c'est méconnaître la situation de ces fonctionnaires, ou de ces salariés mutés par leur entreprise en fin de carrière, et qui attendent de revenir dans leur région d'origine. Sans parler des jeunes qui achètent un bien qu'ils louent en attendant de pouvoir acquérir leur résidence principale.

**M. Philippe Marini, président.** – Voici ce que je suggère : Mme la rapporteure générale pourrait retirer son amendement et nous proposer ultérieurement de soumettre l'exonération à un plafond de revenus.

**Mme Nicole Bricq, rapporteure générale.** – Soit. Je demande la réserve de cet article et de l'article 3 ter qui concerne également les plus values immobilières.

*L'amendement n° 7 est retiré ainsi que l'amendement n° 8.*

*Le vote sur les articles 3 bis et 3 ter est réservé.*

#### ***Articles additionnels avant l'article 4***

**Mme Nicole Bricq, rapporteure générale.** – Je propose par l'amendement n° 9 de revenir sur l'universalité du prêt à taux zéro plus (PTZ+) en le soumettant à condition de ressources.

**M. Philippe Marini, président.** – Nous pouvons tous tomber d'accord sur ce point. Le PTZ+ doit d'ailleurs être revu dans le cadre du plan annoncé lundi par le Premier ministre.

**Mme Nicole Bricq, rapporteure générale.** – Oui, mais comment ? Nous voulons cibler les ménages qui en ont le plus besoin. Le plafond que je suggère est celui qui s'applique au prêt locatif à usage social (PLUS).

**M. Philippe Marini, président.** – Il est assez bas.

**Mme Nicole Bricq, rapporteure générale.** – Il est supérieur au plafond de l'ancien PTZ, et il a l'avantage d'être indexé.

**M. Serge Dassault.** – Le PTZ+ a permis à beaucoup de familles de devenir propriétaires de leur logement. Mme Bricq propose donc d’instaurer un plafond de ressources ?

**Mme Nicole Bricq, rapporteure générale.** – En effet. Le plafond applicable au PLUS est de 69 250 euros pour six personnes en zone A.

**M. Vincent Delahaye.** – Il faut fixer un plafond raisonnable, faute de quoi nous allons tuer le PTZ+, et l’immobilier en souffrira.

**M. Philippe Marini, président.** – Que diriez-vous d’un plafond de 100 000 euros ?

**Mme Michèle André.** – A quoi correspondrait ce chiffre ? Il faut un mécanisme d’indexation.

**Mme Nicole Bricq, rapporteure générale.** – Avec le plafond que je propose, le prêt s’adresserait toujours à 90 % des locataires ! Pour le moment, on pratique un ciblage social à l’envers...

**M. Philippe Marini, président.** – Mais parmi ces 90 %, la plupart n’ont pas les moyens de recourir à un PTZ+. Il faut se soucier de la solvabilité des emprunteurs.

**M. Philippe Dallier.** – Nous sommes tous d’accord pour dire qu’il faut revenir sur l’universalité du PTZ+. Le Gouvernement a annoncé une réforme, attendons ses propositions : faudra-t-il recentrer le prêt sur l’immobilier neuf, le territorialiser ? Quoi qu’il en soit, le plafond recommandé par Mme Bricq est trop bas.

**Mme Nicole Bricq, rapporteure générale.** – Je vous propose de voter cet amendement à titre conservatoire : nous reviendrons sur le sujet.

**M. Pierre Jarlier.** – J’abonde dans le sens de M. Dallier : le plafonnement ne doit pas nuire au but poursuivi par le PTZ+.

**Mme Marie-Hélène Des Esgaulx.** – L’idée de soumettre ce prêt à une condition de ressources n’est pas nouvelle : le Premier ministre lui-même a annoncé un plafonnement. Je souhaite que l’on attende le projet du Gouvernement, et je ne participerai pas au vote.

**Mme Nicole Bricq, rapporteure générale.** – Contrairement à la droite, nous sommes fidèles à nous-mêmes : nous avons régulièrement proposé cet amendement qu’elle a toujours refusé !

**M. Francis Delattre.** – Les revenus et les prix de l’immobilier varient selon les régions ; ils sont particulièrement élevés en Ile-de-France. Je ne suis pas sûr qu’un plafonnement universel soit adapté.

**Mme Nicole Bricq, rapporteure générale.** – Vous savez bien que le PLUS est zoné.

**M. Philippe Marini, président.** – Si j'ai bien compris, Mme la rapporteure générale nous soumet cet amendement à titre conservatoire, et il n'est pas destiné à demeurer en l'état jusqu'à la fin de la discussion ?

**Mme Nicole Bricq, rapporteure générale.** – Détrompez-vous : il est destiné à durer autant que cette loi de finances, qui doit être bientôt rectifiée...

*L'amendement n° 9 est adopté.*

**Mme Nicole Bricq, rapporteure générale.** – Le crédit d'impôt sur les intérêts d'emprunt immobilier, institué par la loi TEPA, est extrêmement coûteux, et bien qu'il soit en extinction, la dépense fiscale court jusqu'en 2016. Ceux qui ont les revenus les plus élevés sont aussi ceux qui sont le plus subventionnés. Je propose donc de diviser par deux, dès l'imposition en 2012 des revenus de 2011, le plafond des intérêts pris en compte. Sinon, il en coûterait 1,8 milliard à l'Etat en 2012.

**M. Roland du Luart.** – La mesure s'appliquerait donc aux revenus de 2011 ? Cette rétroactivité me choque.

**Mme Nicole Bricq, rapporteure générale.** – Mais depuis fin 2010 les acheteurs ne peuvent plus bénéficier du crédit d'impôts. Vous pourriez être tout aussi choqué par le gel du barème de l'impôt sur le revenu annoncé par le Premier ministre, puisqu'il s'appliquera aux revenus de 2011 !

**M. Aymeri de Montesquiou.** – En lisant l'objet de l'amendement, je ne comprends pas bien pourquoi le crédit d'impôt est considéré comme une subvention aux ménages et non comme une aide à l'accession à la propriété.

**M. Philippe Dallier.** – C'est qu'il ne concourt pas directement à l'acquisition du bien.

**M. Pierre Jarlier.** – Le plafond serait-il divisé par deux pour tout le monde, même pour les ménages à faibles revenus ?

