

N° 689

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2011-2012

Enregistré à la Présidence du Sénat le 23 juillet 2012

RAPPORT

FAIT

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

Par M. François MARC,

Sénateur,
Rapporteur général

Tome I : Rapport

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

Voir le(s) numéro(s) :

Assemblée nationale (14^{ème} législ.) : 71, 77, 78, 79 et T.A. 2

Sénat : 687, 690 et 691 (2011-2012)

SOMMAIRE

Pages

EXPOSÉ GÉNÉRAL

I. UN DÉFICIT PUBLIC QUI SERAIT DE L'ORDRE DE 5 POINTS DE PIB EN 2012 SANS MESURES NOUVELLES	9
A. UNE CROISSANCE INFÉRIEURE AUX PRÉVISIONS DE LA PRÉCÉDENTE MAJORITÉ	10
B. DES RECETTES SURESTIMÉES	11
1. <i>La nécessité de prendre des mesures supplémentaires en 2012 pour ramener comme prévu le déficit public à 4,5 points de PIB</i>	11
a) Selon la Cour des comptes, des recettes publiques inférieures de 6 à 10 milliards d'euros aux prévisions	11
b) Selon le Gouvernement, des recettes qui, sans mesures correctrices, seraient inférieures en 2012 de 7,1 milliards d'euros aux prévisions	12
C. DES DÉPENSES SOUS-ÉVALUÉES	13
1. <i>Un aléa de 1,2 à 2 milliards d'euros pour l'Etat, selon la Cour des comptes et le Gouvernement</i>	13
2. <i>Des risques de dérapage pour les autres administrations publiques</i>	15
II. UNE NOUVELLE DONNE BUDGÉTAIRE	16
A. UN BUDGET 2012 PLUS SINCÈRE	16
1. <i>Recettes : le triple impact d'une moindre croissance, d'informations nouvelles sur les contentieux et d'erreurs de prévision (- 6,3 milliards d'euros)</i>	16
a) Des recettes fiscales révisées à la baisse de 5,8 milliards d'euros	16
b) Des prévisions de recettes non fiscales réévaluées de moins 0,5 milliard d'euros	20
2. <i>Dépenses : des hypothèses révisées au regard des premières données en exécution</i>	20
a) L'engagement de respecter le plafond de la norme de dépenses pour 2012 et donc de corriger les dérapages	20
b) Une nouvelle augmentation de la réserve de précaution à hauteur de 1,5 milliard d'euros	23
B. L'AMORCE D'UN NOUVEAU PARTAGE DE L'EFFORT	24
1. <i>Des mesures fiscales pour un juste partage de l'effort de redressement des comptes</i>	24
a) Des hausses des prélèvements sur les personnes physiques ciblées sur les ménages aux capacités contributives les plus élevées	24
b) Des augmentations des prélèvements sur les entreprises tenant compte de l'investissement et de l'emploi	25
c) Des baisses de TVA en faveur des biens culturels	27
d) Le solde des nouvelles mesures fiscales : 4,9 milliards d'euros de ressources supplémentaires en comptabilité budgétaire (5,7 milliards d'euros en comptabilité nationale)	27
e) Un impact cumulé des nouvelles mesures fiscales de 10,4 milliards d'euros en 2013, porté à 11,7 milliards d'euros par les amendements de l'Assemblée nationale	30
2. <i>Les autres opérations budgétaires : des priorités financées</i>	32
a) Les mesures relevant du champ de la Sécurité sociale	32
(1) La majoration de l'allocation de rentrée scolaire	33
(2) Des possibilités élargies de départ à la retraite à 60 ans	33
b) Les mesures financées dans le présent projet de loi de finances	34
(1) Le rétablissement des moyens humains du service public de l'éducation	34
(2) La baisse des traitements du Président de la République et du Premier ministre	36

c) D'autres mesures à financer par redéploiement	36
(1) La hausse du SMIC : en 2012, des dépenses supplémentaires à hauteur de 0,5 milliard d'euros pour les différentes administrations publiques	36
(2) La suppression de la prise en charge des frais de scolarité	38
(3) L'élargissement de l'accès aux soins des bénéficiaires de l'aide médicale d'Etat	38
(4) La réduction des rémunérations des membres du Gouvernement et de leurs collaborateurs	38
C. UNE AMÉLIORATION DU SOLDE BUDGÉTAIRE DE 3,7 MILLIARDS D'EUROS	38
1. Une baisse des dépenses de l'Etat de 0,7 milliard d'euros, sous l'effet d'une diminution des charges de la dette	38
2. Des recettes nettes en diminution de 1,4 milliard d'euros	40
3. L'annulation des crédits destinés à la Grèce, à l'origine d'une amélioration du solde des comptes spéciaux (+ 4,4 milliards d'euros).....	41
4. Une amélioration du solde budgétaire de 3,7 milliards d'euros, limitée à 0,5 milliard d'euros en comptabilité nationale	42
a) Une amélioration de 3,7 milliards d'euros du solde budgétaire... ..	42
b) ... mais de seulement 0,5 milliard d'euros en comptabilité nationale (solde maastrichtien)	45
c) Une diminution du besoin de financement de l'Etat, toutefois encore supérieure à la prévision initiale.....	46
5. Les relations entre le budget de l'Etat et la sécurité sociale : une dette nette de l'Etat de 2,9 milliards d'euros en comptabilité nationale	48

EXAMEN DES ARTICLES

PREMIÈRE PARTIE CONDITIONS GÉNÉRALES DE L'ÉQUILIBRE FINANCIER

TITRE 1^{ER} DISPOSITIONS RELATIVES AUX RESSOURCES

I – IMPÔTS ET RESSOURCES AUTORISÉS	51
• ARTICLE PREMIER (Art. 2 de la loi n° 2012-354 du 14 mars 2012 de finances rectificative pour 2012, art. L.241-2, L. 245-16, L. 241-6, L. 241-6-1, L. 241-13 et L. 131-7 du code de la sécurité sociale, art. L. 741-3 et L. 741-4 du code rural et de la pêche maritime, art. 278, 297, 298 quater et 575 A du code général des impôts, art. L.1615-6 du code général des collectivités territoriales, art. 53 de la loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007) Abrogation de la TVA dite sociale	51
• ARTICLE 1^{er} bis (nouveau) (Art. 13 de la loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011) Application du taux réduit de TVA à 5,5 % aux travaux, agréés en 2011, réalisés sur des logements sociaux	68
• ARTICLE 2 (Art. L. 241-17, L. 241-18, L.711-13 du code de la sécurité sociale, art. L. 741-15 du code rural et de la pêche maritime, art. 53 de la loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007 de finances pour 2008) Suppression des allègements sociaux attachés aux heures supplémentaires et complémentaires de travail	70
• ARTICLE 3 Contribution exceptionnelle sur la fortune au titre de l'année 2012	89
• ARTICLE 4 (Art. 776 A, 776 ter, 777, 779, 784, 788, 790 B, 790 D, 790 E, 790 F, 790 G, 793 bis du code général des impôts, art. 7 de la loi n° 2011-900 de finances rectificative pour 2011) Aménagement des droits de mutation à titre gratuit	97

• <i>ARTICLE 5 (Art. 119 bis, art. 137 bis, art. 137 ter, art. 163 quinquies C, art. 163 quinquies C bis, art. 235 ter ZCA [nouveau] et art. 213 du code général des impôts)</i> Suppression de la retenue à la source applicable aux distributions de dividendes de source française à des organismes de placement collectif en valeurs mobilières (OPCVM), organismes de placement collectif immobiliers (OPCI) ou sociétés d'investissement à capital fixe (SICAF) étrangers, et création d'une contribution additionnelle à l'impôt sur les sociétés sur les montants distribués.....	110
• <i>ARTICLE 6 (Art. 235 ter ZD du code général des impôts)</i> Doublement du taux de la taxe sur les transactions financières.....	124
• <i>ARTICLE 7</i> Création d'une contribution exceptionnelle due par certains établissements de crédit (Art. 235 ter ZE du code général des impôts)	135
• <i>ARTICLE 8</i> Contribution exceptionnelle sur la valeur des stocks de produits pétroliers.....	146
• <i>ARTICLE 9 (Art. 235 ter ZAA, 1668 B [nouveau], 1731 A bis [nouveau] du code général des impôts)</i> Versement anticipé de contribution exceptionnelle sur l'impôt sur les sociétés.....	152
• <i>ARTICLE 10 (Art. 237 bis A du code général des impôts)</i> Suppression de l'avantage fiscal lié à la provision pour investissement.....	159
• <i>ARTICLE 11 (Art. 209 B du code général des impôts)</i> Renversement de la charge de la preuve pour les transferts de bénéfices vers les pays à fiscalité privilégiée.....	165
• <i>ARTICLE 12 (Art. 209, 221 et 223 I du code général des impôts)</i> Lutte contre les transferts abusifs de déficits.....	179
• <i>ARTICLE 13 (Art. 145, 210 A, 219 et 223 B du code général des impôts)</i> Dispositif anti-abus relatif aux schémas de désinvestissement dits « coquillards ».....	191
• <i>ARTICLE 14 (Art. 39 et 1586 sexies du code général des impôts)</i> Impôt sur les bénéfices des entreprises – Non déductibilité des abandons de créance à caractère financier.....	199
• <i>ARTICLE 15 (Art. 38 et 209 du code général des impôts)</i> Élimination des distorsions entre le régime fiscal des subventions et celui des apports.....	206
• <i>ARTICLE 15 bis (nouveau) (Art. L. 31-10-2 du code de la construction et de l'habitation)</i> Éligibilité au prêt à taux zéro (PTZ+).....	213
II – RESSOURCES AFFECTÉES.....	215
• <i>ARTICLE 16</i> Réforme de la contribution de France Télécom à l'Etat pour la prise en charge de la retraite de ses fonctionnaires.....	215
• <i>ARTICLE 17</i> Création du compte d'affectation spéciale « Participation de la France au désendettement de la Grèce ».....	217
• <i>ARTICLE 18 (Décret n° 2012-822 du 26 juin 2012)</i> Ratification d'un décret relatif à la rémunération de certains services rendus par l'Autorité de la concurrence.....	232
TITRE II	
DISPOSITIONS RELATIVES À L'ÉQUILIBRE DES RESSOURCES	
ET DES CHARGES	
• <i>ARTICLE 19 (ET ÉTAT A)</i> Equilibre général du budget, trésorerie et plafond d'autorisation des emplois.....	235

SECONDE PARTIE
MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

TITRE 1^{ER}

AUTORISATIONS BUDGÉTAIRES POUR 2012. - CRÉDITS DES MISSIONS

- **ARTICLE 20 Budget général : ouvertures et annulations de crédits**..... 236
- **ARTICLE 21 (ET ÉTAT C) Budgets annexes : ouvertures et annulations de crédits** 238
- **ARTICLE 22 (ET ÉTAT D) Comptes spéciaux : ouvertures et annulations de crédits**..... 239

TITRE II

**AUTORISATIONS BUDGÉTAIRES POUR 2012. - PLAFONDS DES
AUTORISATIONS D'EMPLOIS**

- **ARTICLE 23 Plafonds des autorisations d'emplois** 240

TITRE III

DISPOSITIONS PERMANENTES

- I – MESURES FISCALES NON RATTACHÉES..... 241
 - **ARTICLE 24 Taux réduit de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) à 5,5 % sur les livres**..... 241
 - **ARTICLE 25 (Art. L. 136-6 et L. 136-7 du code de la sécurité sociale) Assujettissement aux prélèvements sociaux sur le capital des revenus immobiliers de source française (revenus fonciers et plus-values immobilières) perçus par les non-résidents**..... 249
 - **ARTICLE 26 (Art. L.137-13 et L. 137-14 du code de la sécurité sociale) Hausse du prélèvement social sur les « stock options » et attributions gratuites d'actions** 262
 - **ARTICLE 27 (Art. 137-16 du code de la sécurité sociale) Hausse du forfait social** 273
 - **ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 27 (Art. 34 de la loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010) Relance des opérations de révision des valeurs locatives professionnelles** 284
 - **ARTICLES ADDITIONNELS APRÈS L'ARTICLE 27 (Art. 1411, 1638-0 bis et 1647 D du code général des impôts, art. 78 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010) Améliorations techniques du cadre fiscal applicable à l'intercommunalité en cas de fusion, de retrait ou d'adhésion de communes**..... 290
 - **ARTICLE 27 bis (nouveau) (Art. 1600 du code général des impôts) Modalités de recouvrement de la taxe additionnelle à la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises au titre de la taxe pour frais de chambre de commerce et d'industrie** 292
- II – AUTRES MESURES 295
 - **ARTICLE 28 Diminution du traitement du Président de la République et de celui du Premier ministre**..... 295
 - **ARTICLE 29 (Art. L. 251-1, L. 251-2 et L. 253-3-1 du code de l'action sociale et des familles et art. 968 E du code général des impôts) Faciliter l'accès aux soins des bénéficiaires de l'aide médicale d'Etat (AME)**..... 300
 - **ARTICLE 30 Suppression de la prise en charge des frais de scolarité des enfants français scolarisés dans un établissement français à l'étranger**..... 307
 - **ARTICLE 31 (nouveau) (Art. 49 de la loi n° 2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités) Report de l'accession aux responsabilités et compétences élargies (RCE) des universités d'Antille-Guyane et de la Réunion au 1^{er} janvier 2013** 313

- *ARTICLE 32 (nouveau) (Art. 12-2 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale) Taux de cotisation au Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT).....* 315

- TRAVAUX DE LA COMMISSION** 317

- I. AUDITION DE MM. PIERRE MOSCOVICI, MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES, ET JÉRÔME CAHUZAC, MINISTRE DÉLÉGUÉ CHARGÉ DU BUDGET** 317

- II. EXAMEN EN COMMISSION.....** 334

EXPOSÉ GÉNÉRAL

Le deuxième projet de loi de finances rectificative pour 2012 contient les modifications apportées par la nouvelle majorité à un budget adopté et modifié une fois par la majorité précédente.

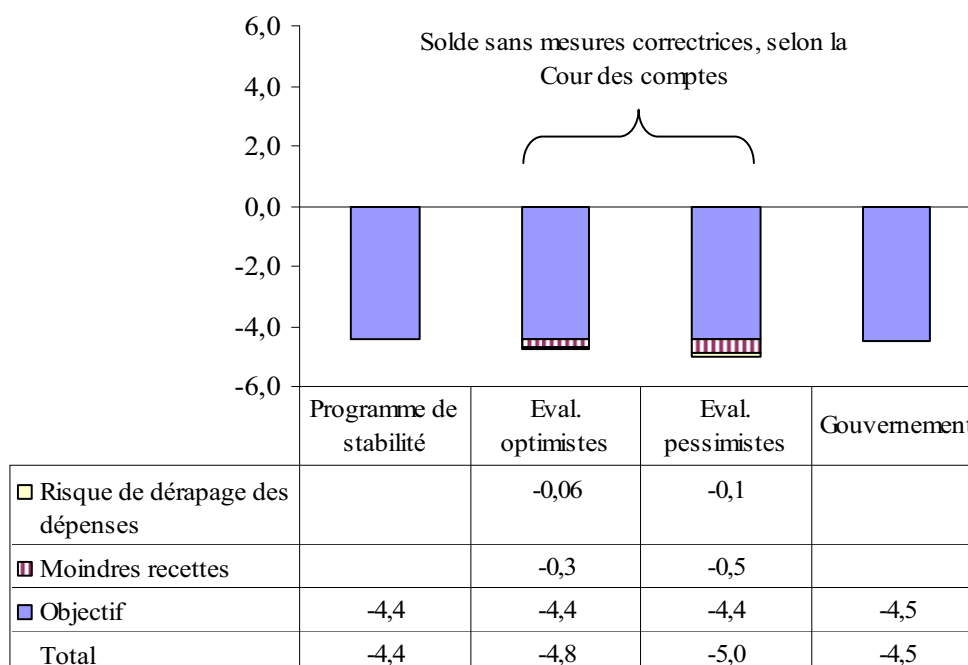
Ces modifications ont pour objet de permettre à notre pays de mieux faire face à la crise de la zone euro en assurant le respect de sa trajectoire budgétaire et en l'engageant sur le chemin d'une plus grande justice sociale et fiscale.

I. UN DÉFICIT PUBLIC QUI SERAIT DE L'ORDRE DE 5 POINTS DE PIB EN 2012 SANS MESURES NOUVELLES

Le présent projet de loi de finances rectificative a pour principal objet de permettre à la France de ramener son déficit public à 4,5 points de PIB en 2012. En effet, sans mesures correctrices le déficit pourrait atteindre 5 points de PIB, comme le montre le graphique ci-après.

Le solde public de 2012

(en points de PIB)



Source : d'après le rapport du Gouvernement préalable au débat d'orientation des finances publiques pour 2013 et le rapport de la Cour des comptes sur la situation et les perspectives des finances publiques de juillet 2012

A. UNE CROISSANCE INFÉRIEURE AUX PRÉVISIONS DE LA PRÉCÉDENTE MAJORITÉ

La croissance du PIB en **2012** devrait être inférieure à la prévision de la précédente majorité, de 0,7 %. Ainsi, le Gouvernement retient une prévision de croissance de **0,3 %**.

Le tableau ci-après rappelle les trois scénarios retenus pour 2012 et 2013 par la commission des finances dans le cadre du débat d'orientation des finances publiques pour 2013. La prévision du Gouvernement pour 2012, de 0,3 %, pouvait alors sembler prudente : elle était de 0,3 % pour le consensus des conjoncturistes et 0,4 % pour l'Insee.

Toutefois, depuis, **la situation s'est encore dégradée**, et le **consensus des conjoncturistes prévoit désormais une croissance de 0,2 % en 2012** et 0,7 % en 2013, ce qui est proche du scénario pessimiste de la commission des finances.

Quelques scénarios de croissance du PIB

(en %)

	Croissance par rapport au trimestre précédent								2012	2013
	2012				2013					
	1	2	3	4	1	2	3	4		
Commission des finances (scénarios retenus pour le débat d'orientation des finances publiques pour 2013)										
1. Scénario de référence de la commission des finances (prévisions de l'Insee pour 2012, puis croissance trimestrielle égale à son potentiel)*	0	0	0,1	0,2	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	1,2
2. Scénario optimiste	0	0	0,2	0,3	0,4	0,5	0,5	0,5	0,4	1,5
3. Scénario pessimiste	0	-0,1**	0	0	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,5
Gouvernement et consensus des conjoncturistes										
<i>Gouvernement</i>									0,3	1,2
<i>Consensus des conjoncturistes***</i>									0,2	0,7

* Ce scénario était proche en juin dernier de celui du consensus des conjoncturistes, de 0,3 % en 2012 et 0,9 % en 2013 (*Consensus Forecasts*, juin 2012). L'Insee prévoyait en juin dernier une croissance de 0,4 % en 2012 (note de conjoncture, juin 2012). Toutefois désormais le consensus des conjoncturistes, plus pessimiste, prévoit une croissance de respectivement 0,2 % et 0,7 % (*Consensus Forecasts*, juillet 2012).

** La croissance du PIB a été nulle au premier trimestre, et la Banque de France a indiqué le 8 juin 2012 prévoir une croissance de -0,1 % au deuxième.

*** *Consensus Forecasts*, juillet 2012.

Sources : Insee, calculs de la commission des finances

B. DES RECETTES SURESTIMÉES

1. La nécessité de prendre des mesures supplémentaires en 2012 pour ramener comme prévu le déficit public à 4,5 points de PIB

a) Selon la Cour des comptes, des recettes publiques inférieures de 6 à 10 milliards d'euros aux prévisions

Le 2 juillet 2012, la Cour des comptes a publié son rapport annuel sur la situation et les perspectives des finances publiques, prévu par l'article 58-3° de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF). Ce rapport constitue l'« audit » de la situation des finances publiques demandé par le Premier ministre, par lettre du 18 mai 2012 adressée au Premier président de la Cour des comptes.

- La Cour des comptes considère qu'en l'absence de mesures supplémentaires, **le déficit public serait accru en 2012 de 6 à 10 milliards d'euros (soit de 0,3 à 0,5 point de PIB) par rapport à la prévision.** Il serait donc non de 4,4 points de PIB (comme prévu par le précédent Gouvernement), mais de 4,7 à 4,9 points de PIB.

Les risques pesant sur le déficit public de 2012, selon la Cour des comptes

(en milliards d'euros)

	Etat+ODAC	APUL	ASSO	APU
Recettes avec croissance à 0,7 %	+ 2 à + 5	+1	0 à + 1	+ 3 à + 7
Dépenses avec croissance à 0,7 %	0	0	0	0
Déficit avec croissance à 0,7 %	+ 2 à + 5	+1	0 à + 1	+ 3 à + 7
<i>Déficit avec croissance à 0,4 %</i>	<i>Non réparti</i>			<i>+ 6 à + 10</i>

Source : Cour des comptes, rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques, 2 juillet 2012

- Comme le montre le tableau, ces 6 à 10 milliards d'euros de déficit supplémentaire proviendraient de recettes inférieures aux prévisions.

Ces moindres recettes concerneraient essentiellement les recettes fiscales de l'Etat, et, parmi elles, **l'impôt sur les sociétés**, comme le montre le tableau ci-après.

Les risques pesant sur les recettes fiscales de l'Etat en 2012, selon la Cour des comptes

(en milliards d'euros)

	Hypothèse basse	Hypothèse haute
Etat	2,0	5,0
Impôt sur les sociétés	1,5	3,5
TVA	0,4	0,6
Impôt sur le revenu	0,1	0,3
Remboursement impôts locaux	0,0	0,6
Administrations de sécurité sociale	0,0	1,0
Administrations publiques locales	1,0	
Total avec croissance de 0,7 %	3,0	7,0
Impact de la moindre croissance	3,0	
Total avec croissance de 0,4 %	6,0	10,0

Source : Cour des comptes, rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques, 2 juillet 2012

b) Selon le Gouvernement, des recettes qui, sans mesures correctrices, seraient inférieures en 2012 de 7,1 milliards d'euros aux prévisions

Le Gouvernement évalue les moindres recettes par rapport aux prévisions à **7,1 milliards d'euros** en 2012.

Ce chiffre se situe dans le bas de l'intervalle retenu par la Cour des comptes, comme le montre le tableau ci-après.

Les risques pesant sur les recettes en 2012

(en milliards d'euros)

	Cour des comptes*		Gouvernement (hypothèse de croissance de 0,3 %)**
	Hypothèse basse	Hypothèse haute	
Etat	2,0	5,0	5,1
Impôt sur les sociétés	1,5	3,5	3,4
TVA	0,4	0,6	1,4
Impôt sur le revenu	0,1	0,3	0,3
Remboursement impôts locaux	0,0	0,6	
Administrations de sécurité sociale	0,0	1,0	1,0
Administrations publiques locales	1,0		1,0
Total avec croissance de 0,7 %	3,0	7,0	-
Impact de la moindre croissance	3,0		-
Total avec croissance de 0,4 % (Cour des comptes) ou 0,3 % (Gouvernement)	6,0	10,0	7,1

* Cour des comptes, rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques, 2 juillet 2012

** Rapport déposé en vue du débat d'orientation des finances publiques pour 2013.

Source : documents indiqués

Votre rapporteur général a montré dans son rapport en vue du débat d'orientation des finances publiques tenu au Sénat le 17 juillet 2012¹ que les ordres de grandeur évoqués par la Cour des comptes et le Gouvernement rejoignent ses propres calculs.

C. DES DÉPENSES SOUS-ÉVALUÉES

1. Un aléa de 1,2 à 2 milliards d'euros pour l'Etat, selon la Cour des comptes et le Gouvernement

La Cour des comptes identifie également des aléas relatifs aux dépenses.

Dans le cas de l'Etat, ces aléas seraient compris, sur le périmètre de la norme « zéro valeur » (donc hors pensions et charge d'intérêt), **entre 1,2 et 2 milliards d'euros**, comme le montre le tableau ci-après.

¹ « 2013-2017 : une trajectoire équilibrée pour les finances publiques », rapport d'information n° 659 (2011-2012).

**Les risques potentiels sur le périmètre de la norme « zéro valeur »,
selon la Cour des comptes**

(en millions d'euros)

Missions	Hypothèse basse	Hypothèse haute
Action extérieure de l'Etat	120	120
Administration générale et territoriale l'Etat	70	70
Agriculture, pêche, alimentation, forêt affaires rurales	225	225
Défense	500	600
Engagements financiers de l'État	100	100
Enseignement scolaire	0	80
Gestion des finances publiques et des ressources humaines	100	100
Immigration, asile et intégration	55	100
Justice	40	100
Médias, livre et industries culturelles	50	50
Outre-mer	70	70
Recherche et enseignement supérieur	0	120
Régimes sociaux et de retraite	15	15
Relations avec les collectivités territoriales	70	100
Solidarité, insertion et égalité des chances	320	420
Travail et emploi	20	200
Ville et logement	125	250
Total missions hors dette et pensions	1 880	2 720
Marges liées à la sous-consommation des crédits disponibles	-800	-800
Risque sur le PSR Union Européenne	100	100
Risque sur le PSR collectivités locales	0	0
Total champ de la norme « zéro valeur »	1 180	2 020

Source : Cour des comptes, rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques, 2 juillet 2012

En particulier, la Cour des comptes a évalué un risque de dérapage des dépenses de personnel à 0,3 milliard d'euros, notamment sur la mission « Défense ». Hors dépenses de personnel, la mission « Défense » est également affectée par une sous-budgétisation des opérations extérieures (OPEX), des dépenses de carburants, et des dépenses d'infrastructures, pour des montants évalués respectivement à 200 millions, 100 millions et 70 millions d'euros. Au total, les risques potentiels pour la mission « Défense » sont ainsi évalués entre 500 millions et 600 millions d'euros.

Dans son rapport relatif au débat d'orientation des finances publiques pour 2013, le Gouvernement retient également un intervalle de 1,2 à 2 milliards d'euros.

2. Des risques de dérapage pour les autres administrations publiques

La Cour des comptes souligne également des risques de dérapage dans le cas des dépenses des administrations de sécurité sociale et des administrations publiques locales.

Les aléas relatifs aux dépenses de 2012 identifiés par la Cour des comptes

« Du fait de risques limités de dépassement, les normes de croissance en volume et en valeur des dépenses de l'Etat doivent pouvoir être respectées, comme en 2011, même si la contrainte est plus forte, en procédant à des redéploiements de crédits et en gageant tout au long de l'année les mesures nouvelles. A cette fin la marge de manœuvre que procure la réserve de précaution doit être complétée rapidement en gelant des crédits supplémentaires.

« Dans le champ social, l'ONDAM peut et doit être respecté, comme en 2010 et 2011. La poursuite de la maîtrise des dépenses, une grande prudence dans les dégels de crédits hospitaliers permettent de viser l'objectif d'une progression de l'ONDAM en 2012 de +2,5 % par rapport à l'ONDAM exécuté 2011.

« Les prévisions relatives aux autres dépenses sociales qui sont inscrites dans le programme de stabilité n'appellent pas d'observations particulières, sous réserve, pour ce qui concerne les indemnités de chômage et les autres dépenses liées aux revenus et à l'emploi des ménages, de la réalisation du scénario macroéconomique retenu par le Gouvernement précédent. Le bas niveau des taux d'intérêt peut même laisser escompter une réduction des dépenses des ASSO, par rapport au programme de stabilité, du fait d'une moindre charge d'intérêt, mais son ampleur reste difficile à estimer.

« L'évolution de l'investissement local est particulièrement difficile à prévoir. L'hypothèse retenue dans le programme de stabilité est plausible, mais sa réalisation est incertaine et pourrait influencer sur le déficit public de 2012 à hauteur d'environ 0,1 point de PIB, dans un sens comme dans l'autre.

« Les dépenses de fonctionnement des collectivités territoriales et les dépenses des ODAC sont moins volatiles que l'investissement local, et il n'y pas lieu de remettre en cause les montants inscrits dans le programme de stabilité. Il existe toutefois un aléa de l'ordre de 0,5 Md€, dans un sens ou dans l'autre. »

Source : Cour des comptes, rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques, 2 juillet 2012

II. UNE NOUVELLE DONNE BUDGÉTAIRE

A. UN BUDGET 2012 PLUS SINCÈRE

1. Recettes : le triple impact d'une moindre croissance, d'informations nouvelles sur les contentieux et d'erreurs de prévision (- 6,3 milliards d'euros)

Le présent projet de loi de finances rectificative fixe un triple objectif en recettes :

- compenser les moins-values de recettes ;
- remettre en cause les mesures les plus inéquitables du précédent gouvernement ;
- engager la réforme du système de prélèvements obligatoires, en vue d'un partage plus juste des efforts à accomplir pour répondre à l'urgence budgétaire.

a) Des recettes fiscales révisées à la baisse de 5,8 milliards d'euros

Le projet de loi de finances initiale pour 2012 n'avait pas été construit sur des bases entièrement sincères, si bien qu'il est aujourd'hui nécessaire de **rétablir des prévisions réalistes de recettes budgétaires**.

Les recettes fiscales nettes sont revues à la baisse de 5,8 milliards d'euros :

- la prévision d'impôt sur les sociétés (**IS**) est revue à la baisse de **3,4 milliards d'euros**, compte tenu de bénéfices fiscaux surestimés en prévision, comme l'ont montré les déclarations par les entreprises, en avril 2012, du solde d'IS au titre de 2011, ayant donné lieu à un ajustement du deuxième acompte d'IS pour 2012 versé en juin 2012 ;

- la prévision de taxe sur la valeur ajoutée (**TVA**) est révisée à un moindre niveau de **1,4 milliard d'euros**, dont 1 milliard d'euros correspondant à une surestimation dans la prévision initiale (sous-estimation des demandes de remboursement) et 0,4 milliard d'euros traduisant une prévision de croissance moins élevée ;

- la prise en compte d'informations nouvelles sur les **contentieux**, se traduisant par une charge supplémentaire de **1 milliard d'euros** (*cf. encadré ci-après*).

Les révisions des prévisions relatives aux contentieux

« La précédente loi de finances rectificative prévoyait 0,9 milliard d'euros de remboursements au titre des **contentieux liés au précompte mobilier**. Ces remboursements interviendront finalement principalement à compter de 2013. [soit un impact sur le solde 2012 de + **0,9 milliard d'euros**]

« En revanche, la précédente loi de finances faisait totalement l'impasse sur les contentieux liés au régime de **retenue à la source sur les dividendes de sociétés françaises versés aux OPCVM étrangers**, déclaré incompatible avec le droit européen par la Cour de justice de l'Union européenne ; les remboursements au titre de ces contentieux auront un impact sur les recettes de l'État à hauteur de - **1,5 milliard d'euros cette année** et a minima - 2,7 milliards d'euros en 2013-2014.

« Par ailleurs, il convient d'inscrire le remboursement, pour **0,4 milliard d'euros**, des **amendes infligées à dix banques françaises** en 2010 par l'Autorité de la concurrence pour entente sur la tarification des chèques, la Cour d'appel de Paris ayant prononcé l'annulation de ces amendes en février 2012. [soit un impact sur le solde 2012 de - **0,4 milliard d'euros**] ».

Source : exposé général des motifs du projet de loi de finances rectificatives

Dans son rapport sur le débat d'orientation sur les finances publiques 2013¹, votre rapporteur général avait calculé que, au regard des encaissements d'impôt sur les sociétés, de moindres recettes à hauteur de 3,4 milliards d'euros lui semblaient réalistes – tout en observant qu'il était encore trop tôt dans l'année pour évaluer les recettes attendues d'IS au regard des produits d'impôts perçus depuis le début de l'année 2012.

Dans le cas de la TVA, les écarts avec la prévision initiale ne peuvent pas être évalués de manière suffisamment précise pour apprécier si les encaissements attendus auront bien un impact de 1,4 milliard d'euros, lequel doit être considéré à ce stade comme une simple estimation.

Le tableau ci-dessous récapitule l'évolution des recettes fiscales (hors mesures nouvelles proposées par le présent projet de loi) : il fait ressortir un **manque de recettes fiscales de 6,4 milliards d'euros par rapport aux prévisions de la loi de finances initiale pour 2012**.

¹ Rapport n° 64 (2011-2012), « Prélèvements obligatoires 2007-2012 : un quinquennat d'incohérences et d'injustices ».

Evolution des recettes fiscales nettes (hors mesures nouvelles du présent collectif)

(en milliards d'euros)

	Exécution 2011	LFI 2012	LFR 1 2012	PLFR 2 2012	PLFR 2/ LFI 2012
Impôt sur le revenu	51,4	59,7	60,0	60,0	+ 0,3
Impôt sur les sociétés	39,1	44,9	43,1	39,7	- 5,2
Taxe intérieure sur les produits pétroliers	14,2	14,0	14,1	14,1	+ 0,1
Taxe sur la valeur ajoutée	131,9	137,8	137,1	135,6	- 2,2
Autres impôts	18,3	18,6	19,1	19,1	+ 0,5
Total	255,0	274,9	273,3	268,5	- 6,4

Source : projet de loi de finances rectificative

Le Gouvernement ne considère pas que les autres recettes fiscales soient remises en cause par une révision à la baisse de la croissance. Pourtant, dans son rapport sur la situation des finances publiques, remis le 2 juillet 2012, la Cour des comptes avait évalué à **au moins 0,1 milliard d'euros en 2012 les moindres recettes d'impôt sur le revenu (IR)**.

Interrogé sur ce point (*cf.* encadré ci-après), le Gouvernement a répondu notamment que les déclarations d'impôt sur le revenu 2011 opérées en 2012 étaient encore trop récentes pour que disposer d'informations sur les moins-values de recettes d'impôt sur le revenu lors de l'émission des rôles. Les résultats en exécution de l'année 2011 avaient pu être intégrés dans la première loi de finances rectificative pour 2012.

La révision des recettes d'impôt sur le revenu : un exercice prématuré ?

« Les recettes d'impôt sur le revenu peuvent difficilement être révisées en l'absence d'information nouvelle sur les revenus 2011 et leur impact sur le calcul de l'impôt payé en 2012.

« Il convient tout d'abord de noter que la première loi de finances rectificative pour 2012 a permis d'intégrer les éléments résultant de l'exécution de l'année passée.

« Par ailleurs, l'examen des recouvrements ne permet pas à ce stade d'établir avec certitude un écart significatif par rapport aux prévisions de la première loi de finances rectificative. En effet, l'impôt encaissé depuis le début de l'année correspond très largement aux acomptes versés d'après l'impôt dû en 2011 et n'apporte pas suffisamment d'information significative sur l'impôt 2012. Le calcul de l'impôt 2012 se fera en effet d'après les déclarations de revenu 2011 et une régularisation sera effectuée par rapport aux acomptes déjà versés.

« La révision de l'impôt ne peut donc être opérée tant que les résultats des deux premières émissions ne sont pas connus : les rôles à homologuer, avant envoi des avis d'imposition sont en effet répartis en quatre « groupes », selon notamment les modalités de déclaration. Il y a donc au total quatre émissions (c'est-à-dire homologations d'un « groupe » de rôles) : la première a lieu autour du 5 juillet, la deuxième autour du 20 juillet (les deux premières émissions représentent 90 % des émissions) ; la troisième autour du 15 septembre (les émissions de juillet et septembre représentent 95 % des émissions) et la dernière autour du 15 décembre (ce qui induit des recouvrements en n+1).

« Les résultats des deux premières émissions ne sont pas encore connus et sont indispensables pour l'actualisation des prévisions d'impôt sur le revenu. Ils seront établis d'ici fin juillet, et traités pendant l'été ; le niveau d'impôt sur le revenu présenté dans le révisé 2012 du projet de loi de finances pour 2013 tiendra compte de cette analyse.

« En parallèle de ce travail d'analyse des émissions, un suivi des recouvrements est mené tout au long de l'année : il permet de repérer, sur des postes de l'impôt sur le revenu indépendant des résultats des déclarations 2042¹ d'éventuelles moins-values ou plus-values par rapport au profil établi sur la base des recouvrements des années passées. Cette évaluation n'apporte en général pas d'informations significatives en début d'année, mais est en revanche très utile pour procéder aux derniers ajustements opérés en loi de finances rectificative de fin d'année ».

Source : réponses au questionnaire de votre rapporteur général

Des incertitudes pèsent également sur les remboursements d'impôts locaux, ainsi que sur les droits de mutation à titre onéreux (DMTO), ce qui, s'agissant des DMTO, fait peser un risque sur les finances locales, selon le rapport de la Cour des comptes sur la situation des finances publiques, rendu en juillet 2012.

S'agissant des remboursements d'impôts locaux, il est possible que les dégrèvements de contribution économique territoriale au titre de l'écrêtement des pertes n'aient pas été totalement comptabilisés en 2011. Dans cette hypothèse, une partie des dégrèvements dus en 2011 augmenterait le déficit 2012, entraînant une majoration des remboursements qui pourrait atteindre jusqu'à 0,6 milliard d'euros.

En ce qui concerne les DMTO, la réforme de la fiscalité des plus-values immobilières a pu entraîner des comportements d'anticipation des transactions en 2011, entraînant une diminution par contrecoup en 2012. Par ailleurs, le retournement du marché immobilier pèse fortement sur les DMTO, conduisant la Cour des comptes à envisager, au maximum, une baisse de plus de 10 % des droits de mutation à titre onéreux, soit des moins-values de recettes fiscales comprises entre **0,8 et 1,2 milliard d'euros**.