**Mme Nicole Bricq, rapporteure générale.** – A l'heure actuelle, plus les revenus de quelqu'un sont élevés, plus il bénéficie du crédit d'impôt : c'est injuste ! Cette mesure avait été très contestée au Sénat. Je rappelle à M. de Montesquiou que le crédit d'impôt n'est pas pris en compte dans le plan de financement des ménages, parce qu'il est versé avec retard : je vous renvoie au rapport de l'IGF sur les niches fiscales.

**Mme Fabienne Keller.** – L'amendement est bien rétroactif, puisqu'il s'applique à des ménages qui ont acheté leur logement en espérant pouvoir compter pendant plusieurs années sur la déductibilité de leurs intérêts d'emprunt. Une précision : est-ce bien le plafond des intérêts déductibles qui serait abaissé ?

**Mme Nicole Bricq, rapporteure générale.** – Oui.

**Mme Fabienne Keller.** – On aimerait savoir quel est le niveau d'endettement des ménages concernés, qui pourraient être durement affectés par une modification brutale du régime.

**M. Philippe Dallier.** – Mme la rapporteure générale a raison de dire que le crédit d'impôt n'est pas pris en compte dans le plan de financement des ménages, et qu'il est donc considéré comme une subvention, mais les ménages l'intègrent bien dans leurs prévisions. Revenir sur cette mesure paraît un peu raide.

**Mme Nicole Bricq, rapporteure générale.** – Mais votre raisonnement pourrait s'appliquer à n'importe quelle modification du droit fiscal !

*L'amendement n° 10 est adopté.*

**M. François Marc.** – A ce rythme, nous n'aurons pas fini d'examiner les amendements avant l'audition de Mme Péresse. Qu'entendez-vous faire, monsieur le président, pour que la commission puisse travailler sereinement ?

**M. Philippe Marini, président.** – Il est très vraisemblable que nous devons poursuivre cet après-midi l'étude des amendements. L'examen des rapports spéciaux s'en trouvera décalé. Peut-être le rythme s'accélénera-t-il, mais certains de nos collègues ont beaucoup à dire, puisqu'ils appartiennent à la fois à l'opposition et à la majorité !

#### *Article 4*

**M. Georges Patient.** – Je déposerai en séance un amendement pour maintenir le dispositif existant, indispensable pour l'outre-mer.

#### *Articles additionnels après l'article 4*

**Mme Nicole Bricq, rapporteure générale.** – Nous en venons à l'impôt sur les sociétés. Mon amendement n° 11 tend à modifier le régime d'exonération des plus-values de cession de titres de participation, dit « niche Copé », dans un triple souci de rendement budgétaire, de cohérence fiscale et de logique économique. Les plus-values à long terme tirées de la cession de titres de participation sont aujourd'hui exonérées, à l'exception d'une quote-part de frais et charges imposée au taux normal de l'impôt sur les sociétés. Cette quote-part est égale à 10 % du résultat net des plus-values de cession, la loi de finances rectificative de septembre ayant porté ce taux de 5 % à 10 %. Cette assiette est incohérente : le montant de l'impôt dépend du gain ou de la perte résultant de la participation, alors que l'on cherche à taxer un montant représentatif des coûts de gestion. Plutôt qu'une quote-part de la plus-value nette, je propose donc de soumettre à l'impôt une quote-part de 10 % du prix de cession des titres durant l'exercice.

Je ne suis pas en mesure d'évaluer le rendement de cet amendement, car l'administration a toujours refusé de nous communiquer un chiffrage précis de cette « niche ». Mais je suis sûre que l'assiette proposée est plus large et plus cohérente.

**M. Philippe Marini, président.** – Je ne crois pas que l'administration fasse preuve de mauvaise volonté. Elle a elle-même produit un chiffrage très élevé de cette exonération, évaluant son coût à plus de 2 milliards d'euros,

parce qu'elle supposait que toutes les transactions qui ont réellement eu lieu se seraient produites en l'absence de cette mesure : c'était méconnaître l'incidence du droit fiscal sur les comportements économiques. Nous étions plusieurs à en avoir fait la remarque. Mais pour parvenir à un chiffrage plus réaliste, il faudrait évaluer, de façon nécessairement assez arbitraire, le volume des transactions en fonction de différents régimes fiscaux.

Si je comprends bien, l'amendement aurait pour effet de taxer toutes les cessions, même à perte ? C'est original...

**Mme Nicole Bricq, rapporteure générale.** – Il s'agit des frais de gestion. Le principe général de déductibilité des charges s'applique.

**M. Philippe Marini, président.** – Sous l'appellation de « quote-part de frais et charge », on a créé en réalité un ticket modérateur.

**Mme Nicole Bricq, rapporteure générale.** – Dans le système actuel, on peut organiser ses moins-values...

**M. Philippe Marini, président.** – Tout ne peut pas être organisé par le commissariat au plan !

**M. Roland du Luart.** – Il paraît aberrant de taxer les moins-values.

**Mme Nicole Bricq, rapporteure générale.** – En déplaçant le débat sur le terrain de l'assiette, je veux forcer le Gouvernement à débattre enfin de cette niche.

**M. François Marc.** – Je ne peux pas laisser dire que la majorité sénatoriale veut taxer les moins-values. L'amendement ne fait que modifier l'assiette d'une taxation sur les frais de gestion, qui existe déjà et qui a été relevée par une récente loi de finances rectificative.

**M. Jean Arthuis.** – Il n'existe pas de réponse satisfaisante. Un groupe supporte chaque année des frais et charges pour suivre l'évolution de ses filiales et participations, mais on ne le prend en compte que lors des cessions. Je ne voterai pas l'amendement, mais Mme la rapporteure générale soulève un véritable problème, sur lequel il faudra revenir.

**M. Jean Germain.** – Je n'ai pas la compétence de certains de mes collègues, mais il me semble que le Conseil des prélèvements obligatoires (CPO), en octobre 2010, a évalué le coût de cette « niche » à 434 millions d'euros en 2006, 2 milliards en 2007, 12,5 milliards en 2008 et 6 milliards en 2009. Qui plus est, elle bénéficie pour 95 % à de grands groupes. Cela mérite débat !