¹ Il s'agit des titres précédents et antérieurs qui correspondent aux recouvrements effectués en 2012 sur des revenus déclarés en 2011 ou à des dates antérieures, des plus-values des particuliers déclarées sur les déclarations 2048 (sur les plus-values de cessions d'immeubles et de droits immobiliers), des remboursements et dégrèvements liés à la gestion des produits de l'impôt...

b) Des prévisions de recettes non fiscales réévaluées de moins 0,5 milliard d'euros

Pour leur part, les **recettes non fiscales** sont révisées à la baisse de **0,5 milliard d'euros**, correspondant au solde des opérations suivantes :

- une baisse (- 0,3 milliard d'euros) des recettes de la Caisse des dépôts et consignations (CDC), au regard du résultat 2011 de la CDC et des fonds d'épargne réglementés, fortement affectés l'an dernier par la décote des titres grecs ;

- une diminution (- 0,3 milliard d'euros) au titre des intérêts versés par la Grèce, puisque le plan d'aide à la Grèce prévoit une baisse rétroactive des taux d'intérêts consentis dans le cadre des prêts bilatéraux ainsi que l'arrêt des décaissements de nouveaux prêts sous ce régime en 2012 ;

- enfin, une amélioration (+ 0,1 milliard d'euros) au titre des revenus de la garantie Dexia, compte tenu des encaissements déjà constatés au titre de la mise en œuvre des garanties prévues par la troisième loi de finances rectificative pour 2011.

Les dispositions de l'article 17 du présent projet de loi, qui prévoient que la Banque de France reverse à la Grèce les sommes correspondant à la rémunération des titres souverains grecs qu'elle détient, pourraient aussi avoir une incidence sur le niveau des recettes non fiscales en réduisant le dividende versé à l'Etat par la Banque centrale.

Au total, les recettes fiscales et non fiscales diminuent de 6,3 milliards d'euros.

2. Dépenses : des hypothèses révisées au regard des premières données en exécution

a) L'engagement de respecter le plafond de la norme de dépenses pour 2012 et donc de corriger les dérapages

La loi de finances initiale pour 2012 a retenu un objectif de progression des dépenses de l'Etat au sens large (en incluant les prélèvements sur recettes) plus ambitieux que la stabilisation en volume et fixé à 1,13 %, représentant une progression des dépenses de 4,3 milliards d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2011, de 357 milliards à 361,3 milliards d'euros, comme détaillé dans le tableau ci-après.

En exécution, les dépenses de l'Etat ont atteint 357,45 milliards d'euros en 2011, soit une progression fixée par la LFI 2012 de 1,09 %.

Pour respecter la trajectoire des finances publiques sur la période 2011-2013 fixée par la loi de programmation des finances publiques

du 28 décembre 2010¹, la première loi de finances rectificative pour 2012 du 14 mars 2012 avait déjà opéré des annulations de crédits sur les missions du budget général à hauteur de 1,2 milliard d'euros (dont 1 milliard d'euros sur les crédits mis en réserve). Par ailleurs, la première loi de finances rectificative pour 2012 avait réduit de 0,7 milliard d'euros la prévision de dépense au titre de la charge de la dette, en raison du bas niveau des taux d'intérêt. La progression annuelle des dépenses relevant de la norme « zéro volume » avait ainsi été ramenée de 1,13 % à 0,6 %.

S'agissant des dépenses du présent projet de loi de finances, le Gouvernement a pour ambition de respecter les plafonds fixés dans la loi de finances initiale pour 2012, alors que certaines mesures ne sont pas financées, et à permettre la mise en œuvre des nouvelles priorités.

Toutefois, l'économie réalisée sur la charge de la dette – à hauteur de 0,7 milliard d'euros – **diminue encore à 0,48 % la progression annuelle des dépenses sous la norme « zéro volume » (contre 1,13 % en LFI et 0,60 % après l'adoption du premier collectif 2012)**, comme le détaille le tableau ci-après.

Pour la norme « zéro valeur » (qui n'inclut pas les charges de la dette et les pensions), le présent projet de loi de finances ne modifie pas les équilibres issus du premier collectif budgétaire de 2012 : les crédits (273,7 milliards d'euros) sont en diminution de 0,7 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2011 (275,6 milliards d'euros), et de 0,6 % par rapport à l'exécution 2011 (275,4 milliards d'euros).

¹ Loi n° 2010-1645 du 28 décembre 2010 de programmation des finances publiques pour les années 2011 à 2014. L'article 5 de la loi de programmation des finances publiques a fixé un double objectif :

D'une part, « les dépenses du budget général de l'Etat et les prélèvements sur recettes ne peuvent, à périmètre 2010, excéder 352,3 milliards d'euros, pour chacune des années 2011, 2012, 2013 et 2014, en euros de 2010. Ce montant est actualisé en fonction de la prévision d'indice des prix à la consommation hors tabac associée au projet de loi de finances pour l'année concernée » (norme dite « zéro volume », élargie aux prélèvements sur recettes).

D'autre part, « hors charge de la dette et hors contributions aux pensions des fonctionnaires de l'Etat, ces dépenses et prélèvements sur recettes sont, à périmètre constant, au plus égaux à 274,8 milliards d'euros » (norme dite « zéro valeur », hors charges de la dette et pensions).

Evolution des dépenses de l'Etat en norme élargie

(en milliards d'euros)

	LFI 2011	LFI 2012	LFR-1 2012	PLFR-2 2012	Variation LFI 2012/ LFI 2011	Variation PLFR/ LFI 2011
Budget général	286,4	290,7	295,5	294,8	1,5 %	2,9 %
Charge de la dette	45,4	48,8	48,1	47,4	7,5 %	4,4 %
Pensions	36,0	37,6	37,6	37,6	4,6 %	4,6 %
Personnel	81,1	80,4	80,4	80,5	- 0,9 %	- 0,8 %
Provisions	0,0	0,0	0,0	0,0	- 2,9 %	- 2,9 %
Autres dépenses sous norme	123,9	123,8	122,6	122,6	0,0 %	- 1,0 %
Autres dépenses hors norme	0	0	6,7	6,7		
Prélèvements sur recettes	73,6	74,4	74,4	74,4	1,2 %	1,2 %
Collectivités territoriales sous norme	52,4	51,7	51,7	51,7	- 1,2 %	- 1,2 %
Collectivités territoriales hors norme	2,9	3,8	3,8	3,8	30,0 %	30,0 %
Union européenne	18,2	18,9	18,9	18,9	3,5 %	3,5 %
TOTAL	360,0	365,2	369,9	369,2	1,4 %	2,6 %
Périmètre zéro valeur (Gouvernement)	275,6	274,9	273,7	273,7	- 0,3 %	- 0,7 %
Périmètre zéro volume (Gouvernement)	357,0	361,3	359,4	358,7	1,2 %	0,48 %
Périmètre zéro valeur (avec MES ¹ et BI ²)	275,6	274,9	280,4	280,4	- 0,3 %	1,7 %
Périmètre zéro volume (avec MES et BI)	357,0	361,3	366,1	365,4	1,2 %	2,3 %

Source : commission des finances, d'après le projet de loi de finances rectificative et la direction du budget

¹ Mécanisme européen de stabilité.

² Banque de l'industrie.

b) Une nouvelle augmentation de la réserve de précaution à hauteur de 1,5 milliard d'euros

Pour absorber les risques de dérapage mis en évidence par la Cour des comptes et respecter les plafonds de dépenses fixés par la loi de finances initiale, le présent projet de loi de finances rectificative propose d'**augmenter la réserve de précaution de 1,5 milliard d'euros**, l'opération étant ainsi neutre sur le solde budgétaire. Comme le précise l'exposé des motifs du projet de loi de finances, « *ce gel des dépenses permettra de dégager les marges nécessaires au respect du plafond de dépenses, dans l'attente d'une revue plus complète des perspectives d'exécution, qui seront présentées au Parlement à l'automne dans le cadre du projet de loi de finances rectificative de fin d'année* ».

Le précédent gouvernement avait déjà procédé à une augmentation de la réserve de précaution par rapport à l'année 2011. **En 2012, les crédits hors personnel ont été gelés à hauteur de 6 % au lieu de 5 % en 2011**, le gel demeurant fixé à 0,5 % sur les crédits de titre 2. En application de ces taux, la **réserve dite « théorique »** atteignait 8,2 milliards d'euros en AE et 7,9 milliards d'euros en CP en début de gestion. Ce montant a été augmenté de 125 millions d'euros au titre de deux mises en réserves spécifiques destinées au « Fonds Etat exemplaire » et à des mesures en faveur de l'insertion des personnes handicapées dans la fonction publique, puis diminué de 969 millions d'euros correspondant aux parts des subventions aux opérateurs rémunérant leurs charges de personnel.

La **réserve dite « initiale »** était donc de 7,3 milliards d'euros en AE et 6,8 milliards d'euros en CP début 2012 (*cf.* tableau ci-après). **Sur ce montant, 1,055 milliard d'euros avait déjà fait l'objet d'une annulation dans le cadre du premier collectif budgétaire pour 2012.**

La réserve de précaution en 2012 après l'adoption du premier collectif en 2012

(en millions d'euros)

	Titre 2	Hors titre 2		T2+HT2	
		AE	CP	AE	CP
Mise en réserve théorique	590	7 583	7 326	8 173	7 916
<i>Surgel FEE et handicap</i>	<i>0</i>	<i>125</i>	<i>125</i>	<i>125</i>	<i>125</i>
<i>Réduction de la réserve au titre de la masse salariale opérateurs</i>	<i>0</i>	<i>-969</i>	<i>-969</i>	<i>-969</i>	<i>-969</i>
<i>Autres ajustements</i>	<i>0</i>	<i>-26</i>	<i>-253</i>		
Mise en réserve initiale	590	6 713	6 229	7 304	6 819
<i>Mouvements intervenus sur la mise en réserve</i>	<i>-3</i>	<i>-14</i>	<i>-7</i>	<i>-17</i>	<i>-9</i>
<i>Dégel prévu pour financement du sommet social (P102 P103)</i>	<i>0</i>	<i>-430</i>	<i>-430</i>	<i>-430</i>	<i>-430</i>
<i>Annulations opérées dans la LFR I</i>	<i>0</i>	<i>-1 064</i>	<i>-1 055</i>	<i>-1 064</i>	<i>-1 055</i>
Mise en réserve actuelle	588	5 205	4 736	5 793	5 324

Source : réponses au questionnaire sur le premier collectif budgétaire pour 2012

L'ampleur de cette annulation de crédits mis en réserve, en début d'exercice, avait suscité de très vives interrogations de notre collègue Nicole Bricq, alors rapporteure générale, qui observait que le gouvernement précédent, en annulant des crédits dans la réserve de précaution, manquait de prudence et détournait la réserve de sa vocation, car *« le fait de vider la réserve d'une partie de sa substance dès le début de l'année hypothèque la fin de gestion en réduisant les marges de manœuvre futures du Gouvernement pour faire face à d'éventuels aléas, tels que des dérapages sur les dépenses de guichet ou les dépenses de rémunération, comme il a pu en être constaté au cours des derniers exercices »*.

Le présent projet de loi de finances rectificative, en augmentant à nouveau la **réserve** de 1,5 milliard d'euros, **porte son montant à 6,9 milliards d'euros en crédits de paiement** (y compris les dépenses de personnel du titre 2), afin de lui permettre de **faire face à des aléas de gestion**.

Cette opération valide aussi le constat de votre commission des finances lors de l'examen du précédent collectif : **les annulations de crédits mis en réserve étaient un prétexte pour ne pas réaliser des baisses ciblées, devant conduire à de nouvelles mises en réserve – d'un montant supérieur – dans le cadre du présent collectif.**

B. L'AMORCE D'UN NOUVEAU PARTAGE DE L'EFFORT

1. Des mesures fiscales pour un juste partage de l'effort de redressement des comptes

a) Des hausses des prélèvements sur les personnes physiques ciblées sur les ménages aux capacités contributives les plus élevées

L'article premier du projet de loi de finances rectificative prévoit **l'abrogation du mécanisme de TVA dite « sociale »** qui aurait pesé sur le pouvoir d'achat des ménages, notamment les plus modestes, la consommation et la croissance de l'économie, en augmentant la TVA de 1,6 point. L'opération est neutre pour le budget de l'Etat, puisqu'elle correspond en fait à un arbitrage entre des recettes de TVA et de contribution sociale généralisée (CSG). En revanche, la hausse est maintenue pour l'imposition des revenus du capital (soit **0,8 milliard d'euros en 2012**, au bénéfice des seuls **organismes de sécurité sociale**).

D'autre part, les hausses de prélèvements ciblent les ménages aux capacités contributives les plus importantes :

- une contribution exceptionnelle au titre de l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) (**2,325 milliards d'euros** de recettes supplémentaires) ;

- l'augmentation des droits de mutation à titre gratuit (DMTG) sur les patrimoines les plus importants (**0,14 milliard d'euros**) ;

- l'assujettissement aux prélèvements sociaux des revenus immobiliers des non-résidents (**0,05 milliard d'euros** au profit des organismes de sécurité sociale).

Il s'agit donc, pour la nouvelle majorité, de prendre le contre-pied de la politique fiscale du quinquennat précédent, dont la loi du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat (TEPA)¹ constituait le meilleur symbole. Comme l'a relevé notre ancienne collègue Nicole Bricq, alors rapporteur générale, dans son rapport d'information² sur les prélèvements obligatoires et leur évolution, le volet patrimonial de cette loi a conduit à une réduction de 3,3 milliards d'euros de ces impositions. De plus, la révision du barème de l'ISF, en 2011, a bien montré la volonté du précédent gouvernement de protéger les redevables de cet impôt, même à une période où la crise économique faisait déjà sentir fortement ses effets.

A l'inverse, la nouvelle majorité assume de solliciter en priorité les ménages les plus aisés (et singulièrement ceux dont la contribution à l'ISF est la plus importante, premiers bénéficiaires du bouclier fiscal) **en cette période de forte tension sur les comptes publics**, tant au travers de la contribution exceptionnelle sur la fortune qu'au travers de l'alourdissement des droits de mutation à titre gratuit.

En effet, comme cela sera développé ci-après dans le cadre des commentaires des articles 3 et 4 du présent projet de loi de finances rectificative, la détention du patrimoine confère incontestablement une faculté contributive qu'il est d'autant moins illégitime de taxer que les inégalités patrimoniales sont encore plus fortes que les inégalités de revenus.

Ces mesures de rendement sont donc également des mesures de justice.

b) Des augmentations des prélèvements sur les entreprises tenant compte de l'investissement et de l'emploi

Les mesures fiscales relatives aux entreprises visent à améliorer la situation des comptes publics, tout en tenant compte des conséquences sur l'investissement et l'emploi. Elles remettent en cause des dispositifs à **l'efficacité limitée ou favorisant les montages pour diminuer l'impôt dû, en visant d'abord les grandes entreprises et les secteurs dont la rentabilité est plus élevée.**

¹ Loi n° 2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat.

² Rapport n° 64 (2011-2012), « Prélèvements obligatoires 2007-2012 : un quinquennat d'incohérences et d'injustices ».

Les mesures proposées comportent :

- à l'article 2, la suppression des allègements sociaux attachés aux heures de travail supplémentaires et complémentaires, sauf pour les très petites entreprises (ressources attendues : **0,98 milliard d'euros**) ;

- à l'article 9, le versement anticipé de la majoration exceptionnelle de 5 % sur l'IS des entreprises ayant un chiffre d'affaires supérieur à 250 millions d'euros (**0,8 milliard d'euros**) ;

- à l'article 27, l'encadrement des avantages fiscaux et sociaux incitant au développement de formes de rémunération (participation, intéressement...) se substituant au salaire direct (**0,55 milliard d'euros**, au profit des organismes de sécurité sociale) ;

- à l'article 8, la création d'une contribution exceptionnelle sur la valeur des stocks de produits pétroliers (**0,55 milliard d'euros**) ;

- à l'article 7, la création d'une contribution exceptionnelle sur certains établissements de crédit (**0,55 milliard d'euros**) ;

- un ensemble de cinq mesures visant à lutter contre certains abus (article 11 : renversement de la charge de la preuve pour les transferts de bénéfices vers les pays à fiscalité privilégiée ; article 12 : transferts abusifs de déficits ; article 13 : schémas de désinvestissement dits « coquillards » ; article 14 : non-déductibilité des abandons de créances à caractère financier ; article 15 : distorsions entre le régime fiscal des subventions et celui des apports) ; l'ensemble des économies attendues sont évaluées à **0,2 milliard d'euros** en 2012 (et 0,8 milliard d'euros en 2013), mais il y a lieu de s'interroger sur le rendement effectif de chacune de ces cinq mesures, évalué indistinctement à 40 millions d'euros en 2012 et 200 millions d'euros en 2013 ;

- à l'article 5, le doublement de la taxe sur les transactions financières, afin de lutter contre les mouvements spéculatifs de capitaux (**0,17 milliard d'euros**) ;

- à l'article 26, le renforcement de la taxation des stock-options (**0,075 milliard d'euros**, au profit des organismes de sécurité sociale) ;

- à l'article 9, une contribution additionnelle à l'impôt sur les sociétés (IS), qui permet de faire face à la perte du contentieux relatif à la taxation des dividendes versés à des OPCVM étrangers, tout en incitant au réinvestissement des bénéfices plutôt qu'à leur distribution sous forme de dividendes (**mesure non évaluée** en 2012) ;

- à l'article 10, la suppression de l'avantage fiscal lié à la constitution d'une provision pour investissement (**mesure non évaluée** en 2012).

Au total, ce sont près de 3 milliards d'euros de prélèvements nouveaux sur les entreprises qui sont inscrits dans le PLFR. Comme pour les personnes physiques, le Gouvernement a été guidé par un impératif de justice.

Il convient tout d'abord de souligner que cinq de ces articles visent à **mettre fin à des comportements d'optimisation fiscale**, pratiqués notamment par les plus grandes entreprises. Or il est avéré que ces redevables ont un taux implicite d'imposition sur les sociétés moins élevés que les petites et moyennes entreprises¹. La lutte contre l'optimisation est donc la voie du rétablissement d'une certaine **égalité devant l'impôt** entre toutes les entreprises.

Les autres mesures présentent d'abord un **caractère de rendement** et ont pour objet de participer à la réduction des déficits publics. Le Gouvernement s'est attaché à **cibler en priorité les secteurs financier** – à travers le doublement du produit de la taxe de risque systémique et le doublement du taux de la taxe sur les transactions financières – et **pétrolier**, ainsi que les **grandes entreprises**.

Par ailleurs, le Gouvernement met en œuvre un engagement du Président de la République en instituant une **contribution additionnelle à l'impôt sur les sociétés sur les dividendes distribués**. Le montant d'impôt sur les sociétés sera donc modulé selon qu'une entreprise fait le choix de mettre en réserve ses bénéfices et d'investir ou bien de distribuer un dividende à ses actionnaires.

Enfin, le présent projet de loi ne comporte pas de dispositions tendant à réformer en profondeur l'assiette ou la structure des taux de l'impôt sur les sociétés. En effet, ces mesures, qui seules permettront d'adapter la charge fiscale des entreprises à leurs réelles capacités contributives, trouveront naturellement leur place dans le projet de loi de finances initiale pour 2013.

c) Des baisses de TVA en faveur des biens culturels

La seule diminution des prélèvements obligatoires concerne la baisse de la TVA applicable sur les livres, de 7 % à 5,5 %, à l'article 24, laquelle représente une nouvelle dépense fiscale évaluée à **50 millions d'euros**. Cette mesure apporte une réponse adaptée à la situation de la filière du livre.

Cette mesure n'est pas prise en compte dans le chiffrage global du projet de loi de finances rectificative, son impact étant intégré dans la marge d'incertitude sur l'évolution globale des recettes de TVA.

d) Le solde des nouvelles mesures fiscales : 4,9 milliards d'euros de ressources supplémentaires en comptabilité budgétaire (5,7 milliards d'euros en comptabilité nationale)

Les nouvelles mesures fiscales se traduisent par **des ressources supplémentaires de 4,9 milliards d'euros en 2012** (en comptabilité

¹ Trésor-éco, Le taux de taxation implicite des bénéfices en France, n° 88, juin 2011

budgétaire¹, pour le seul budget de l'Etat), selon les chiffrages du Gouvernement figurant dans l'exposé des motifs du projet de loi de finances.

Toutefois, comme le fait apparaître le détail des mesures suivant les évaluations préalables des différents articles du projet de loi de finances, les hausses de prélèvements s'élèvent à **7,2 milliards d'euros** (dont **5,715 milliards d'euros pour le budget de l'Etat, en comptabilité nationale**¹, et 1,485 milliard d'euros pour les organismes de sécurité sociale) et s'établissent comme suit :

- pour les personnes physiques, 2,465 milliards d'euros de ressources supplémentaires attendues pour l'Etat et 0,85 milliard d'euros pour les organismes de sécurité sociale, soit au total 3,315 milliard d'euros ;

- pour les entreprises, 3,25 milliards d'euros de ressources supplémentaires pour l'Etat et 0,625 milliards d'euros pour les organismes de sécurité sociale, soit au total 3,875 milliard d'euros.

Le tableau ci-après détaille l'impact des mesures nouvelles, en comptabilité budgétaire et en comptabilité nationale.

¹ La comptabilité nationale repose sur les droits constatés (rattachement des opérations à l'année du fait générateur) tandis que la comptabilité budgétaire est une comptabilité de caisse (rattachement des opérations à la date de d'encaissement ou de décaissement).

**Impact des mesures nouvelles en recettes
du deuxième projet de loi de finances rectificative pour 2012**

(en milliards d'euros)

Article	Mesures	2012	dont Etat (compta- bilité nationale)	dont Etat (compta- bilité budgétaire)	dont sécurité sociale
1	Suppression de la TVA "sociale" ¹	0,8			0,8
2	Remise en cause de l'exonération sociale des heures supplémentaires	0,98	0,98	0,16	0
3	Contribution exceptionnelle sur la fortune en 2012	2,3	2,3	2,3	
4	Retour sur les allègements des droits de succession	0,14	0,14	0,14	
5	Contribution additionnelle à l'impôt sur les sociétés sur les montants distribués	0			
6	Taxation des opérations financières	0,17	0,17	0,17	
7	Contribution du secteur bancaire	0,55	0,55	0,55	
8	Contribution exceptionnelle du secteur pétrolier	0,55	0,55	0,55	
9	Anticipation du versement de la majoration exceptionnelle de 5% d'IS pour les entreprises de plus de 250 M€ de CA	0,8	0,8	0,8	
10	Suppression de l'avantage fiscal pour la provision pour investissement	0,0			
11 à 15	Mesures anti-abus en matière de fiscalité des entreprises	0,2	0,2	0,2	
24	Baisse de la TVA sur le livre	0,0			
25	Assujettissement aux prélèvements sociaux des revenus immobiliers des non-résidents	0,05			0,05
26	Taxation accrue des stocks options	0,075			0,075
27	Limitation des niches sociales sur l'épargne salariale	0,55			0,55
29	Suppression du droit d'entrée dans l'aide médicale d'Etat (AME)	-0,003	-0,003	-0,003	
	TOTAL MESURES NOUVELLES PLFR	7,2	5,7	4,9	1,5

Source : ministère de l'économie et des finances

La différence des recettes fiscales attendues en comptabilité budgétaire et en comptabilité nationale tient exclusivement à la remise en cause de l'exonération des heures supplémentaires.

Cette mesure a un rendement de **980 millions d'euros** pour l'année 2012 (**en comptabilité nationale**, laquelle repose sur les droits constatés).

¹ Les sommes inscrites correspondent au maintien de l'imposition sur les revenus de placement.

Mais seulement 625 millions d'euros doivent être encaissés d'ici la fin de l'année 2012 (et donc être intégrés en comptabilité budgétaire, le reliquat de 355 millions d'euros devant être retracé dans la comptabilité budgétaire 2013). Par ailleurs, une partie de cette somme doit être rétrocédée aux organismes de sécurité sociale. Le gain de cette mesure n'atteint donc que **156 millions d'euros en comptabilité budgétaire pour 2012**, ainsi que l'a expliqué le Gouvernement à votre rapporteur général :

« Comme le précise l'évaluation préalable de l'article 2 du PLFR, le gain est de 980 millions d'euros en 2012 en droits constatés (c'est-à-dire dont le fait générateur se rattache à l'exercice 2012) ; il se traduira par des encaissements sur 2012 à hauteur de 625 millions d'euros seulement, le reste étant encaissé en 2013.

« Sur ces 625 millions d'euros, une partie est rétrocédée aux organismes de sécurité sociale au titre du recalibrage du panier fiscal et de l'apurement de la dette sur le dispositif de compensation. Au final, l'Etat n'encaissera qu'un montant estimé à 156 millions d'euros en 2012. Toutefois, ces sommes correspondent à des transferts entre administrations publiques et sont globalement neutres sur le solde public »¹.

e) Un impact cumulé des nouvelles mesures fiscales de 10,4 milliards d'euros en 2013, porté à 11,7 milliards d'euros par les amendements de l'Assemblée nationale

Comme le montre le tableau ci-après, les mesures proposées dans le texte **initial** du présent projet de loi de finances rectificative avaient pour effet **d'augmenter les recettes de 2013 de 10,4 milliards d'euros, dont 7,2 milliards d'euros dès 2012 et 3,2 milliards d'euros en 2013².**

Plusieurs mesures produisent un effet en année pleine en 2013 : la hausse de l'imposition sur les revenus du patrimoine dans le cadre de l'abrogation de la TVA sociale, la fin de l'exonération sociale des heures supplémentaires, l'augmentation des droits de mutation, la taxation des opérations financières, les mesures anti-abus en matière de fiscalité des entreprises, l'assujettissement aux prélèvements sociaux des revenus immobiliers des non-résidents, la taxation accrue des stocks options et la limitation des niches sociales sur l'épargne salariale.

A contrario, l'anticipation du versement de la majoration exceptionnelle d'impôts sur les sociétés et la contribution exceptionnelle du secteur pétrolier se traduisent par des moindres recettes en 2013.

¹ Source : réponses au questionnaire de votre rapporteur général.

² 6,1 milliards d'euros de mesures nouvelles en 2013 selon le Gouvernement. Toutefois ce montant inclut deux dispositions qui ne figurent pas dans le texte initial du présent PLFR (réformes annoncées de l'ISF et de la taxe systémique), et ne sont donc pas prises en compte ici.

Les mesures du deuxième projet de loi de finances rectificative pour 2012 (au sens de la comptabilité nationale)

(en mesures nouvelles et en milliards d'euros)

Article	Catégorie d'APU	Texte initial		PLFR amendé		Assemblée nationale		Ecart	
		2012	2013	2012	2013	Cumulé*	2012	2013	Cumulé*
1	ASSO	0,8	1,8	2,6	0,8	1,8	0,8	1,8	
		-2,9	-7,7	-10,6	-2,9	-7,7	-10,6		
		3,6	9,6	13,2	3,6	9,6	13,2		
1 bis	Etat			-0,01	-0,01	-0,01	-0,01	-0,01	-0,02
2	Etat	1,0	2,0	3,0	1,0	2,0	3,0		
2	Etat				0,6	0,6	0,6	0	0,6
3	Etat	2,3	-2,3	0,0	2,3	-2,3	0,0		
4	Etat	0,1	1,1	1,2	0,1	1,1	1,2		
5	Etat	0,4	0,4	0,8	0,4	0,7	1,1		0,3
5	Etat	-0,4	-0,4	-0,8	-0,4	-0,5	-0,9		-0,1
6	Etat	0,2	0,3	0,5	0,2	0,3	0,5		
7	Etat	0,6	-0,6	0,0	0,6	0,0	0,6		0,6
8	Etat	0,6	-0,6	0,0	0,6	-0,6	0,0		
9	Etat	0,8	-1,6	-0,8	0,8	-1,6	-0,8		
10	Etat	0,0	0,1	0,1	0,0	0,1	0,1	NS	NS
11 à 15	Etat	0,2	0,8	1,0	0,2	0,8	1,0		
24	Etat	0,0	-0,1	-0,1	0,0	-0,1	-0,1		-0,02
25	ASSO	0,1	0,2	0,3	0,1	0,2	0,3		
26	ASSO	0,1	0,2	0,3	0,1	0,2	0,3	0,02	-0,02
27	ASSO	0,6	1,8	2,4	0,7	1,7	2,4	0,1	-0,1
29	Etat	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0		
TOTAL MESURES NOUVELLES PLFR		7,2	3,2	10,4	7,3	4,4	11,7	0,1	1,2
dont :									
Etat		5,7	-0,8	4,9	5,7	0,5	6,2	0,0	1,3
ASSO		1,5	4,0	5,5	1,6	3,8	5,5	0,2	0,0

Lecture : les mesures du texte initial augmentaient les recettes de 2013 de 10,4 milliards d'euros, dont 7,2 milliards dès 2012.

Mesure nouvelle : mesure exprimée par rapport à l'année précédente. APU : administrations publiques. ASSO : administration de sécurité sociale.

NB : seules sont ici prises en compte les mesures du PLFR. La réforme annoncée de l'ISF n'est donc pas prise en compte, et la réforme de la taxe systémique ne l'est que pour le texte adopté par l'Assemblée nationale. Cela réduit les mesures nouvelles de 2,9 Mds € en 2013 par rapport à la présentation du Gouvernement (+ 6,1 milliards d'euros en 2013).

* Impact sur les recettes de 2013.

Source : rapport du Gouvernement en vue du débat d'orientation des finances publiques ; calculs de la commission des finances

Selon les calculs de votre commission des finances, **les amendements adoptés en première lecture à l'Assemblée nationale ont eu pour effet de majorer les recettes de 2013 de 1,3 milliard d'euros (dont 0,1 milliard dès 2012)**. Ainsi, au total **les recettes de 2013 sont accrues de 11,7 milliards d'euros (dont 7,3 milliards dès 2012)**.

Plus précisément, les mesures suivantes ont été adoptées par l'Assemblée nationale :

- le maintien de la TVA à taux réduit sur les travaux dans les logements sociaux (article 1^{er} bis), représentant un coût annuel pour les finances publiques évalué à quelques dizaines de millions d'euros par le Gouvernement, soit 20 millions d'euros en 2013 dans notre estimation ;

- à l'article 2, une remise en cause de l'exonération fiscale des heures supplémentaires au titre de l'impôt sur le revenu, dont le rendement sera de 1,4 milliard d'euros en année pleine à partir de 2014, soit 0,58 milliard d'euros pour son application en 2013 sur l'imposition au cours des cinq derniers mois de l'année 2013 ;

- à l'article 5, un élargissement de l'assiette de la taxe sur les dividendes ;

- à l'article 7, la prorogation en 2013 de la contribution exceptionnelle du secteur bancaire, soit des ressources supplémentaires de 0,55 milliard d'euros en 2013 ;

- à l'article 10, le maintien de l'avantage fiscal au titre de la provision pour investissement pour les sociétés coopératives et participatives (SCOP) se traduit par des moindres recettes fiscales à hauteur de 1 à 2 millions d'euros en 2012 et 4 millions d'euros en 2013 ;

- à l'article 24, l'extension de la TVA à taux réduit sur la billetterie des spectacles vivants, représentant une perte de recettes de 19 millions d'euros au maximum en 2013 ;

- à l'article 26, une entrée en vigueur anticipée de deux mois de la taxation accrue des stocks options sur la part patronale, soit une ressource supplémentaire pour la sécurité sociale de l'ordre de 20 millions d'euros en 2012 ;

- à l'article 27, une entrée en vigueur anticipée d'un mois de la limitation des niches sociales sur l'épargne salariale, ce qui accroît à due concurrence (soit 138 millions d'euros) les ressources de la sécurité sociale attendues pour 2012.

2. Les autres opérations budgétaires : des priorités financées

a) Les mesures relevant du champ de la Sécurité sociale

Un certain nombre de mesures relèvent des finances sociales, que leur adoption relève du domaine réglementaire ou législatif.

(1) La majoration de l'allocation de rentrée scolaire

A la charge de la branche « famille », l'allocation de rentrée scolaire (ARS) est versée, sous conditions de ressources¹, aux familles ayant au moins un enfant scolarisé et âgé de 6 à 18 ans. Lors du conseil des ministres du 30 mai 2012, le Gouvernement a annoncé que le montant de l'ARS serait revalorisé par décret de 25 % à la prochaine rentrée (contre une revalorisation de 1,5 % lors de la rentrée 2011, correspondant à l'inflation), les plafonds de ressources pour bénéficier de l'ARS étant inchangés.

A la rentrée 2012, son montant s'établira comme suit :

- 356,20 euros pour les enfants âgés de 6 à 10 ans ;
- 375,85 euros de 11 à 14 ans ;
- 388,87 euros de 15 à 18 ans.

Le coût global de cette mesure, correspondant à un engagement de campagne, s'élève à **372 millions d'euros** (portant le coût global de l'ARS à 1,86 milliard d'euros) et bénéficierait à près de trois millions de familles.

Cette mesure sera financée de manière pérenne par l'affectation d'une fraction de la hausse de 2 points des prélèvements sociaux sur les revenus du patrimoine et de placement, laquelle a un rendement global de 0,8 milliard d'euros – c'est donc près de la moitié de cette hausse qui devrait être affectée à la revalorisation de l'ARS.

(2) Des possibilités élargies de départ à la retraite à 60 ans

Répondant à un principe de justice sociale, les possibilités de départ à la retraite à 60 ans sont élargies pour les personnes ayant commencé de travailler à 18 ou 19 ans.

Ces mesures seront intégralement financées par une augmentation, par voie réglementaire, des cotisations sociales retraite. Cette opération n'est pas retracée dans le budget de l'Etat ; **le solde de l'opération est nul pour les organismes de sécurité sociale.**

Selon les précisions apportées par le Gouvernement à votre rapporteur général, l'extension de l'accès aux carrières longues permettrait à environ 3 000 agents de la fonction publique d'Etat d'anticiper leur départ dès 2012. Cet effectif augmenterait progressivement pour atteindre 4 500 en 2017 et diminuerait ensuite. Toutefois, comme le précise le Gouvernement, « *l'impact sur les effectifs d'entrées en paiement serait plus limité puisque les départs anticipés à l'année d'avant seraient compensés par ceux de personnes qui seraient parties plus tard sans la réforme et anticipent leur départ d'une voire deux années* ».

¹ A la rentrée 2012-2013, pour pouvoir percevoir l'allocation de rentrée scolaire, les ressources du foyer (sur la base des revenus de l'année 2010) ne devront pas dépasser 23 200 euros pour un enfant, 28 554 euros pour deux enfants et 33 908 euros pour trois enfants (plus 5 354 euros par enfant supplémentaire).

L'impact financier serait très limité en 2012 (9 millions d'euros) puisque la mesure ne s'appliquerait que sur deux mois, avant de monter progressivement en puissance jusqu'en 2017 (pour un coût maximum de 170 millions d'euros par an).

L'impact financier des nouvelles possibilités de départ en retraite à 60 ans

(en millions d'euros)

	Nb de bénéficiaires de l'extension RALC	Impact de l'extension RALC sur le solde des effectifs annuels	Impact financier (en M€ courants)
2012	3 100	2 400	9
2013	3 500	400	56
2014	4 000	900	88
2015	4 100	1 600	112
2016	4 300	1 300	133
2017	4 500	0	169
2018	4 000	-800	159
2019	3 800	-700	144
2020	3 400	-500	133
2021	3 100	-600	123
2022	2 800	-400	114

Lecture : En 2012, le déficit des départs liés à la mesure d'âge initiale de la réforme de 2010 serait réduit de 2 400 avec l'élargissement des possibilités de départ à 60 ans. Le nombre global de bénéficiaires concernés par l'extension du droit à la retraite anticipée prévue par le décret n°2012-847 du 2 juillet 2012 serait, quant à lui, de 3 100 agents la première année.

Source : DGFIP, service des Retraites de l'Etat –Modèle Paco

b) Les mesures financées dans le présent projet de loi de finances

(1) Le rétablissement des moyens humains du service public de l'éducation

Afin de financer d'urgence les priorités du service public de l'éducation, des **ouvertures de crédits** sont proposées à hauteur de **89,5 millions d'euros** pour recruter dès la rentrée 2012 :

- 1 000 professeurs des écoles (1 000 emplois équivalent temps plein, ETP qui correspondent, en année pleine sur l'année 2012, à 333 équivalent temps plein travaillés, ETPT) ;
- 100 conseillers principaux d'éducation (100 ETP, 33 ETPT) ;
- 1 500 auxiliaires de vie scolaire individualisés au service des élèves handicapés (1 500 ETP, 500 ETPT) ;

- 2 000 assistants d'éducation qui assurent l'accompagnement des élèves (soit 667 ETPT) ;

- 500 agents chargés de la prévention et de la sécurité scolaire dans les établissements en difficulté (soit 17 ETPT) ;

- ainsi que 50 emplois dans l'enseignement technique agricole (soit 17 ETPT).