**M. Philippe Marini, président.** – Le CPO n'a pas tenu compte de l'incidence de ce régime sur le volume des cessions. Il est très difficile d'évaluer son impact réel.

*L'amendement n° 11 est adopté.*

**Mme Nicole Bricq, rapporteure générale.** – L'amendement n° 12 tend à restreindre un avantage fiscal injustifié du régime de l'intégration

fiscale. Nous savons que ce régime est particulièrement attrayant, qu'il coûte très cher, et qu'il peut donner lieu à des optimisations. Mon amendement procède ainsi à une « déneutralisation » de la quote-part de frais et charges au-delà de 1 million d'euros.

**M. Philippe Marini, président.** – Même esprit que l'amendement précédent...

*L'amendement n° 12 est adopté.*

**Mme Nicole Bricq, rapporteure générale.** – L'amendement n° 13 prévoit un dispositif global de plafonnement de la déductibilité des intérêts des emprunts pour les entreprises qui paient l'impôt sur les sociétés. Le régime actuel est particulièrement avantageux. Le taux implicite d'imposition des PME est de 39,5 %, contre 18,6 % pour les entreprises de plus de 5 000 employés. Il faut rétablir un équilibre. Je propose de nous rapprocher du système allemand, cela devrait vous plaire !

**M. Philippe Marini, président.** – Le régime a été récemment modifié dans un sens voisin quoique plus modéré.

**Mme Nicole Bricq, rapporteure générale.** – Il s'agissait d'une mesure anti-abus. La nôtre est de portée plus large. Selon le Conseil des prélèvements obligatoires, s'appuyant sur des calculs de la Direction générale des finances publiques, la recette serait intéressante...

**M. Philippe Marini, président.** – La portée est plus généreuse...

**Mme Michèle André.** – Plus générale !

**M. François Marc.** – Ce très bon amendement a fait l'objet d'un débat à l'Assemblée nationale. Et la majorité et le Gouvernement ont eu quelque difficulté à trouver des arguments contre : il va renforcer la capacité d'action des PME par rapport aux très grandes entreprises.

**M. Philippe Marini, président.** – Nous sommes tous enclins au romantisme autour des PME ; mais si nous avons uniquement des PME, la France manquerait d'emplois ! Small is beautiful, certes, mais cela ne peut pas être « tout pour les PME » !

**M. François Marc.** – Ne vantez-vous pas sans cesse le modèle allemand ?

**M. François Fortassin.** – Je voterais bien l'amendement, et des deux mains encore. Mais je voudrais bien savoir pourquoi on a laissé subsister pendant des années une telle distorsion de fiscalité entre grandes et petites entreprises. Il y a peut-être une raison ?

**M. Philippe Marini, président.** – Sans doute la sottise et l'incompétence de vos compétiteurs...

**M. Aymeri de Montesquiou.** – L'explication est simple, mais pas simpliste : les grandes entreprises font une grande part de leur chiffre

d'affaires à l'étranger, voilà pourquoi ! Elles paient logiquement moins d'impôts en France.

*L'amendement n° 13 est adopté.*

**Mme Nicole Bricq, rapporteure générale.** – L'amendement n° 14 vous intéressera, monsieur le Président, vous qui aviez imaginé une taxe Google : je m'attaque quant à moi à la dérive des marchés. Le « trading à haute fréquence » seconde – des opérations automatisées qui visent un rendement maximum à la seconde – doit être taxé. Je propose que la taxation intervienne, sur une base mensuelle, lorsque plus de 50% des opérations quotidiennes sont annulées. Le taux d'annulation est aujourd'hui de 95% !

**M. Philippe Marini, président.** – Si la pauvre petite France, place financière minuscule, prend cette mesure, cela changera-t-il quelque chose ? Quelles seront les conséquences ?

**Mme Nicole Bricq, rapporteure générale.** – L'argument est classique, mais la mesure doit être prise au niveau où elle peut l'être, c'est-à-dire national. De nombreux chefs d'Etat dénoncent la pratique...

**M. Philippe Marini, président.** – Mais prennent-ils des mesures ?

**Mme Nicole Bricq, rapporteure générale.** – Notre ex-ministre de l'économie dénonçait elle aussi ces transactions.

**M. Philippe Marini, président.** – A juste titre !

**M. Philippe Dominati.** – Une étude d'impact a-t-elle été conduite ? Si l'intention est louable, quelles seront les conséquences pour nos établissements financiers face à leurs concurrents installés en Angleterre ou au Luxembourg ? On annonce que l'on demandera son avis à l'Autorité des marchés financiers (AMF). Son président s'est-il exprimé ?

**M. Jean Arthuis.** – L'idée est plaisante, mais le président Marini en souligne les risques. Pourquoi ne pas nous inspirer de la taxe Tobin, en prévoyant que la présente taxe s'appliquera dès lors que les Etats de la zone euro s'engageront à la mettre en œuvre ?

**M. Philippe Marini, président.** – Les Etats de la zone euro sont peu de choses au regard des volumes financiers en jeu. L'essentiel des transactions se fait à Londres et New-York.

**M. Jean Arthuis.** – Ce serait déjà un frein.

**M. Philippe Marini, président.** – Faites comme nous faisons : demandez un rapport !

**Mme Nicole Bricq, rapporteure générale.** – Les sociétés concernées sont celles soumises au contrôle de l'Autorité de contrôle prudentiel. Le Président de l'AMF a déclaré que l'on pourrait s'interroger sur la suppression de ce mécanisme. Enfin, je précise que la présente taxe, très ciblée, n'est pas exclusive d'une autre, portant sur les opérations financières en général.

**M. Philippe Marini, président.** – Faisons vivre le débat. Pourquoi ne pas présenter un amendement de suppression de ce type de transactions ?

**M. Jean Arthuis.** – Un cavalier !

**Mme Nicole Bricq, rapporteure générale.** – J'en conviens. Et il n'est pas facile de qualifier juridiquement le trading à haute fréquence. Mais, monsieur le Président, votre taxe Google n'était pas plus sûre juridiquement, cela ne vous a pas retenu de la présenter.

**M. Philippe Marini, président.** – Et je compte y revenir, même si, dans le passé, j'ai été pulvérisé par les intérêts corporatistes.