Ces différents mouvements se traduisent ainsi par **la création de 1 524 ETPT** à l'article 23 du présent projet de loi de finances, les postes d'assistants d'éducation étant financés sur des crédits d'intervention de titre 6.

En effet, la mise en place de décharges provisoires de services au bénéfice des enseignants titulaires nouvellement recrutés suppose la mobilisation de moyens supplémentaires en compensation à hauteur de l'équivalent de 1 500 ETP et 500 ETPT dans l'enseignement public du second degré et 128 ETP mais 141 ETPT dans l'enseignement privé¹, soit au total 1 628 ETPT et 641 ETPT.

Le tableau ci-dessous fait la synthèse des créations d'emplois.

**Les créations d'emplois dans l'enseignement scolaire
proposées par le présent collectif**

(en ETP et ETPT)

	ETP	ETPT	Remarques
Créations de postes			
Professeurs des écoles (1)	1 000	333	
Conseillers principaux d'éducation (2)	100	33	
Auxiliaires de vie scolaire individualisés (3)	1 500	500	
Emplois sont également créés dans l'enseignement technique agricole (4)	50	17	
Assistants d'éducation (AED) afin d'assurer l'accompagnement des élèves (5)	2 000	667	Hors titre 2
Assistants d'éducation chargés de la prévention et de la sécurité (6)	500	17	Hors titre 2
TOTAL CREATIONS DE POSTES	5 150		
Mise en place de décharges provisoires de services au bénéfice des enseignants titulaires nouvellement recrutés (7)	1 628	641	
TOTAL TITRE 2 [(1) à (4) et (7)]	4 278	1 524	

Source : ministère de l'économie et des finances

¹ Les décharges dans l'enseignement privé se décomposent ainsi en effectifs physiques :

- 850 postes concernés dans le premier degré, mais ces décharges devant être organisées sur six semaines en fin d'année 2012, elles n'ont pas d'impact sur le schéma d'emplois (les ETP entrent et sortent la même année) mais bien en ETPT à hauteur de 98 ;
- 128 ETP dans le second degré, soit 43 ETPT ;
- le total en ETPT est donc de $98 + 43 = 141$.

Pour compenser les ouvertures de crédits opérées au profit de la mission « Enseignement scolaire », conformément aux engagements du Gouvernement de couvrir toute dépense supplémentaire par des économies à due concurrence, des **annulations de crédits sont opérées à hauteur de 89,5 millions d'euros**, suivant une même clé de répartition fixée à hauteur d'environ 0,1 % des dépenses de fonctionnement (titre 3), des dépenses d'investissement (titre 5) et des dépenses d'intervention (titre 6), hors dépenses obligatoires (dépenses dites de guichet, ayant un caractère quasi-automatique).

(2) La baisse des traitements du Président de la République et du Premier ministre

Montrant que l'effort de réduction de la dépense publique est conduit à tous les niveaux de l'Etat, le présent projet de loi de finances rectificative propose de diminuer les traitements du Président de la République et du Premier ministre.

L'économie correspondante est estimée à **95 852 euros** en 2012.

c) D'autres mesures à financer par redéploiement

Un certain nombre de **mesures**, déjà prises, ne sont **pas financées dans le présent projet de loi de finances rectificative**.

Au regard des enjeux budgétaires, relativement limités, le Gouvernement considère en effet que leur **financement** pourra être assuré **par redéploiement** de crédits, **sans remettre en cause la norme de dépense**.

(1) La hausse du SMIC : en 2012, des dépenses supplémentaires à hauteur de 0,5 milliard d'euros pour les différentes administrations publiques

Décidée au 1^{er} juillet 2012 pour garantir le pouvoir d'achat des ménages les plus modestes, la hausse du SMIC se traduit par une augmentation des rémunérations des agents de l'Etat en début de grille indiciaire et des dispositifs indexés sur le SMIC (comme les contrats aidés) pris en charge par l'Etat, à hauteur de **0,1 milliard d'euros**. Pour les autres entités publiques, l'impact s'élève à **0,5 milliard d'euros**.

Le tableau ci-après détaille les effets de la revalorisation du SMIC en 2012 et 2013 pour les administrations publiques.

**Les dépenses supplémentaires pour les administrations publiques
suite à la revalorisation du SMIC**

(en milliard d'euros)

Poste de dépenses	2012	2013
Etat-Masse salariale + dispositifs indexés sur le SMIC (financé sous norme zéro valeur)	0,1	0,05
Effet cotisations sociales	0,2	0,1
Effet masse salariale hôpitaux et collectivités territoriales	0,2	0,15
Total	0,5	0,3
<i>Effet net hors Etat</i>	<i>0,4</i>	<i>0,2</i>

Source : ministère de l'économie et des finances

L'impact sur les cotisations de sécurité sociale représente un solde de dépenses supplémentaires **évalué à 0,2 milliard d'euros**. Ce solde correspond au surcoût des allègements généraux de charges sociales (- 0,7 milliard d'euros), à la charge du régime général, que compense en partie la hausse de la masse salariale et des cotisations (à hauteur de + 0,5 milliard d'euros). Ces mesures réduisant l'impact sur les recettes de la Sécurité sociale des mesures nouvelles proposées dans le cadre du PLFR (en augmentation de 1,5 milliard d'euros).

La revalorisation du SMIC a également un impact de 0,2 milliard d'euros sur les établissements publics, les collectivités territoriales et les hôpitaux, sous l'effet de la hausse de la masse salariale.

Le Gouvernement a ajouté que pour « *les collectivités territoriales, étant donné leur nombre (plus de 36 000), la mesure a un coût inférieur à 5 000 euros par collectivité. En outre, elle sera vraisemblablement prise en compte dans le cadre des négociations salariales menées par chaque collectivité. Elle aura donc sans doute un coût moindre* ».

En 2013, l'impact est limité au « coup de pouce » supplémentaire, soit 0,3 milliard d'euros, puisque la loi prévoit en tout état de cause une revalorisation à compter du 1^{er} janvier 2013.

(2) La suppression de la prise en charge des frais de scolarité

Afin de mieux tenir compte des situations des familles concernées, il est proposé de supprimer la prise en charge des frais de scolarité des enfants français scolarisés dans les classes de lycée des établissements d'enseignement français à l'étranger.

L'économie réalisée est estimée à **12,5 millions d'euros** en 2012.

Une partie des économies sera redéployée, notamment sous forme de bourses attribuées sur critères sociaux, pour répondre aux besoins des familles les plus modestes.

(3) L'élargissement de l'accès aux soins des bénéficiaires de l'aide médicale d'Etat

Les mesures proposées pour faciliter l'accès aux soins des bénéficiaires de l'aide médicale d'Etat (AME) représentent une dépense supplémentaire de **3,1 millions d'euros en 2012**.

(4) La réduction des rémunérations des membres du Gouvernement et de leurs collaborateurs

Signe de la volonté de faire partager à tous les niveaux l'effort de réduction des dépenses publiques, les crédits de rémunération des membres du Gouvernement (à hauteur de 30 % pour ces derniers) et de leurs collaborateurs ont été réduits nominalement et globalement, du fait d'une limitation stricte du nombre de membres des cabinets (quinze pour un ministère de plein exercice, dix pour un ministère délégué).

Au moment de la construction du projet de loi de finances rectificative, les recrutements de collaborateurs ministériels restaient en cours, et il est encore trop tôt pour chiffrer l'économie budgétaire correspondante, qui sera un des déterminants de l'évolution globale des crédits de masse salariale. Toutefois, **pour les seuls ministres et ministres délégués, cette économie est évaluée à 1 million d'euros**.

C. UNE AMÉLIORATION DU SOLDE BUDGÉTAIRE DE 3,7 MILLIARDS D'EUROS

1. Une baisse des dépenses de l'Etat de 0,7 milliard d'euros, sous l'effet d'une diminution des charges de la dette

Les **dépenses** de l'Etat au titre du **remboursement de la dette diminuent globalement de 0,7 milliard d'euros**, sous l'effet de deux mouvements :

- des niveaux historiquement bas des taux d'intérêt sur la dette souveraine française, conduisant à réévaluer à la baisse (- 1,4 milliard d'euros) la prévision de charge d'intérêts sur les bons du Trésor à court terme ;

- en raison d'une inflation supérieure aux prévisions sur la période mai 2011 - mai 2012, une réévaluation à la hausse (+ 0,7 milliard d'euros) des dépenses liées aux titres indexés sur l'inflation.

Un des effets de la crise des dettes souveraines est une « **fuite vers la qualité** » favorisant l'achat de titres de dettes de pays tels que la France, présentant de meilleures garanties. ». Par ailleurs, comme l'observe l'Agence France Trésor, « *le faible niveau des taux illustre par ailleurs la forte demande des gestions monétaires et obligataires, des fonds de pensions et des compagnies d'assurances et des banques centrales et fonds souverains des pays émergents pour les valeurs du Trésor* ».

Sur les six premiers mois de l'année 2012, le taux moyen pondéré de la dette souveraine à plus d'un an a atteint 2,14 %, soit le niveau le plus bas depuis la création de l'euro. Ce chiffre fait suite à des taux très favorables enregistrés en 2010 (2,53 %), ainsi qu'en 2011 (2,8 %). Ces chiffres sont en forte baisse par rapport aux 4,15% observés sur la période 1998-2007.

L'Agence France Trésor (AFT) a annoncé des emprunts à court terme, le 19 juillet, pour des montants compris entre 6,4 et 7,6 milliards d'euros sur des échéances de court terme, lors d'une adjudication de bons du Trésor à taux fixe et intérêts précomptés (BTF). Lors de l'opération d'adjudication de BTF le 9 juillet 2012, la France avait, **pour la première fois de son histoire, levé des titres de dette à des taux d'intérêt négatifs** (cf. encadré ci-après sur les causes et les interprétations des taux d'intérêt négatifs).

Causes et interprétations des taux d'intérêt négatifs

« La décision de la BCE du 5 juillet 2012 d'abaisser le taux de sa facilité de dépôt de 25 points de base (pb) à zéro a eu pour effet de supprimer pour les banques la rémunération de l'excès de liquidité du système bancaire ce qui a accentué l'offre de liquidité sur le marché monétaire provoquant la baisse des taux. Par conséquent le coût d'opportunité de la détention de liquidité dans les portefeuilles des agents économiques a augmenté et de nombreux investisseurs choisissent depuis d'acheter des titres sûrs même s'ils ne sont que faiblement rémunérés plutôt que de conserver des liquidités qui constituent une exposition non rémunérée au secteur bancaire.

« Dans ce contexte les investissements de certaines de ces poches de liquidité dans des titres des pays jugés les plus sûrs (Allemagne, Finlande, Pays-Bas, Autriche, France, FESF, Belgique) entraînent une forte baisse des taux de ces émetteurs, dans un mouvement de fort aplatissement des courbes des rendements (les taux courts, déjà très bas, baissant moins fortement que les taux à moyen et long terme), et se traduisent par des taux courts nuls ou légèrement négatifs jusqu'à des maturités allant de 6 mois pour la Belgique à 2 ans pour l'Allemagne, et 1 an pour la France.

« Ces constats doivent néanmoins être nuancés. En effet, pour tous les émetteurs qui connaissent des taux négatifs, à l'exception de l'Allemagne, les taux ne sont que très faiblement négatifs (-0,5 pb à -2 pb) et les transactions à taux négatifs sur le marché secondaire restent relativement rares ».

Source : ministère de l'économie et des finances

Sur la ligne de BTF à 12 semaines, à échéance le 11 octobre, l'offre de l'AFT est comprise entre 3,6 et 4 milliards d'euros. Lors de la dernière adjudication le 16 juillet, le taux moyen pondéré s'était établi à - 0,015 %.

Sur la ligne de BTF à 23 semaines, à échéance le 27 décembre, la proposition de l'AFT sera comprise entre 1,4 et 1,8 milliard d'euros. Le 16 juillet, le taux moyen pondéré s'était établi à - 0,011 %.

Enfin, sur la ligne de BTF à 49 semaines, à échéance le 27 juin 2013, l'offre de l'AFT est comprise entre 1,4 et 1,8 milliard d'euros. Le 19 juillet, le taux moyen pondéré s'était établi à - 0,02 %.

Ce financement à des taux d'intérêt extrêmement bas, voire négatifs, déjoue les pronostics de ceux qui estimaient qu'un changement de majorité se traduirait par une défiance des investisseurs. Ils montrent au contraire une **confiance des investisseurs sur le chemin de croissance et de retour à l'équilibre budgétaire qu'a choisi par le Gouvernement.**

2. Des recettes nettes en diminution de 1,4 milliard d'euros

Comme détaillé ci-dessus, en comptabilité budgétaire, les recettes fiscales et non fiscales sont révisées à la baisse de 6,3 milliards d'euros, mais sont en partie compensées par de nouvelles recettes fiscales (à hauteur de 4,9 milliards d'euros), soit un solde net de recettes de - 1,4 milliard d'euros (- 0,9 milliard d'euros pour les recettes fiscales, - 0,5 milliard d'euros pour les recettes non fiscales).

Le tableau ci-dessous retrace l'évolution des recettes fiscales, en prenant en compte les mesures nouvelles. Le montant global des recettes fiscales est évalué à 272,5 milliards d'euros.

Evolution des recettes fiscales depuis la première loi de finances rectificative pour 2012

(en millions d'euros)

En M€	LFI pour 2012	LFR 1 pour 2012	Écarts PLFR 2 / LFR 1	PLFR 2 2012
Détail recettes fiscales	274 947	273 341	-870	272 471
Impôt net sur le revenu	59 650	59 999	0	59 999
Impôt net sur les sociétés	44 867	43 076	-2 376	40 700
Taxe intérieure sur les produits pétroliers	13 973	14 073	0	14 073
Taxe sur la valeur ajoutée nette	137 829	137 117	-1 400	135 717
Autres recettes fiscales nettes, dont :	18 618	19 077	2 906	21 983
<i>Contribution sociale sur les bénéfices des sociétés</i>	0	0	156	156
<i>Impôt de solidarité sur la fortune</i>	3 082	3 312	2 325	5 637
<i>Recettes diverses</i>	988	918	1 100	2 018
<i>Mutations à titre gratuit entre vifs (donations et successions)</i>	8 719	8 879	140	9 019
<i>Taxe sur les transactions financières</i>	0	367	170	537
<i>Remboursements et dégrèv. d'impôts d'Etat autres que l'IR, l'IS et la TVA</i>	-5 184	-5 109	-985	-6 094

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

3. L'annulation des crédits destinés à la Grèce, à l'origine d'une amélioration du solde des comptes spéciaux (+ 4,4 milliards d'euros).

Hors budget général de l'Etat, **la mise en œuvre des accords de l'Eurogroupe des 20 février et 12 mars 2012 a une incidence sur les comptes spéciaux :**

- d'une part, il est prévu la rétrocession à la Grèce des revenus que la Banque de France percevra entre 2012 et 2020 sur les titres souverains grecs qu'elle détient en compte propre ; cette opération doit transiter par le budget de l'Etat *via* le compte d'affectation spéciale « Participation de la France au désendettement de la Grèce », dont l'article 17 du présent projet de loi de finances rectificative propose la création, et où seront inscrits 199 millions d'euros en recettes et en dépenses en 2012 ;

- d'autre part, la reprise par le Fonds européen de stabilité financière (FESF) du premier programme d'assistance financière à la Grèce conduit à mettre un terme au programme de prêts bilatéraux mis en place en avril 2010, ce qui conduit à **l'annulation de 4,3 milliards d'euros de crédits** destinés à ces prêts, et à l'amélioration du solde budgétaire de l'Etat à due concurrence. La charge budgétaire que représentaient les prêts à la Grèce devient donc un **engagement hors bilan**, dans la mesure où l'Etat français apporte sa garantie au FESF pour cette nouvelle opération.

D'autres opérations sont retracées sur les comptes spéciaux :

- une révision à la baisse (**- 0,1 milliard d'euros**) des recettes du compte d'affectation spéciale « Gestion et valorisation des ressources tirées de l'utilisation du spectre hertzien », suite à l'abandon du projet de cession de l'usufruit des satellites Syracuse ;

- les recettes du compte d'affectation spéciale « **Pensions** » sont revues à la hausse de **+ 0,125 milliard d'euros**, suite au changement des règles de calcul de la contribution versée par France Télécom au CAS « Pensions », conformément aux dispositions de l'article 16 du présent projet de loi de finances.

Le solde des comptes spéciaux est ainsi globalement amélioré de 4,4 milliards d'euros.

D'autres opérations n'ont pas d'impact sur le solde budgétaire :

- suite à l'abrogation de la TVA dite sociale, il n'y a plus lieu de retracer les recettes et les dépenses correspondantes sur le compte de concours financiers « Avances aux organismes de sécurité sociale » ;

- une diminution de 4 milliards d'euros tant en recettes qu'en dépenses des opérations retracées sur le compte d'affectation spéciale « Participations financières de l'Etat », en l'absence cette année de cession de

participation pour contribuer au désendettement de l'Etat, au regard de la conjoncture économique.

4. Une amélioration du solde budgétaire de 3,7 milliards d'euros, limitée à 0,5 milliard d'euros en comptabilité nationale

a) Une amélioration de 3,7 milliards d'euros du solde budgétaire...

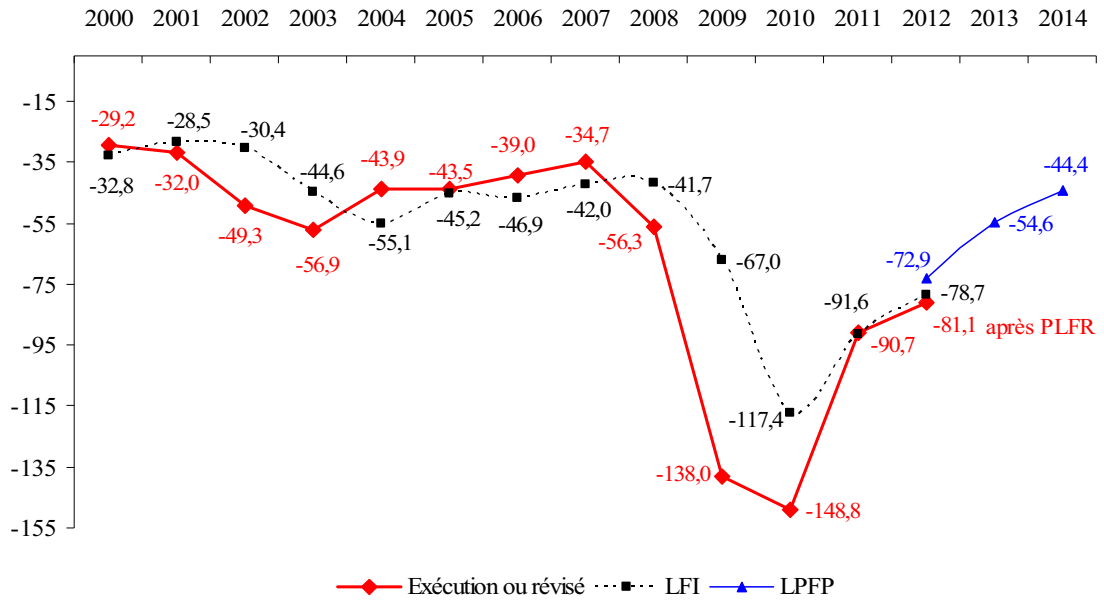
Les mesures proposées dans le présent projet de loi de finances rectificative tendent à **améliorer le déficit budgétaire** (soit un impact favorable sur les finances publiques de **+3,7 milliards d'euros, en comptabilité budgétaire**), ainsi **porté à 81,1 milliard d'euros** (contre 84,9 milliards d'euros après l'adoption du premier collectif budgétaire), sous un triple effet :

- de moindres dépenses de l'Etat (ayant un impact sur le solde de + 0,7 milliard d'euros) ;
- des recettes nettes revues à la baisse de - 1,4 milliard d'euros ;
- une amélioration du solde des comptes spéciaux de + 4,4 milliards d'euros.