**Mme Nicole Bricq, rapporteure générale.** – Je le serai aussi, c'est le sort réservé aux rapporteurs généraux.

*L'amendement n° 14 est adopté.*

#### **Article 4 bis**

*L'amendement rédactionnel n° 15 est adopté.*

**Mme Nicole Bricq, rapporteure générale.** – L'amendement n° 16 vise à porter de 15 % à 20 % le taux réduit d'imposition des bénéficiaires applicable aux plus-values de cession et aux concessions de brevets.

**M. Philippe Marini, président.** – Dans le but d'améliorer la compétitivité des entreprises ?

**Mme Nicole Bricq, rapporteure générale.** – Dans le but de décourager l'optimisation fiscale. Ce dispositif a en outre perdu de son intérêt, le crédit d'impôt recherche étant très avantageux.

**M. Philippe Marini, président.** – Mais la mesure s'ajoute à toutes les autres...

*L'amendement n° 16 est adopté.*

#### **Article 4 octies**

**Mme Nicole Bricq, rapporteure générale.** – L'amendement n° 17 tend à supprimer un cavalier budgétaire, qui pourrait de surcroît conduire à une diminution de la participation des salariés.

**M. Philippe Marini, président.** – Quelle est l'origine de cette disposition ?

**Mme Nicole Bricq, rapporteure générale.** – Elle a été présentée par les députés Nicolas Forissier et Olivier Carré.

**M. Philippe Marini, président.** – Votre amendement est dans l'esprit de ceux de M. Dassault.

*L'amendement n° 17 est adopté.*

#### **Article 5**

**Mme Nicole Bricq, rapporteure générale.** – M. Marini connaît bien le sujet de l'amendement n° 18, pour avoir le premier soulevé le problème. Les quotas de CO<sub>2</sub> ont été distribués en 2007 dans le plan national d'allocation des quotas (PNAQ), qui a privilégié les sites existants au détriment des nouveaux entrants. A partir de 2013, les enchères seront payantes. La répartition opérée par le PNAQ a été mauvaise en 2007, mais ce n'est pas à l'Etat de payer le différentiel. L'article 5 de ce projet de loi a pour objet d'instaurer une taxe couvrant une partie du déficit de la réserve des nouveaux entrants. Je propose de la calibrer de sorte que la totalité du besoin de la réserve soit financée.

**M. Philippe Marini, président.** – Il s'agit d'éviter les pertes de recettes budgétaires en 2013.

**Mme Nicole Bricq, rapporteure générale.** – Tout en tenant compte du cours très bas lors des quotas de CO<sub>2</sub>.

**M. Philippe Marini, président.** – Cela semble raisonnable.

**Mme Fabienne Keller.** – En effet. Mais le Gouvernement a bien travaillé la question et présenté un dispositif convenable.

*L'amendement n°18 est adopté.*

#### ***Article additionnel après l'article 5***

**M. Philippe Marini, président.** – L'amendement n° 19 va plaire à M. Adnot.

**Mme Nicole Bricq, rapporteure générale.** – Ce n'était pas mon souci, mais si tel est le cas, tant mieux.

Nous voulons rétablir plusieurs avantages aux jeunes entreprises innovantes supprimés par le Gouvernement l'an dernier. Ces entreprises sont logiquement en déficit les premières années et les soutenir, c'est soutenir la compétitivité du pays. Le coût est supportable. Ne coupez pas la tête aux jeunes entreprises innovantes !

**M. Philippe Marini, président.** – Mais lorsqu'elles auront suffisamment grossi, vous les taxerez lourdement ! Décidément, les PME sont beautiful.

**Mme Nicole Bricq, rapporteure générale.** – En l'espèce, les JEI ne sont pas beautiful parce que small mais parce qu'en innovant, elles servent la compétitivité.

**Mme Marie-Hélène Des Esgaulx.** – Je soutiens ce type de mesures et voterai l'amendement. Ce qui existe dans notre droit fiscal à cet égard est original et mérite d'être conservé.

**M. Philippe Dominati.** – Je partage ce point de vue.

**M. Philippe Adnot.** – Moi également. Je présenterai un amendement légèrement différent. L'article 40 ne s'applique pas à ce stade ?

**M. Philippe Marini, président.** – Une rapporteure générale gage ses amendements !

**Mme Nicole Bricq, rapporteure générale.** – Il y a une perte de recettes, compensée par un gage.

*L'amendement n° 19 est adopté.*

#### ***Article 5 ter***

**M. Yannick Botrel.** – L'article 5 ter concerne la réduction d'un avantage fiscal sur le fioul domestique utilisé par les professionnels ; la mesure doit rapporter 80 millions d'euros, dont 46 millions dans le BTP et 34 millions dans l'agriculture. Les exploitations agricoles sont diversement touchées mais les chambres d'agriculture ont estimé le coût moyen par élevage à 450 euros annuels. D'autres mesures du Gouvernement, introduites par les députés, se traduisent par des exonérations de charges sociales pour certaines catégories de salariés agricoles – mais les montants sont très différents. On reprend en partie ce que l'on a accordé aux agriculteurs et aux entreprises de BTP au nom de la compétitivité. Nous avons décidé d'accepter les dispositions votées à l'Assemblée nationale, mais je voulais tout de même formuler ces observations.

**M. Philippe Marini, président.** – Le groupe socialiste est-il favorable à un vote conforme sur cet article ?

**Mme Nicole Bricq, rapporteure générale.** – Oui. Et la rapporteure générale ne présente pas d'amendements.

#### ***Article 5 octies***

**Mme Nicole Bricq, rapporteure générale.** – Je présenterai ensemble les amendements n° 20 à l'article 5 octies et 21 à l'article 5 nonies. Chercher de l'argent n'importe où et n'importe comment n'a pas grand sens. La taxation de certaines boissons sucrées et de certaines boissons contenant des édulcorants de synthèse a été instaurée au nom de la santé publique alors qu'aucune réelle politique de prévention n'est menée contre l'obésité. Il ne faut pas faire de bêtises.

**M. Philippe Marini, président.** – Ni enfreindre les intérêts de certains groupes puissants.

**Mme Nicole Bricq, rapporteure générale.** – Cela n'est pas mon souci ; je défends les consommateurs.

**M. Philippe Adnot.** – Je ne comprends pas la position de Mme la rapporteure générale. Elle défend le droit des consommateurs à boire des boissons sucrées, pourquoi pas le droit à fumer ? Revoyons à la baisse le prix des cigarettes ! Quoique producteur de sucre, je crois bon de taxer les boissons sucrées.

**M. Roger Karoutchi.** – Je ne comprends pas l'exposé des motifs, qui invoque une fiscalité trop lourde pour les ménages à bas revenu, qui seraient

plus consommateurs de ces boissons... Critiquez cette recette de poche si vous le voulez, mais vos explications me laissent perplexe.

**M. Philippe Marini, président.** – Le risque de surpoids des riches serait-il moins grave que celui des pauvres ?

**Mme Nicole Bricq, rapporteure générale.** – J'ai répondu à l'argumentation de Mme Péresse qui invoquait des motifs de santé publique. Je pense surtout au porte-monnaie des consommateurs. Les taxes comportementales, pour avoir un effet, doivent être très lourdes.

**M. Jean-Paul Emorine.** – Il y a tout de même un problème de santé publique. Je recommande à mes petits-enfants de ne pas boire de Coca-Cola, de préférer les jus de fruits. Défendre les consommateurs, c'est défendre leur santé, pas leur portefeuille, et je suis défavorable à l'amendement.

**M. Philippe Marini, président.** – Le Coca-Cola n'est pas le seul en cause, il y a aussi le Corsica-cola, le Breizh-cola...

**M. Yannick Botrel.** – Buvez du cidre.

**Mme Nicole Bricq, rapporteure générale.** – Ou du jus de pommes, qui est sans alcool.

**M. Yannick Botrel.** – Dans la discussion de la loi de modernisation de l'agriculture, le Gouvernement avait invoqué un motif de santé publique. Or, en affectant cette recette à une exonération de charges salariales, il se détourne de cet objectif ! Je soutiens l'amendement.

**Mme Fabienne Keller.** – La taxation des boissons contenant des édulcorants figure depuis longtemps dans le plan Bachelot, pour lutter contre l'obésité et le diabète, deux fléaux en augmentation sensible. Nous sommes tous d'accord pour envisager une vraie taxe diététique !

**Mme Nicole Bricq, rapporteure générale.** – Les édulcorants existent aussi dans des boissons sucrées qui ne sont pas taxées... Je ne choisis pas, comme le fait le Gouvernement, entre tel ou tel groupe, français ou étranger ! Je ne comprends pas la cohérence des choix opérés par le Gouvernement.

**M. Philippe Marini, président.** – Pourquoi ne pas étendre le champ de la taxe, plutôt ?

**M. Jean Arthuis.** – C'est un complot entre le grand capital et les consommateurs !

*L'amendement n° 20 est adopté.*

#### **Article 5 nonies**

*L'amendement n° 21 est adopté.*

#### **Article 6**

**Mme Nicole Bricq, rapporteure générale.** – L'amendement n° 22 est le premier d'une série et mon explication vaudra aussi pour les amendements n° 25, 26, 28, 29 et 35.

Il s'agit des économies recherchées par le Gouvernement et mises au point par les députés pour réduire de 200 millions d'euros les dotations aux collectivités territoriales. L'amendement n° 22 rétablit le texte initial concernant la DGF des départements et des régions, ainsi augmentée de 0,2 % en 2012. Les collectivités contribuent déjà, avec le gel de l'enveloppe normée, à l'effort de réduction des dépenses publiques annoncé par le plan Fillon fin août.

**M. Philippe Marini, président.** – Vous pouvez majorer les ressources des collectivités puisque vous avez relevé les ressources budgétaires avec les précédents amendements.

**Mme Nicole Bricq, rapporteure générale.** – Effectivement, mais nous voulons surtout revenir au texte initial du Gouvernement.

**M. Philippe Marini, président.** – Par un jeu étrange et concerté, c'est le Gouvernement qui a sollicité des amendements parlementaires réduisant les dépenses publiques...

**Mme Nicole Bricq, rapporteure générale.** – Les députés ont accepté de tresser la corde pour se faire pendre, mais nous ne sommes pas obligés de nous la passer autour du cou.

**M. Philippe Marini, président.** – L'économie de 1 milliard d'euros a été intégrée par le Gouvernement à l'effort de baisse des dépenses publiques.

**Mme Nicole Bricq, rapporteure générale.** – Les 200 millions d'euros ne sont pas dans l'épuration du Gouvernement, ils résultent d'amendements à l'Assemblée nationale.

**M. Philippe Marini, président.** – Présentés à la demande du Gouvernement.

**Mme Nicole Bricq, rapporteure générale.** – Les députés n'ont-ils pas la même conception que nous des collectivités territoriales.

**M. Philippe Adnot.** – Quand la nation accomplit un effort, tout le monde doit participer. Je suis pourtant président d'un conseil général qui a du mal à équilibrer ses comptes...

J'ai présenté au dernier congrès de l'Association des départements un amendement adopté par la majorité de gauche : les collectivités participent à l'effort en contrepartie de mesures réglementaires susceptibles de faciliter les économies. Car les procédures si contraignantes des marchés publics augmentent de 20 % nos coûts de construction par rapport au secteur privé. Sur 70 milliards d'euros d'investissement, nous pourrions gagner 14 milliards en instillant plus de souplesse dans les règlements.

**M. Jean Arthuis.** – Je partage les propos de M. Adnot. A une semaine du congrès des maires de France, il est tentant de proposer une hausse des dotations versées par l'Etat aux collectivités, mais ce ne serait pas conforme à notre devoir d'assainissement des finances publiques. L'effort doit être équitablement réparti, dans le cadre d'une réduction des dotations de l'Etat, par une meilleure péréquation.

Un décret est en préparation sur la rémunération des sapeurs-pompiers professionnels, un autre a été promulgué concernant les repas servis dans les établissements d'enseignement primaire et secondaire. L'Etat, ici, n'est pas dans son rôle quand il détermine le contenu des assiettes servies dans les cantines. Nous n'échapperons pas pour autant à une baisse des dotations – nous obtiendrons seulement des contreparties pour subir moins de contraintes réglementaires.