L'amélioration du solde budgétaire dans le présent projet de loi de finances rectificative ne compense pas la dégradation (de 6,2 milliards d'euros) enregistrée dans le premier projet de loi de finances rectificative pour 2012. **Par conséquent, le déficit prévisionnel reste supérieur tant à celui de la loi de finances initiale pour 2012 (78,7 milliards d'euros) qu'à l'objectif fixé en 2012 par la loi de programmation pour les finances publiques (72,9 milliards d'euros).**

Evolution du solde budgétaire de l'Etat depuis 2000

(en milliards d'euros)

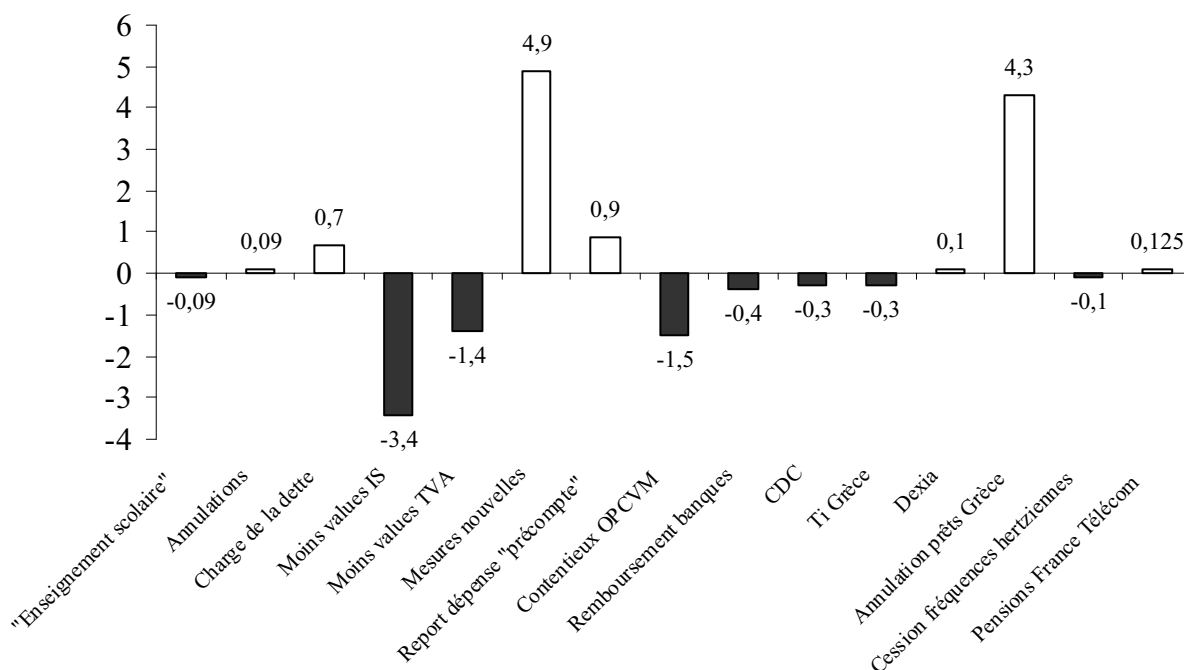


Source : commission des finances

Le graphique ci-après détaille les différentes composantes d'évolution du solde budgétaire.

Les composantes d'évolution du solde budgétaire

(en milliards d'euros)



Source : commission des finances

Cet histogramme ne retrace pas les opérations dont il a été vu qu'elles correspondaient à des dépenses ou des économies dont le Gouvernement estime qu'elles entrent dans la marge d'incertitude sur les écarts entre les prévisions et les exécutions budgétaires, et qui globalement devraient dégrader le solde budgétaire de 0,19 à 0,44 milliard d'euros :

- en recettes, des moins-values d'impôt sur le revenu (dont l'impact, en première analyse, peut être estimé entre - 0,1 et - 0,3 milliard d'euros sur le solde budgétaire) ;

- en recettes, la baisse de la TVA sur les livres (- 0,05 milliard d'euros) ;

- en dépenses, l'impact de la hausse du SMIC pour l'Etat (- 0,1 milliard d'euros) ;

- des économies résultant de la suppression de la prise en charge des frais de scolarité (de l'ordre de + 0,01 milliard d'euros) ;

- l'accès élargi à l'aide médicale d'Etat (soit des dépenses supplémentaires dégradant le solde budgétaire de - 0,003 milliard d'euros).

b) ... mais de seulement 0,5 milliard d'euros en comptabilité nationale (solde maastrichtien)

Toutefois, comme l'a observé le Gouvernement dans les réponses au questionnaire de votre rapporteur général, « *les crédits destinés à la Grèce correspondaient à des opérations de prêts. Les opérations de prêts étant des opérations patrimoniales, elles ont une contrepartie en créances et sont neutralisées dans le calcul du déficit maastrichtien [en comptabilité nationale].*

« En conséquence, *l'amélioration de 4,3 milliards d'euros du solde budgétaire liée à l'annulation des décaissements au titre des prêts bilatéraux à la Grèce n'a pas d'incidence sur le déficit maastrichtien* ».

S'agissant du versement des pensions des personnels de France Télécom, l'entreprise ayant fait appel, l'opération (qui se traduit par une recette de 0,1 milliard d'euros en comptabilité budgétaire) est neutre en comptabilité nationale.

En sens inverse, en comptabilité nationale, les nouvelles mesures fiscales ont en 2012 un rendement supérieur de 0,8 milliard d'euros (5,7 milliards d'euros au lieu de 4,9 milliard d'euros) et le contentieux suite à une amende infligée à onze banques (soit 0,4 milliard d'euros) n'a pas d'impact sur le déficit public, puisque les sommes avaient été versées mais non encore imputées en comptabilité nationale.

Ces différents mouvements (- 4,3 milliards d'euros suite aux décisions de l'Eurogroupe, - 0,1 milliard d'euros au titre des pensions de France Télécom, + 0,8 milliard d'euros de mesures fiscales nouvelles, + 0,4 milliard d'euros de contentieux bancaire) se traduisent par **une dégradation de 3,2 milliards d'euros du solde en comptabilité nationale, par rapport au solde budgétaire, soit une réduction du déficit public de 0,5 milliard d'euros en comptabilité nationale.**

Le tableau ci-après détaille l'évolution du solde en comptabilité budgétaire et en comptabilité nationale.

L'impact des mesures du projet de loi sur le solde budgétaire

(en milliards d'euros)

	Comptabilité budgétaire	Comptabilité nationale
Recettes du budget général	- 1,4	- 0,2
- dont moins-values de recettes fiscales et non fiscales (hors contentieux)	- 5,3	- 5,3
- dont contentieux	- 1,0	- 0,6
- dont mesures fiscales nouvelles	+ 4,9	+ 5,7
Dépenses du budget général	+ 0,7	+ 0,7
Comptes spéciaux	+ 4,4	0
- dont annulations de prêts à la Grèce	+ 4,3	0
- dont pensions France Télécom	+ 0,1	0
Solde	+ 3,7	+ 0,5

Source : commission des finances

c) Une diminution du besoin de financement de l'Etat, toutefois encore supérieure à la prévision initiale

La diminution du déficit budgétaire prévisionnel (de 3,7 milliards d'euros) entraîne une baisse à due concurrence du **besoin de financement** de l'Etat par rapport à la loi de finances rectificative du 14 mars 2012. Celui-ci s'établit à **180,3 milliards d'euros** dans le présent projet de loi de finances.

Toutefois, **le besoin de financement reste supérieur de 1,4 milliard d'euros aux prévisions de la loi de finances initiale pour 2012**, comme le montre le tableau ci-après.

Besoin de financement de l'Etat en 2012

(en milliards d'euros)

	LFI 2012	LFR I Mars	PLFR II Juillet	Ecart PLFR II 2012 / LFI	Ecart PLFR II 2012 / LFR I
Déficit en gestion	78,7	84,8	81,1	+ 2,4	- 3,7
Amortissement OAT	56,1	55,5	55,5	- 0,6	+ 0,0
Amortissement BTAN	42,8	42,4	42,4	- 0,4	+ 0,0
Amortissement dettes reprises	1,3	1,3	1,3	+ 0,0	+ 0,0
Besoin de financement	178,9	184,0	180,3	+ 1,4	- 3,7
Emissions MLT nettes des rachats et annulations	179,0	178,0	178,0	- 1,0	+ 0,0
<i>Dont annulations par la CDP</i>	<i>4,0</i>	<i>4,0</i>	<i>0</i>	<i>- 4,0</i>	<i>- 4,0</i>
Variation nette des BTF	- 4,2	- 4,3	- 7,7	- 3,5	- 3,4
Variation des dépôts des correspondants	- 4,4	- 0,3	- 0,3	+ 4,1	+ 0,0
Variation du compte courant du Trésor	1,0	2,4	2,4	+ 1,4	+ 0,0
Divers	3,5	4,2	7,9	+ 4,4	+ 3,7
Ressources de financement	178,9	184,0	180,3	+ 1,4	- 3,7

Source : ministère de l'économie et des finances

Structure du besoin de financement

(en milliards d'euros)

	LFI 2012	LFR I Mars	PLFR II Juillet
Déficit	78,7	84,8	81,1
Amortissements	100,2	99,2	99,2
Total	178,9	184,0	180,3
<i>Part déficit / Total</i>	<i>44,0 %</i>	<i>46,1 %</i>	<i>45,0 %</i>

Source : ministère de l'économie et des finances

En ce qui concerne les ressources de financement, le montant d'émission de titres à plus d'un an, net des rachats de titres, est inchangé (178 milliards d'euros).

Les autres ressources de trésorerie augmentent en revanche de 3,7 milliards d'euros par rapport à la loi de finances initiale 2012, du fait de :

- une hausse des primes à l'émission (+ 3 milliards d'euros) ;
- une augmentation de la provision d'indexation des obligations indexées sur l'inflation (+ 0,7 milliard d'euros).

Par ailleurs, il n'est plus prévu d'opérations de désendettement par l'intermédiaire de la Caisse de la dette publique, soit une diminution de 4 milliards d'euros du besoin de financement sur cette ligne.

Enfin, dans un contexte de très faibles taux d'intérêt, la contribution des bons du Trésor à taux fixe et à intérêts précomptés s'établit à - 7,7 milliards d'euros, soit une économie supplémentaire de 3,4 milliards d'euros par rapport au premier collectif budgétaire de 2012.

5. Les relations entre le budget de l'Etat et la sécurité sociale : une dette nette de l'Etat de 2,9 milliards d'euros en comptabilité nationale

L'étude d'impact de l'article 2 du présent projet de loi de finances prévoit de procéder à un apurement de dette de l'Etat vis-à-vis de la sécurité sociale, alors même que l'Etat dispose déjà d'une créance sur la Sécurité sociale au sens de la comptabilité budgétaire (à hauteur de 25 millions d'euros en juillet 2012, hormis cette nouvelle opération d'apurement de dette).

L'évolution de la créance de l'Etat est principalement imputable à la hausse de la dette sur le dispositif d'exonération en faveur des heures supplémentaires (TEPA) d'une part, et au financement des prestations sociales d'autre part. Les recettes prévues pour compenser le dispositif TEPA ont fait l'objet d'un abondement en loi de financement de la sécurité sociale pour 2012, qui doit permettre son équilibre dès 2012.

En revanche, **en comptabilité nationale** (appelée aussi comptabilité générale), la dette nette de l'Etat vis-à-vis de la Sécurité sociale figurant au bilan de l'Etat s'élevait à 2,944 milliards d'euros en droits constatés au 31 décembre 2011, en diminution de 0,829 milliard d'euros sur un an depuis le 31 décembre 2010, date à laquelle la dette nette de l'Etat atteignait 3,773 milliards d'euros.

Le tableau ci-après récapitule les dettes et les créances de l'Etat vis-à-vis de la Sécurité sociale au 31 décembre 2011. Une synthèse des passifs nets de l'Etat à l'égard des organismes de sécurité sociale figure dans la note 7.5 du compte général de l'Etat.

**Dettes et créances de l'Etat à l'égard de la Sécurité sociale
au 31 décembre 2011**

(en millions d'euros)

	Régime général	Autres régimes	Total
1. Dettes/Créances antérieures à 2011	879	137	1 016
2. Dettes/Créances nées en 2011, non soldées en période complémentaire 2011	-210	-46	-256
3. Dettes/Créances nées en 2011, soldées en période complémentaire 2011	0	0	0
4. Provision pour charges au titre des affiliations rétroactives	-195	0	-195
	-861		-86
5. Autres provisions pour charges			1
6. Charges à payer aux organismes sociaux	-2632	-531	-3163
7. Produits à recevoir des organismes sociaux	0	515	515
Dettes/Créances brutes cumulées (1 + 2 + 3 + 4 + 5 + 6)	-3019	75	-2944
Dettes/Créances nettes cumulées (1 + 2 + 4 + 5 + 6)	-3019	-440	-3459
<i>dont dettes/créances nettes exigibles (1 + 2)</i>	<i>669</i>	<i>91</i>	<i>760</i>

Nb : les dettes sont mentionnées avec le signe (-) et les créances avec le signe (+).

Source : ministère de l'économie et des finances

L'écart entre la dette en comptabilité nationale (à hauteur de - 2,944 milliards d'euros) et la créance en comptabilité budgétaire (+ 25 millions d'euros) traduit les opérations suivantes :

- la dette en comptabilité nationale inclut - 1,763 milliard d'euros de charges à payer, dont le montant est finalisé au cours de la période d'inventaire ; l'existence de charges à payer au titre du dernier trimestre de l'exercice traduit des contraintes de gestion inévitables ;

- la dette inclut également - 1,056 milliard d'euros de provisions pour charges ;

- le produit à recevoir des caisses de sécurité au titre de l'équilibrage du dispositif TEPA s'élève à - 217 millions d'euros ;

- il existe par ailleurs des effets de champ entre l'état semestriel et le bilan de l'Etat pour un total de + 122 millions d'euros ;

- enfin, des déclarations postérieures à la clôture des comptes et des corrections d'écritures sont intervenues pour -55 millions d'euros.

EXAMEN DES ARTICLES

PREMIÈRE PARTIE CONDITIONS GÉNÉRALES DE L'ÉQUILIBRE FINANCIER

TITRE 1^{ER}

DISPOSITIONS RELATIVES AUX RESSOURCES

I – IMPÔTS ET RESSOURCES AUTORISÉS

ARTICLE PREMIER

(Art. 2 de la loi n° 2012-354 du 14 mars 2012 de finances rectificative pour 2012, art. L.241-2, L. 245-16, L. 241-6, L. 241-6-1, L. 241-13 et L. 131-7 du code de la sécurité sociale, art. L. 741-3 et L. 741-4 du code rural et de la pêche maritime, art. 278, 297, 298 quater et 575 A du code général des impôts, art. L.1615-6 du code général des collectivités territoriales, art. 53 de la loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007)

Abrogation de la TVA dite sociale

Commentaire : le présent article propose de supprimer les deux principaux volets de la « TVA dite sociale » introduits par l'article 2 de la loi du 14 mars 2012 de finances rectificative pour 2012, à savoir les allègements de cotisations patronales familiales et la hausse de 1,6 point de la TVA. En revanche, l'augmentation du prélèvement social sur les revenus du capital est maintenue.

I. LE DROIT EXISTANT

L'article 2 de la loi du 14 mars 2012 de finances rectificative pour 2012 proposait, de façon schématique, trois éléments :

- un **allègement de cotisations patronales familiales** *via* une modification de leur mode de calcul ;

- une **compensation des pertes de recettes** résultant de cette opération pour la **Caisse nationale des allocations familiales (CNAF)** par l'affectation d'une **fraction de TVA** et d'une **fraction du prélèvement social sur les revenus du capital** ;

- des **mécanismes destinés à réguler les flux financiers entre l'Etat et la sécurité sociale**, en partie consécutifs à cette réforme.

La plupart de ces mesures devaient entrer en vigueur le **1^{er} octobre 2012**.

Seuls les principaux éléments du dispositif sont présentés ci-dessous. Pour plus de précisions, votre rapporteur général renvoie au rapport de Nicole Bricq, alors rapporteure générale, sur le premier projet de loi de finances rectificative pour 2012¹.

A. LES ALLÈGEMENTS DE COTISATIONS PATRONALES FAMILIALES

1. Le nouveau mode de calcul des cotisations patronales familiales

Les cotisations sociales affectées à la branche « Famille » ne comprennent que **des cotisations patronales**.