**M. Philippe Dallier.** – On ne saurait demander toujours plus pour les collectivités, qui peuvent parfaitement réduire leur train de vie. C'est par la péréquation, en cours de réforme, que les collectivités les plus pauvres seront aidées. La réforme de la taxe professionnelle n'a pas créé de handicap pour les communes – à la différence des départements et des régions – car la compensation a eu lieu à l'euro. Que le Sénat ne se fasse pas conservateur !

**M. Roger Karoutchi.** – L'amendement semble alléchant, cependant, pour la région Ile-de-France, par exemple, il représente 2,5 millions d'euros, un deux-millième du budget ! C'est dans les contraintes réglementaires que résident les gisements d'économies. Taxer les hauts revenus, les entreprises, et tout le monde sauf les collectivités ? Cela me paraît une position périlleuse.

**M. Pierre Jarlier.** – La plupart des collectivités ont déjà des dotations en forte baisse cette année. Il y a eu aussi le contrecoup de la réforme de la taxe professionnelle, qui affecte le dynamisme des bases. Et les efforts de gestion sont quotidiens. Il faut de la rigueur mais aussi de la croissance : or les investissements des collectivités ont commencé à baisser cette année.

**M. François Patriat.** – Nos collègues cherchent à nous faire croire qu'ils sont plus vertueux. Ils appellent les collectivités à « réduire leur train de vie », alors que l'investissement est en jeu.

**M. Philippe Dallier.** – Et le fonctionnement ?

**M. François Patriat.** – Dispendieuses, les collectivités ? C'est une rengaine que l'on propage à plaisir, parce que les exécutifs sont dirigés par des majorités de gauche.

**M. Philippe Dominati.** – Approche partisane !

**M. François Patriat.** – Si vous pressurez encore les collectivités, l'investissement va chuter. Les frais de fonctionnement augmentent – électricité et chauffage dans les lycées, par exemple. L'investissement devra être réduit d'autant. Car nous n'avons pas attendu vos leçons de morale pour

réduire la voilure ! Un haut dirigeant de la Caisse des dépôts me le confiait récemment, les régions ont été pressurées, carbonisées même, par la réforme de la taxe professionnelle. Et la compensation à l'euro près n'a pas cours au profit des régions... Si certains apprécient l'auto-flagellation, c'est leur droit, mais qu'on ne traite pas les collectivités de dispendieuses tout en rabaissant leurs dotations et en les appelant à financer ce qui ne relève pas de leurs compétences.

**M. Philippe Marini, président.** – Evitons tous de nous faire la morale les uns aux autres.

**M. Éric Bocquet.** – L'effort est inéluctable, il n'y a pas d'autre solution, nous dit-on. Pensée unique ! La mise à l'index des élus locaux est mal vécue – pourtant vous ne semblez pas avoir compris le message du 25 septembre dernier...

**M. Philippe Marini, président.** – Réjouissez-vous !

**M. Éric Bocquet.** – Gel des dotations, réforme de la taxe professionnelle, raréfaction du crédit bancaire, peut-être suppressions d'emplois imposées : tous les matins, les maires se grattent la tête en se demandant comment ils vont faire. Les collectivités ne sont pas une charge, mais un levier. En 2009, quand elles ont été sollicitées pour doubler les investissements, elles ont joué le jeu. Je ne supporte pas cette expression de « train de vie » quand 90 % des élus locaux sont des bénévoles !

**M. Philippe Marini, président.** – Nous le savons bien.

**M. Éric Bocquet.** – Prouvez-le !

**Mme Marie-Hélène Des Esgaulx.** – Nous ne pratiquons pas l'auto-flagellation, nous refusons la démagogie. Il n'y a plus place aujourd'hui pour les égoïsmes catégoriels. Vous ne savez proposer aucune mesure d'économie. Vous n'avez pas pris la mesure de la situation ; les Français, eux, ont compris.

**M. Jean-Paul Emorine.** – Je ne souhaite engager de polémique, mais les chiffres sont quand même parlants. Le journal Les Echos rapporte qu'au cours des cinq dernières années, l'Etat a réduit le nombre de fonctionnaires de 30 000 par an alors que les collectivités en ont créé 230 000, hors transferts de compétences. Et l'Etat apporte la moitié des 200 milliards de budget cumulé des collectivités territoriales.

**M. Jean Arthuis.** – Exact !

**Mme Nicole Bricq, rapporteure générale.** – Je ne peux pas laisser passer le terme de démagogie.

**Mme Marie-Hélène Des Esgaulx.** – Je parlais des amendements.

**Mme Nicole Bricq, rapporteure générale.** – Ma position est simplement d'en rester au gel des dotations. Car il perdure. Donc je n'en demande pas plus, pas moins, mais pour le reste je dis stop, et cela n'a rien de démagogique.

*L'amendement n° 22 est adopté.*

#### **Article 7**

**Mme Nicole Bricq, rapporteure générale.** – L'amendement n° 23 procède du même esprit.

*L'amendement n° 23 est adopté.*

#### **Article additionnel après l'article 8**

**Mme Nicole Bricq, rapporteure générale.** – Vous vous rappelez que la loi de finances rectificative pour 2010 avait institué un fonds de soutien aux départements en difficulté doté de 75 millions d'euros censé répondre de manière transitoire aux difficultés financières liées notamment au report de la réforme de la dépendance. Mais un nouveau report de cette réforme ayant été annoncé, je vous propose d'apporter une aide exceptionnelle aux départements en difficulté qui attendent cette réforme. Le fonds exceptionnel serait ainsi porté à 100 millions d'euros, répartis selon les mêmes modalités qu'en 2011, le nombre de ses bénéficiaires étant élargi de 35 à 40 départements. Contrairement au dispositif adopté l'an dernier, notre amendement n° 24 propose de financer le fonds par un prélèvement sur les recettes de l'Etat et non par une ponction sur les ressources de la Caisse nationale de solidarité par l'autonomie (CNSA).

**M. Jean Arthuis.** – En 2011, on n'avait pas tenu compte de la dotation de fonctionnement minimale des départements (DFM), ce qui a faussé la répartition. Si un tel fonds doit être maintenu en 2012, je souhaiterais qu'on tienne mieux compte de la réalité des recettes des départements.

**M. Albéric de Montgolfier.** – Je remercie la rapporteure générale d'avoir proposé cet amendement qui appelle l'attention sur les difficultés des départements, et singulièrement du fait du retard de la réforme de la dépendance, que je regrette car nous avons besoin de réponses, alors que de nouvelles charges sont sans cesse mises à leur charge. Je pense en particulier à la protection des mineurs isolés. Le fonds de l'enfance étant insuffisamment doté, un certain nombre de mineurs isolés d'origine étrangère se trouvent en effet à la charge des conseils généraux, ce qui est en contradiction avec les textes. Non, les départements ne doivent pas être soustraits à l'effort global de rétablissement des comptes publics, oui, ils peuvent éventuellement accepter une baisse de leur DGF, mais seulement à condition que l'on mette un terme à la création de dépenses nouvelles en particulier dans le domaine social. Je ne suis pas sûr que le fonds pour la protection de l'enfance soit à la hauteur des attentes.

**Mme Nicole Bricq, rapporteure générale.** – Non, il ne l'est pas.

**M. Albéric de Montgolfier.** – L'amendement d'appel ne répond pas aux enjeux : seule la réforme de la dépendance le permettra.

**Mme Nicole Bricq, rapporteure générale.** – C'est vrai.

**M. Albéric de Montgolfier.** – Je souscris aux propos de Jean Arthuis sur la nécessité de tenir compte de l'ensemble des recettes.

**M. Pierre Jarlier.** – L'amendement va dans le sens du soutien aux départements en difficulté, notamment en ce qui concerne l'augmentation à quarante du nombre de bénéficiaires.

En revanche, je souhaiterais revenir sur les propos de Jean Arthuis : pour que le dispositif soit juste, il faut prendre en compte l'ensemble des recettes des départements et les charges qui pèsent sur eux, sans quoi l'on aboutit à des classements aberrants.

**M. Aymeri de Montesquiou.** – Cela me semble être une erreur d'augmenter de trente à quarante le nombre de départements bénéficiaires, dans la mesure où il y a un écart considérable entre les départements riches et ceux qui ne le sont pas. Ne diluons pas l'aide aux départements financièrement les plus fragiles.

**Mme Nicole Bricq, rapporteure générale.** – C'est précisément pour cela que je propose de porter la dotation de 75 à 100 millions d'euros. Le souci de M. Arthuis est légitime, mais la question du potentiel financier est traitée dans le cadre de la mission relations avec les collectivités territoriales que nos collègues François Marc et Pierre Jarlier nous présenteront très bientôt.

**M. Jean Arthuis.** – Si le potentiel financier ne tient pas compte des DFM, l'on aboutit à des situations complètement faussées dans lesquelles les départements pauvres apparaissent comme des départements riches. Je souhaite que l'on sorte du tabou.

*L'amendement n° 24 est adopté.*

#### **Article 9 bis**

*L'amendement n° 25 est adopté.*

#### **Article 9 ter**

*L'amendement n° 26 est adopté.*

#### **Article 12**

**Mme Nicole Bricq, rapporteure générale.** – L'article 12 prévoit la reprise des trop-perçus par les départements au titre de la compensation du RSA en 2010 et 2011. Pour éviter que certains départements ne subissent un prélèvement trop élevé, la reprise est plafonnée en 2012 à 5 % du montant du droit à compensation. Je propose par l'amendement n° 27 de ramener ce taux à 3 %.

**M. Philippe Marini, président.** – Cela coûtera 15 millions d'euros.

**Mme Nicole Bricq, rapporteure générale.** – Mais la reprise pèsera très lourd sur les finances départementales. D'ailleurs, le reste des trop-perçus sera repris sur les exercices ultérieurs : l'Etat ne fait pas de cadeaux.

**M. Philippe Marini, président.** – Vous mentionnez la situation du Pas-de-Calais, des Alpes-Maritimes, du Val-d'Oise...

**M. François Marc.** – C'est une mesure qui transcende les clivages partisans !

*L'amendement n° 27 est adopté.*

**Article 14 ter**

*L'amendement n° 28 est adopté.*

**Article 15**

*L'amendement n° 29 est adopté.*

**Article 16 bis**

**Mme Nicole Bricq, rapporteure générale.** – Mon amendement n° 30 scinde en deux acomptes le prélèvement exceptionnel sur le fonds de roulement de l'Office national de l'eau et des milieux aquatiques (Onema) et de l'Agence nationale des titres sécurisés (ANTS), afin de leur éviter toute difficulté de trésorerie.

**M. Philippe Marini, président.** – Une telle mesure relève-t-elle du domaine législatif ?

**Mme Nicole Bricq, rapporteure générale.** – C'est la loi qui fixe la date. Mme André est très attentive à la situation de l'ANTS.

**M. Philippe Marini, président.** – Connaissant votre rigueur sur la gestion des opérateurs, nous pouvons vous faire confiance.

**Mme Nicole Bricq, rapporteure générale.** – Ils sont désormais soumis à des plafonds de ressources, et toutes leurs ressources excédentaires sont reversées au budget de l'Etat.

*L'amendement n° 30 est adopté.*

**Article 16 ter**

*L'amendement rédactionnel n° 31 est adopté.*

**M. Philippe Marini, président.** – Par l'amendement n° 32, Mme la rapporteure générale semble vouloir assouplir le plafonnement des taxes affectées à certains opérateurs et organismes...

**Mme Nicole Bricq, rapporteure générale.** – Cela ne coûtera rien à l'Etat. Ce plafonnement devrait être limité aux seuls opérateurs, et non à des autorités administratives indépendantes ou à des autorités publiques indépendantes.

**M. Philippe Marini, président.** – Mais si ces autorités ne sont plus soumises au plafonnement, cela coûtera bien quelque chose à l'Etat !

**Mme Nicole Bricq, rapporteure générale.** – Non, le plafond a, en 2012, été fixé au niveau de leurs recettes prévisionnelles.

**M. Philippe Marini, président.** – Etes-vous sûre qu'il ne faut pas prévoir un gage ? Votre amendement fera plaisir à M. Grignon, rapporteur de la loi qui a créé l'Autorité de régulation des activités ferroviaires (Araf) et qui m'avait indiqué que son statut d'autorité publique indépendante aurait dû la soustraire au plafonnement.