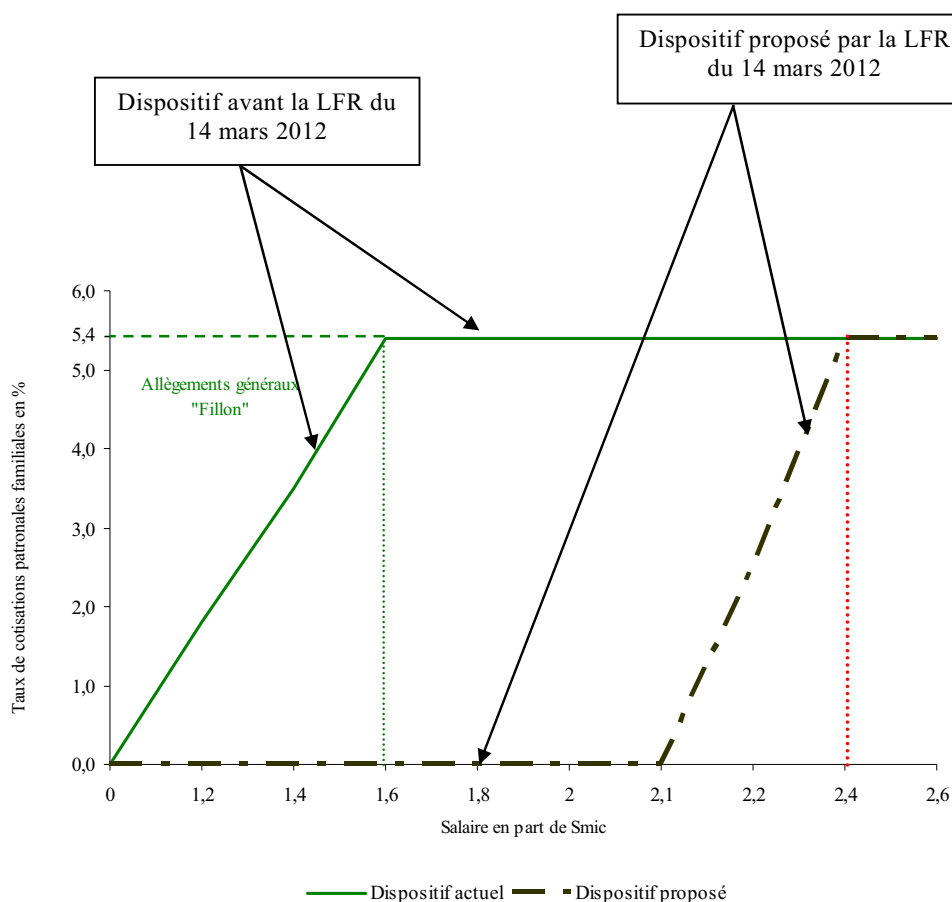
Avant la réforme, ces cotisations étaient **proportionnelles à l'ensemble des rémunérations** ou gains perçus par les salariés et le taux de cotisation de droit commun s'élevait à **5,4 %**.

L'article 2 de la loi du 14 mars 2012 de finances rectificative proposait de **supprimer ce principe de proportionnalité** et de le remplacer par **un barème comprenant deux seuils** : 2,1 SMIC et 2,4 SMIC.

Ainsi, comme l'indique le graphique suivant, **pour les rémunérations inférieures à 2,1 SMIC**, le taux de cotisation devait être **nul**. A partir de 2,1 SMIC, le **taux de cotisation devait augmenter pour atteindre 5,4 % au niveau de 2,4 SMIC**. Pour les rémunérations supérieures à 2,4 SMIC, le taux de cotisations devait demeurer **constant** et égal à **5,4 %**.

¹ Rapport n° 390 (2011-2012).

Taux de cotisations familiales par niveau de rémunération



Source : commission des finances

Les **employeurs concernés** étaient les employeurs de salariés agricoles et **les employeurs bénéficiant des allègements généraux dits « Fillon »**, soit les employeurs du secteur privé soumis à l'obligation de cotiser au régime d'assurance chômage, ceux des régimes spéciaux de sécurité sociale des marins, des mines et des clercs et employés de notaires, ainsi que certains employeurs du secteur parapublic.

2. Les pertes de recettes pour la CNAF

Au total, le dispositif proposé par l'article 2 de la loi du 14 mars 2012 de finances rectificative pour 2012 devait se traduire par une perte de recettes pour la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) de **13,2 milliards d'euros**.

B. LE RÉAMÉNAGEMENT DES RESSOURCES DE LA CNAF

En compensation des pertes de recettes induites par le nouveau mode de calcul des cotisations patronales « Famille », la CNAF devait se voir affecter :

- d'une part, **la part correspondant à la hausse de la TVA, introduite par la loi du 14 mars 2012 précitée ;**

- d'autre part, **la part correspondant à la hausse du prélèvement social sur les revenus du capital, introduite par la même loi.**

1. Une hausse de 1,6 point du taux normal de TVA

L'article 2 de la loi du 14 mars 2012 précitée proposait en effet **d'augmenter le taux normal de TVA de 1,6 point** (faisant passer celui-ci de 19,6 à 21,2 %), tout en accompagnant cette hausse de **dispositions spécifiques** (pour certains taux dérogatoires, le remboursement forfaitaire agricole, les droits tabacs).

Selon les données de l'étude d'impact, la hausse de 1,6 point du taux normal de TVA devait engendrer des recettes supplémentaires de **10,6 milliards d'euros**.

2. La hausse du prélèvement social sur les revenus patrimoniaux

Le même article prévoyait, par ailleurs, d'augmenter de 2 points le taux du prélèvement social sur les revenus du capital, portant celui-ci de 3,4 à 5,4 %.

Selon les données de l'étude d'impact, cette hausse devait générer **2,6 milliards d'euros**.

Au total, la CNAF devait ainsi recevoir **13,2 milliards d'euros de recettes supplémentaires, 10,6 milliards d'euros via l'affectation de TVA et 2,6 milliards d'euros via l'affectation d'une fraction du prélèvement social sur les revenus du capital.**

C. LES RELATIONS FINANCIÈRES ETAT-SÉCURITÉ SOCIALE

L'article 2 de la loi du 14 mars 2012 précitée introduisait, enfin, deux mécanismes destinés à réguler les flux financiers entre l'Etat et la sécurité sociale, résultant pour partie de la réforme proposée. Ainsi étaient prévues :

- d'une part, la création d'**un compte de concours financiers « Avances aux organismes de sécurité sociale »** destiné à retracer les affectations de fractions de TVA à la sécurité sociale ;

- d'autre part, **la remise au Parlement, au plus tard le 15 octobre 2013 puis le 15 octobre 2014, d'un rapport retraçant l'équilibre financier de la mesure** : il s'agissait de comparer le coût de la mesure en termes de pertes de cotisations de sécurité sociale avec le montant des recettes affectées à la branche famille en compensation.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

De manière simplifiée, le dispositif proposé par le présent article consiste à **abroger** :

- **le nouveau mode de calcul des cotisations patronales familiales**, ainsi que certaines mesures de coordination qui l'accompagnaient ;

- **la hausse de la TVA** et les mesures de coordination relatives à l'augmentation de cette taxe ;

- **certain dispositifs portant sur les relations financières entre l'Etat et la sécurité sociale.**

En revanche, **le présent article conserve la hausse du prélèvement social sur les revenus du capital**, qui permettra de financer notamment la réforme de l'allocation de rentrée scolaire.

A. LA SUPPRESSION DU NOUVEAU MODE DE CALCUL DES COTISATIONS PATRONALES FAMILIALES

1. Le retour au principe de proportionnalité

Le **D du II** du présent article **abroge l'article L. 241-6-1 du code de la sécurité sociale**, inséré par la loi du 14 mars 2012 précitée, **qui proposait un nouveau mode de calcul des cotisations patronales familiales sous forme de barème.**

Le **C du II réintroduit, par coordination, l'article L. 241-6 du code de la sécurité sociale dans sa version antérieure** à l'adoption de la loi du 14 mars 2012 précitée, réinsérant ainsi notamment le principe de proportionnalité des cotisations familiales par rapport aux rémunérations versés aux salariés.

Le **A du III** procède de même, s'agissant des **salariés agricoles** : l'article L. 741-3 du code rural et de la pêche maritime est rétabli dans sa version en vigueur avant l'adoption de la loi du 14 mars 2012 de finances rectificative pour 2012.

Le **A du I** abroge, quant à lui, le **B du IX** de l'article 2 de la loi du 14 mars 2012 de finances rectificative pour 2012 qui prévoyait les modalités d'entrée en vigueur du nouveau mode de calcul des cotisations patronales familiales.

2. La suppression des mesures de coordination avec les allègements généraux sur les bas salaires

- Le nouveau mode de calcul des cotisations patronales familiales introduit par la loi du 14 mars 2012 précitée **rendait nécessaire des mesures de coordination avec le calcul des allègements généraux sur les bas salaires.**

En effet, les emplois rémunérés à moins de 1,6 SMIC bénéficiaient des allègements dits « Fillon » et étaient donc déjà exonérés en partie de cotisations patronales familiales. C'est pourquoi, l'article 2 de la loi précitée :

- d'une part, « sortait » les cotisations patronales « Famille » du dispositif « Fillon » ;

- d'autre part, procédait à une modification des références à la valeur maximale du coefficient pris en compte pour la détermination de la réduction générale des cotisations sociales patronales.

- En conséquence de la suppression du nouveau mode de calcul des cotisations patronales familiales, le **E du II** du présent article :

- d'une part, **rétablit les cotisations patronales familiales dans le champ des allègements « Fillon »** ;

- d'autre part, **réinscrit explicitement la valeur maximale des coefficients de la réduction « Fillon » dans l'article L. 241-13 du code de la sécurité sociale**, que la loi du 14 mars 2012 précitée renvoyait au décret : les valeurs maximales de ces coefficients seront de nouveau explicitement prévues dans le code de la sécurité sociale, soit 0,26 dans le cas général et 0,281 pour les employeurs de un à 19 salariés.

Le **B du III** du présent article réintroduit, de la même manière, les cotisations patronales familiales assises sur les rémunérations des salariés agricoles dans le dispositif des allègements généraux.

- Quant au **F du II** du présent article, il revient sur une autre mesure de coordination introduite par la loi du 14 mars 2012 précitée : compte tenu de la suppression des mesures de coordination avec le dispositif des allègements généraux, il n'est plus utile de renvoyer, dans l'article L. 131-7 du code de la sécurité sociale, à la rédaction du dispositif des allègements « Fillon » « *en vigueur au 1^{er} octobre 2012* ». L'ancienne référence à la rédaction du dispositif en vigueur au 1^{er} janvier 2011 est rétablie.

3. Le maintien des mesures relatives à l'outre-mer

La loi du 14 mars 2012 précitée proposait également, en partie par coordination, de **modifier les modalités de calcul des exonérations ciblées de cotisations patronales outre-mer.**

Ces mesures ne sont pas remises en cause par le présent article.

B. LA SUPPRESSION DE LA HAUSSE DE LA TVA, MAIS LE MAINTIEN DE LA HAUSSE DU PRÉLÈVEMENT SOCIAL SUR LES REVENUS DU CAPITAL

Les allègements de charges sociales introduits par la loi du 14 mars 2012 de finances rectificative pour 2012 étant remis en cause, la hausse de la TVA qui devait intervenir en compensation est également abrogée. En revanche, la hausse du prélèvement social sur les revenus du patrimoine est maintenue.

1. L'abrogation de la hausse du taux de droit commun de TVA ainsi que des mesures de coordination qui accompagnaient la mesure

• *La suppression de la hausse du taux de droit commun de la TVA*

Le **A du IV** du présent article **rétablit le taux de droit commun de la TVA à 19,6 %**, qui avait été porté à 21,20 % par la loi du 14 mars 2012 de finances rectificative pour 2012.

• *La suppression des mesures de coordination*

Le **B du IV** **abroge, en conséquence, les hausses des deux taux dérogatoires de TVA dont bénéficie le département de Corse :**

- le taux de TVA s'appliquant aux travaux immobiliers, aux ventes de matériels agricoles, aux fournitures de logement en meublé, aux ventes à consommer sur place et aux ventes d'électricité effectuées en basse tension est de nouveau fixé à **8 %**, contre 8,7 % dans la loi du 14 mars 2012 précitée ;

- le taux appliqué aux ventes de produits pétroliers est rétabli à **13 %**, contre 14,1 % dans la loi précitée.

Le **A du I** et le **C du IV** du présent article **suppriment de même, par coordination, les hausses des taux de remboursement forfaitaire appliqués aux exploitants agricoles** pour 2012 (dispositif visé par le C du IV) et à compter de 2013 (dispositif visé par le A du I qui abroge le 2° du D du V de l'article 2 de la loi du 14 mars 2012 précitée). Ces taux repassent respectivement :

- à **4,63 %** pour le lait, les animaux de basse-cour, les œufs, les animaux de boucherie et de charcuterie définis par décret, ainsi que les céréales, les graines oléagineuses et les protéagineux mentionnés à l'annexe I du règlement (CE) n° 73/2009 du Conseil du 19 janvier 2009 ;

- à **3,68 %** pour les autres produits.

Ce retour au dispositif antérieur à la loi du 14 mars 2012 précitée s'appliquera rétroactivement, à compter du 1^{er} janvier 2012, conformément au A du VII du présent article.

Le **D du IV** du présent article **supprime, quant à lui, les mesures d'ajustement à la baisse du taux normal du droit de consommation sur les cigarettes et les tabacs** qui avaient été introduites par la loi du 14 mars 2012

précitée, afin de tenir compte, pour ces produits, de l'impact de la hausse de la TVA. Les taux en vigueur avant l'adoption du collectif de mars 2012 sont rétablis.

Les taux du droit de consommation sur les cigarettes et les tabacs

Groupe de produit	Taux normal introduit par la LFR de mars 2012	Taux normal rétabli par le présent projet de loi
Cigarettes	63,28 %	64,25 %
Cigares	27,29 %	27,57 %
Tabacs fine coupe destinés à rouler les cigarettes	58,02 %	58,57 %
Autres tabacs à fumer	51,32 %	52,42 %
Tabacs à priser	44,47 %	45,57 %
Tabacs à mâcher	31,07 %	32,17 %

Enfin, le **A du I** du présent article abroge le E du IX de l'article 2 de la loi du 14 mars 2012 de finances rectificative pour 2012 qui prévoyait les modalités d'entrée en vigueur de l'ensemble de ces mesures de coordination.

• La suppression de l'ajustement du taux du Fonds de compensation pour la TVA consécutif au relèvement du taux de TVA

Lors de l'examen du projet de loi de finances rectificative pour 2012, l'Assemblée nationale avait adopté un amendement de sa commission des finances, modifié par un sous-amendement du Gouvernement qui avait recueilli l'accord de Gilles Carrez, alors rapporteur général, prévoyant l'ajustement du taux du Fonds de compensation pour la TVA (FCTVA) consécutif au relèvement du taux de TVA.

Le FCTVA, créé en 1976, est un prélèvement sur les recettes de l'Etat ayant pour objet de compenser les versements de TVA que les collectivités territoriales et les établissements publics bénéficiaires effectuent sur leurs dépenses réelles d'investissement.

Le taux de remboursement du FCTVA est fixé de manière globale et forfaitaire et n'est pas ajusté au taux de TVA effectif acquitté par une collectivité sur chacun de ses investissements. Il est calculé « en dedans », de manière à ce qu'appliqué au prix toutes taxes comprises, il corresponde au taux normal de TVA ayant grevé le prix hors taxes.

Ainsi, avant 1997, lorsque le taux de TVA était de 18,6 %, le taux du remboursement au titre du FCTVA s'élevait à 15,682 %. A compter de l'année 1997, une réfaction de 0,905 % a été imputée sur le taux du FCTVA, en application de la loi de finances pour 1994, afin d'exclure du remboursement

de la TVA le montant correspondant à la contribution de la France au budget de l'Union européenne assise sur la TVA.

Lors des modifications du taux normal de TVA en 1997 et en 2000, le taux des attributions au titre du FCTVA avait été ajusté en conséquence, traduisant le fait que le FCTVA constitue bien un outil de remboursement aux collectivités territoriales de la TVA acquittée sur leurs investissements.

Ainsi, en 1997, le passage du taux normal de TVA de 18,6 % à 20,6 % a conduit à un relèvement du taux du FCTVA de 15,682 % à 16,176 %, en prenant en compte l'introduction de la réfaction au titre du budget communautaire. De manière similaire, en 2000, la baisse de 20,6 % à 19,6 % avait conduit à une diminution du taux de remboursement du FCTVA de 16,176 % à 15,482 %, taux encore en vigueur actuellement.

L'amendement adopté par l'Assemblée nationale, qui ne faisait que reproduire les ajustements effectués par le passé, modifiait l'article L. 1615-6 du code général des collectivités territoriales pour porter le taux de remboursement au titre du FCTVA à 16,586 % pour « *les dépenses éligibles réalisées à compter de 2013* ». Cette hausse correspondait à l'augmentation de 1,2 point du taux normal de TVA prévu par le PLFR de mars 2012.

Le V du présent article supprime ce dispositif.

- En revanche, le présent article maintient l'extension au taux réduit de TVA (7 %) pour les produits phytopharmaceutiques mentionnés à l'annexe II au règlement (CE) n° 889/2008 de la Commission, du 5 septembre 2008, portant modalités d'application du règlement (CE) n° 834/2007 du Conseil relatif à la production biologique et à l'étiquetage des produits biologiques en ce qui concerne la production biologique, l'étiquetage et les contrôles. Cette extension avait été introduite à l'Assemblée nationale, en seconde lecture.

2. Le maintien de la hausse du prélèvement social sur les revenus du capital

En revanche, le présent article **ne revient pas sur la hausse du prélèvement social sur les revenus du capital** que la loi du 14 mars 2012 de finances rectificative pour 2012 avait porté de 3,4 % à 5,4 %.

La **répartition du produit de ce prélèvement social** est, en revanche, modifiée au profit de la « branche vieillesse » (**B du II** du présent article) :

- la Caisse nationale d'assurance vieillesse se voit affecter une part correspondant à un taux de **2,9 %**, contre 1,2 % ;

- *a contrario*, la CNAF ne sera plus affectataire que d'une part correspondant à un taux de **0,3 %** contre 2 %.

Conformément au **D du VII** du présent article, **cette nouvelle répartition s'applique :**

- **aux revenus du patrimoine** mentionnés à l'article L. 136-6 du code de la sécurité sociale perçus **à compter du 1^{er} janvier 2012** ;

- **aux produits de placement** mentionnés au I de l'article L. 136-7 du même code payés ou réalisés, selon les cas, **à compter du 1^{er} janvier 2013** et à ceux mentionnés au II du même article pour la part de ces produits acquise et, le cas échéant, constatée à compter du 1^{er} janvier 2013.

En revanche, pour ces mêmes produits de placement payés ou réalisés selon les cas du **1^{er} juillet 2012 au 31 décembre 2012**, la répartition du produit du prélèvement social auquel ils sont assujettis sera la suivante (**E du VII** du présent article) :

- une part correspondant à un taux de 0,3 % au Fonds de solidarité vieillesse ;

- une part correspondant au taux de 1,3 % à la Caisse d'amortissement de la dette sociale ;

- une part correspondant à un taux de 2,2 % à la CNAV, au lieu de 1,2 % aujourd'hui et 2,9 % ensuite ;

- une part correspondant à un taux de 0,6 % à la Caisse nationale d'assurance maladie ;

- une part correspondant à un taux de 1 % à la CNAF, contre 2 % aujourd'hui et 0,3 % ensuite.