**Mme Nicole Bricq, rapporteure générale.** – En effet. Il en va de même du Médiateur national de l'énergie, autorité administrative indépendante. Aucun gage n'est nécessaire.

*L'amendement n° 32 est adopté.*

**Mme Nicole Bricq, rapporteure générale.** – L'article 16 ter est destiné à améliorer le contrôle parlementaire sur les taxes affectées aux opérateurs de l'Etat. Mon amendement n° 33 le complète en prévoyant que les commissions des finances des deux assemblées seront informées de tout dépassement de plafond donnant lieu à la réaffectation d'une partie du produit d'une taxe affectée, et que l'annexe jaune « Opérateurs de l'Etat » justifiera chaque année le plafonnement des taxes affectées aux opérateurs au regard de leur rendement, des autres ressources qu'ils perçoivent, de leur situation financière globale et des missions qui leur sont assignées.

**M. Philippe Marini, président.** – Pensez-vous que le Gouvernement pourrait accepter cet amendement ?

**Mme Nicole Bricq, rapporteure générale.** – Avec votre soutien, certainement !

*L'amendement n° 33 est adopté.*

### **Article 18**

**Mme Nicole Bricq, rapporteure générale.** – Sur la création de nouveaux radars, le Gouvernement a beaucoup tergiversé. Mon amendement n° 34 tend à réaffecter au désendettement de l'Etat, en 2012, le surplus escompté de recettes des amendes forfaitaires, dans la limite de 20 millions d'euros.

**M. Philippe Marini, président.** – Il est vrai qu'il y a déjà beaucoup de radars...

**Mme Nicole Bricq, rapporteure générale.** – C'est vous qui le dites !

*L'amendement n° 34 est adopté.*

### **Article 18 bis**

*L'amendement n° 35 est adopté.*

### **Article 26**

**Mme Nicole Bricq, rapporteure générale.** – Je demande la réserve de l'article 26, en attendant le résultat du vote de nos collègues sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale.

Le vote sur l'article 26 est réservé.

### **Article 27**

**Mme Nicole Bricq, rapporteure générale.** – L'amendement n° 36 est un amendement d'appel, dont j'ai parlé avec le rapporteur spécial M. Patriat. L'article 27 confie à Pôle emploi la gestion du recouvrement des indus d'allocations de solidarité, ce qui constitue un nouveau transfert de charges de la part de l'Etat. Peut-être cette mesure est-elle justifiée au plan de l'efficacité administrative, mais quelles en seront les conséquences sur l'organisation et le personnel de Pôle emploi, dont la charge de travail est déjà très lourde ? Comment faire pour que l'opérateur continue à assumer sa mission essentielle, l'accompagnement vers l'emploi ? S'il est appelé à lancer des procédures contentieuses de recouvrement, devra-t-il appliquer des dispositifs juridiques contraignants alors que le niveau des allocations est inférieur à la quotité saisissable ? Les agents de Pôle emploi ne sont pas opposés à ce transfert, à condition d'être rassurés sur ses modalités et en particulier sur sa compensation financière.

**M. Philippe Marini, président.** – Peut-être doit-on aussi leur demander un effort de productivité...

*L'amendement n° 36 est adopté.*

### **Article 28**

**M. Philippe Marini, président.** – L'amendement n° 37 est plus idéologique...

**Mme Nicole Bricq, rapporteure générale.** – Qu'appellez-vous idéologie ? Nous sommes opposés à l'accroissement de la pression fiscale sur les étrangers qui demandent des titres de séjours : on leur impose un ticket modérateur pour rester en France ! Car les ressources de l'Office français de l'immigration et de l'intégration (Ofii) sont constituées à 84 % de recettes fiscales, provenant pour l'essentiel de la taxation de la délivrance et du renouvellement des titres de séjours : ce sont les étrangers qui financent le service public !

**M. Philippe Marini, président.** – En ce moment, il faut demander un effort à tout le monde...

**Mme Nicole Bricq, rapporteure générale.** – Mais l'article tend à majorer le montant des taxes de 16,6 millions, qui passeraient de 97 millions d'euros en 2009 à 154 millions en 2012, soit une hausse de 58 % en trois ans !

**M. Philippe Marini, président.** – Pourquoi ne pas couper la poire en deux ?

**Mme Nicole Bricq, rapporteure générale.** – Je m'oppose au principe même de cette hausse. Ce n'est pas un amendement idéologique : nous avons besoin de main-d'œuvre.

*L'amendement n° 37 est adopté.*

**Mme Nicole Bricq, rapporteure générale.** – Au total, les amendements que j'ai proposés rapporteraient 5,05 milliards d'euros à l'Etat.

**M. Philippe Marini, président.** – Mais quelle part serait à la charge des entreprises et des ménages ?

**Mme Nicole Bricq, rapporteure générale.** – Je pourrai vous apporter cette précision, mais après avoir entendu Mme Péresse, il me semble que mes propositions soutiennent la comparaison...

**M. Philippe Marini, président.** – Mais si l'on additionne le « paquet Péresse » et le « paquet Bricq », cela fait beaucoup ! Il faut garder un peu de marge pour l'avenir...

**Mme Nicole Bricq, rapporteure générale.** – De part et d'autre, nous proposons 5 milliards d'euros de recettes fiscales nouvelles en 2012. Le deuxième plan Fillon repose en 2012 pour les trois quarts sur des hausses de prélèvements obligatoires, dont une augmentation générale de la TVA.

**M. Philippe Marini, président.** – Non pas générale, mais ciblée. En revanche, le gel du barème de l'impôt sur le revenu a bien une portée générale...

**Mme Nicole Bricq, rapporteure générale.** – Et il pénalise surtout les foyers relevant des tranches les plus basses. Mais j'ai bien compris que les propositions de la droite n'étaient pas idéologiques...

*A l'issue de ce débat, la commission décide de proposer au Sénat d'adopter l'ensemble des articles de la première partie du projet de loi de finances pour 2012 ainsi modifiés, à l'exception des articles 3 bis, 3 ter et 26 dont l'examen est réservé jusqu'à la transmission définitive du texte par l'Assemblée nationale.*