C. LES RELATIONS FINANCIÈRES ETAT-SÉCURITÉ SOCIALE

1. La suppression des mesures relatives à la compensation des pertes de recettes de la branche « Famille »

Les allègements de cotisations patronales familiales étant abrogés, **les mesures relatives à la compensation des pertes de recettes qui auraient dû en résulter pour la branche « Famille » sont également supprimées.**

Ainsi, le **A du I** du présent article supprime :

- le IV de l'article 2 de la loi du 14 mars 2012 de finances rectificative pour 2012 qui prévoyait les modalités de compensation des pertes de recettes pour la CNAF ;

- le VIII de l'article 2 de la loi précitée qui proposait la remise au Parlement d'un rapport sur l'équilibre de la mesure, celui-ci étant devenu inutile.

De même, le **3° du C du II** du présent article supprime l'affectation de la part correspondant à la hausse de la TVA à la sécurité sociale.

2. La suppression du compte de concours financiers

Le **A du I** du présent article **supprime**, par ailleurs, le I de l'article 2 de la loi du 14 mars 2012, soit **la création du compte de concours financiers « Avances aux organismes de sécurité sociale »** qui était destiné à accroître la lisibilité des affectations de TVA à la sécurité sociale.

Selon l'étude préalable, cette suppression n'est que temporaire et le contour de ce compte sera **redéfini dans la loi de finances pour 2013** afin d'améliorer l'information du Parlement.

Il est vrai que si la « TVA sociale » est abrogée, **une fraction de TVA demeure affectée à la sécurité sociale.**

3. Les affectations de TVA à la sécurité sociale

Avant l'adoption de la loi du 14 mars 2012 de finances rectificative pour 2012, **la sécurité sociale était déjà affectataire de fractions de TVA** (en compensation pour solde de tout compte des allègements généraux, en compensation des exonérations sur les heures supplémentaires et en vue de financer une partie de la réforme des retraites de 2010), comme le rappelle le tableau suivant :

TVA affectée à la sécurité sociale avant l'adoption de la LFR du 14 mars 2012

(en millions d'euros)

	Exécution 2010	Prévision 2011	Prévision 2012
Ancien « panier fiscal » dédié à la compensation des allègements généraux			
TVA brute sur les produits pharmaceutiques (commerce de gros)	3 325	3 491	3 596
TVA brute collectée par les fournisseurs de tabacs	3 249	3 405	3 439
« Panier fiscal » dédié à la compensation des exonérations sociales sur les heures supplémentaires			
TVA brute collectée sur les producteurs de boissons alcoolisées	1 970	2 048	2 048
Réforme des retraites			
TVA brute collectée par les fabricants de lunettes	-	222	276
TVA brute collectée par les fabricants d'équipements d'irradiation médicale, d'équipements électromédicaux et électrothérapeutiques	-	170	212
TVA brute collectée par les médecins généralistes	-	224	279
TVA brute collectée par les établissements et services hospitaliers	-	220	274
TVA brute collectée par les établissements et services médicalisés pour personnes âgées	-	196	244
TVA brute collectée par les sociétés d'ambulance	-	78	97
TOTAL	8 544	10 054	10 465

Source : d'après les données de l'annexe au PLF 2012 « Voies et moyens » - tome 1

Dans une logique de simplification, l'article 2 de la loi du 14 mars 2012 précitée proposait de **supprimer les différentes TVA brutes sectorielles affectées à la sécurité sociale pour les remplacer par des fractions de TVA nette¹, selon la répartition suivante :**

« Conversion » des TVA brutes sectorielles affectées à la sécurité sociale en fractions de TVA nette

	Rendement attendu en milliards d'euros	% de TVA nette
1) TVA affectée en compensation pour solde de tout compte des allègements Fillon à la branche maladie		
<i>TVA brute collectée sur les produits pharmaceutiques</i>	3,60	2,28
<i>TVA brute collectée sur les tabacs</i>	3,70	2,31
2) TVA affectée dans le cadre du financement de la réforme des retraites et affectée à la branche maladie		
<i>TVA brute collectée sur les secteurs de la santé (TVA « retraites »)</i>	1,30	0,79
Sous-total de la TVA affectée à la branche maladie (1+2)	8,6	5,38
3) TVA affectée en compensation des exonérations sur les heures supplémentaires		
TVA brute collectée sur les alcools	2,10	1,33
Total 1+2+3	10,61	6,70

Source : commission des finances

a) Les fractions de TVA affectées à la caisse nationale d'assurance maladie

• Pour l'année 2012, le **C du VII** du présent article propose de maintenir la rédaction de l'article L. 241-2 du code de la sécurité sociale dans sa rédaction en vigueur au 1^{er} janvier 2012, soit le dispositif antérieur à la loi du 14 mars 2012 : **pour l'année 2012, ce sont donc des fractions de TVA brutes qui seront affectées à la Caisse nationale d'assurance maladie.**

Par coordination, le **B du I** du présent article reporte l'abrogation des 4^o et 5^o de l'article L. 131-8 du code de la sécurité sociale (fractions de TVA brutes affectées à la CNAM), prévue par le **A du VII** de l'article 2 de la loi du 14 mars 2012 précitée, au 1^{er} janvier 2013.

• **En revanche, à compter de 2013, ces fractions de TVA brutes seront converties**, comme le proposait la loi du 14 mars 2012 de finances rectificative, **en TVA nette.**

Le **A du II** du présent article ne revient en effet pas sur « le principe de conversion », mais **augmente la fraction de TVA nette affectée à la branche maladie** : une fraction égale à 5,75 %, au lieu de 5,38 %, du produit

¹ La TVA nette correspondant aux montants de cette taxe enregistrée au titre de l'année par les comptables publics, déduction faite des remboursements et restitutions effectuées pour la même période par les comptables assignataires.

de la TVA nette sera affectée la CNAM. Cette hausse s'explique par la révision à la baisse du produit total de TVA consécutivement à la suppression la « TVA sociale ».

Le **B du VII** du présent article précise que ce nouveau dispositif entre en vigueur à compter du 1^{er} janvier 2013.

b) Les fractions de TVA affectées en compensation des heures supplémentaires

En ce qui concerne la **TVA affectée à la sécurité sociale en compensation des exonérations sur les heures supplémentaires**, le **VI** du présent article **rétablit** la rédaction du 3^o du II de l'article 53 de la loi de finances pour 2008 antérieure à la loi du 14 mars 2012 de finances rectificative pour 2012, soit **l'affectation à la sécurité sociale du produit de la TVA brute collectée par les producteurs de boissons alcoolisées**.

Pour 2013, la question de la « conversion de la TVA brute en TVA nette » ne se pose plus. En effet, compte tenu de la suppression des exonérations sociales sur les heures supplémentaires proposée par l'article 2 du présent projet de loi :

- **l'article 53 de la loi de finances pour 2008 est abrogé à compter du 1^{er} janvier 2013 ;**

- **et le nouveau panier de recettes fiscales affectées à la sécurité sociale en compensation des seules exonérations de cotisations patronales sur les heures supplémentaires des entreprises de moins de 20 salariés sera revu en PLF pour 2013.**

Par coordination, le **A du I** du présent article abroge le **D du IX** de l'article 2 de la loi du 14 mars 2012 de finances rectificative pour 2012 qui prévoyait les modalités d'entrée en vigueur de ces « opérations de conversion de TVA brute en TVA nette ».

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a, à l'initiative de Christian Eckert, avec l'avis favorable du Gouvernement, adopté trois amendements :

- un **amendement rédactionnel et un amendement de précision** à l'alinéa 12 : il convient, en effet, de préciser que les cotisations familiales patronales peuvent être proportionnelles ou forfaitaires ;

- un **amendement de coordination** supprimant une référence à l'article L. 241-6-1 du code de la sécurité sociale abrogé par le présent projet de loi qui apparaissait à l'article L. 755-2 du code de la sécurité sociale.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Les développements qui suivent reprennent les principaux arguments contre la « TVA sociale » exposés par Nicole Bricq, alors rapporteure générale, à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances rectificative de mars dernier.

A. UNE « TVA SOCIALE » QUI N'AURAIT PAS CRÉÉ D'EMPLOIS

1. L'absence de justification du chiffrage avancé par le précédent Gouvernement

Le Gouvernement précédent indiquait que la « TVA sociale » devait permettre **100 000 créations d'emplois**. Cependant, **l'évaluation préalable** de l'article 1^{er} du projet de loi de finances rectificatif de mars dernier, qui faisait pourtant une quinzaine de pages, **n'avancait aucune justification à ce chiffre**, pourtant essentiel. Elle se contentait en effet d'indiquer :

« La réforme est favorable à l'emploi :

« - toutes les précédentes baisses du coût du travail ont été favorables à l'emploi ;

«- les résultats sont dépendants du ciblage de la mesure. Le Gouvernement a choisi le ciblage adapté à ses objectifs, qui est d'améliorer la compétitivité des entreprises installées en France, et notamment de l'industrie et du secteur agricole, sans pour autant baisser le coût du travail des salaires élevés ;

« - le Gouvernement estime que la réforme créera environ 100 000 emplois. »

2. Selon les estimations de la commission des finances, aucun impact significatif ne devait être attendu sur l'emploi

Selon les estimations de la commission des finances, l'impact du dispositif proposé aurait été compris entre **20 000 destructions d'emplois et 30 000 créations d'emplois**. Autrement dit, compte tenu de l'importante marge d'erreur de ce type d'évaluations, l'impact de la « TVA sociale » sur l'emploi n'aurait pas été significatif.

Ce « scepticisme » de la commission des finances était, d'ailleurs, partagé par de nombreux économistes.

Ainsi, selon le Crédit Agricole¹, « avec des impacts à la fois positifs et négatifs et des comportements différenciés par secteurs, l'effet global devrait être faiblement positif sur la croissance et l'emploi ».

Sans se prononcer explicitement sur l'impact en termes d'emplois, Jean-Christophe Caffet et Alain Carbonne estimaient, dans une étude récente de Natixis², que « ce basculement fiscal génèrera un surcroît d'inflation proche de 0,5 point en 2013, provoquant un recul du PIB de l'ordre de 0,1/0,2 point sur la période ».

3. Des créations d'emploi qui n'auraient pas été durables

Enfin, la commission des finances mettait en avant **le fait que la « TVA sociale » avait en réalité déjà été mise en œuvre en France sans que personne ne s'en rende compte. Ce constat conduisait à relativiser la « nouveauté » de la TVA sociale, ainsi que son efficacité à long terme.**

Le développement de Nicole Bricq, alors rapporteure générale, était le suivant :

« La « TVA » sociale se définit comme une augmentation de la TVA se faisant à peu près au même moment que des allègements de cotisations sociales. Or, le taux normal de TVA a été porté le 1^{er} août 1995 de 18,6 % à 20,6 % (ce qui correspondait alors à une recette supplémentaire de l'ordre de 8 milliards d'euros). Les allègements généraux de cotisations sociales patronales (actuellement plus de 20 milliards d'euros), mis en place en 1993 par le Gouvernement Balladur et s'élevant en 1995 à 3,2 milliards d'euros, ont quant à eux été renforcés, sous le Gouvernement Juppé, en septembre 1995 et en octobre 1996, pour atteindre 7 milliards d'euros en 1997, soit un montant sensiblement égal à celui de l'augmentation de la TVA.

« Il s'agissait donc d'une « TVA sociale » ciblée sur les bas salaires, donc a priori plus efficace en termes de création d'emplois que le TVA sociale « classique ».

« Si, aujourd'hui, la suppression des allègements sur les bas salaires entraînerait la disparition d'un nombre d'emplois qu'on évalue généralement à environ 800 000, il n'est pas du tout certain que si elles n'avaient pas été mises en place il y aurait aujourd'hui 800 000 chômeurs de plus. Cela vient du fait que leur impact a été en partie réduit par l'augmentation des prélèvements obligatoires (dans la présentation retenue ici, la TVA), mais aussi que ces allègements sont anciens, et que depuis 1993 les salariés ont utilisé ces exonérations pour obtenir des rémunérations plus élevées (ce qui a été favorisé par les « coups de pouce » donnés au SMIC). »

¹ « TVA sociale : des effets nets positifs mais limités », apériodique n°12/2, 30 janvier 2012.

² Jean-Christophe Caffet, Alain Carbonne, « France : dernières mesures avant la fin de la législature », « Special Report » n°12, Natixis, 31 janvier 2012.

B. UNE MESURE INJUSTE QUI AURAIT ENTRAÎNÉ UNE HAUSSE DES PRIX

1. Selon le Gouvernement précédent, le dispositif ne devait pas avoir d'impact inflationniste

Dans l'évaluation préalable de l'article 1^{er} du projet de loi de finances rectificative pour 2012, le Gouvernement précédent écrivait :

« D'une manière générale, le Gouvernement estime que l'augmentation de 1,6 point de TVA n'aura pas d'impact significatif sur les prix pour trois raisons :

« - les biens et services soumis aux taux réduits de TVA ou exonérés de TVA représentent 60 % de la consommation des ménages. Ils ne sont pas touchés par la hausse de la TVA et bénéficient, pour ceux qui sont produits et/ou distribués en France, d'une baisse du coût du travail. Dès lors, leur prix devrait baisser.

« - la baisse des cotisations patronales « famille » permet aux entreprises et services de baisser leurs prix hors taxes sans grever leurs marges, ce qui compense pour les produits soumis au taux de 19,6 % le relèvement de la TVA ;

« - les seuls produits qui seraient susceptibles de subir une hausse de prix sont les produits taxés à 19,6 % et importés. Pour autant, dans un contexte de faible croissance (révisée à 0,5 % pour 2012), le risque inflationniste est traditionnellement limité et, dans un marché national fortement concurrentiel, les entreprises n'ont pas intérêt à augmenter leurs prix de vente, sous peine de perdre des parts de marché. »

2. Une argumentation peu convaincante

Cette argumentation était peu convaincante pour la commission des finances, car elle ignorait le fait que **certaines entreprises pouvaient vouloir augmenter leurs marges**. Ce constat était, là aussi, partagé par les économistes cités précédemment.

L'évaluation préalable de l'article 1^{er} du projet de loi paraissait d'ailleurs reconnaître en filigrane la probabilité d'un impact sur l'inflation. Ce texte était en effet moins catégorique que les membres du Gouvernement précédent, se contentant d'affirmer que *« le Gouvernement estime que l'augmentation de 1,6 point de TVA n'aura pas d'impact significatif sur les prix »*. A partir de quel seuil fallait-il considérer l'impact sur les prix comme significatif ?

A l'occasion du débat, il était également parfois affirmé que l'exemple de la TVA sociale en Allemagne en 2007 montrait que celle-ci n'avait pas d'impact inflationniste.

Or, comme le souligne la Cour des comptes¹, citant une étude de la Bundesbank, **l'augmentation du taux normal de la TVA de 3 points au 1^{er} janvier 2007 en Allemagne s'est quasiment totalement répercutée dans les prix.**

C. UNE MESURE QUI N'AURAIT PAS AMÉLIORÉ LA COMPÉTITIVITÉ

Enfin, la commission des finances faisait valoir que la « TVA anti-délocalisation » constituait **une réponse inadaptée à la perte de compétitivité de la France.**

En effet, le véritable enjeu pour notre pays n'est pas d'améliorer à la marge une compétitivité-prix qui ne pose pas de problème particulier, mais **d'améliorer la compétitivité hors-coût, ce qui passe, notamment, par une « montée en gamme », et l'augmentation des dépenses de recherche et développement.**

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

¹ *Cour des comptes, « Les prélèvements fiscaux et sociaux en France et en Allemagne », rapport public thématique, mars 2011.*

ARTICLE 1^{er} bis (nouveau)
(Art. 13 de la loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011)

Application du taux réduit de TVA à 5,5 % aux travaux, agréés en 2011, réalisés sur des logements sociaux

Commentaire : le présent article, inséré par l'Assemblée nationale, propose de maintenir au taux réduit de 5,5 % les livraisons à soi-même de certains travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement ou d'entretien dans des logements sociaux lorsque le bailleur social a bénéficié d'un agrément de l'Etat avant le 1^{er} janvier 2012.

I. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article a été adopté à l'initiative de nos collègues députés membres du groupe socialiste, républicain et citoyen, avec l'avis favorable de la commission des finances et du Gouvernement qui l'a sous-amendé.

Il fait droit, partiellement, à une demande formulée par les bailleurs sociaux qui vise à corriger la rédaction de l'article 13 de la loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011, instaurant le taux de TVA à 7 %, afin de maintenir le taux de 5,5 % au titre des travaux réalisés sur des logements sociaux agréés en 2011.

A l'occasion de la création du taux de TVA de 7 %, des dispositions transitoires dans le secteur du logement social ont été prévues afin d'éviter de déséquilibrer les opérations engagées sur la base d'un coût de revient prévisionnel intégrant une TVA à 5,5 %. Ce taux a donc été maintenu pour les constructions neuves de logements locatifs sociaux ayant été « agréées » par l'Etat avant le 1^{er} janvier 2012 ainsi que pour certains travaux réalisés sur des logements sociaux ayant bénéficié d'une subvention pour rénovation « Palulos » avant cette même date.

Le dispositif adopté par l'Assemblée nationale tend à compléter ces mesures en visant le cas des **travaux réalisés dans le cadre des opérations d'acquisition-amélioration** (acquisition puis rénovation de logements existant en vue de les transformer en logements locatifs sociaux), ayant bénéficié d'un agrément de l'Etat en application des articles R. 331-3 et R. 331-6 du code de la construction et de l'habitation.

Le sous-amendement du Gouvernement a réduit la portée de l'amendement initial qui proposait, en outre, d'étendre le champ de l'application du taux de TVA à 5,5 % à l'ensemble des travaux admis au taux de 7 % en application de l'article 279-0 *bis* du code général des impôts, soit

bien au-delà du périmètre actuel des opérations de réhabilitation concernées, limité au financement des ascenseurs et des chaudières collectives.

Article 279-0 bis du code général des impôts

« 1. La taxe sur la valeur ajoutée est perçue au taux réduit de 7 % sur les travaux d'amélioration, de transformation, d'aménagement et d'entretien portant sur des locaux à usage d'habitation, achevés depuis plus de deux ans, à l'exception de la part correspondant à la fourniture d'équipements ménagers ou mobiliers ou à l'acquisition de gros équipements fournis dans le cadre de travaux d'installation ou de remplacement du système de chauffage, des ascenseurs, de l'installation sanitaire ou de système de climatisation dont la liste est fixée par arrêté du ministre chargé du budget. »

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le dispositif voté par l'Assemblée nationale répare une incohérence. Il est fidèle à l'esprit du législateur qui avait introduit en 2011, à l'initiative du groupe socialiste de l'Assemblée nationale et de notre collègue député François Scellier, une mesure dérogatoire favorable aux opérations, conduites par les bailleurs sociaux, dont l'équilibre financier risquait d'être remis en cause.

Le Gouvernement a agi avec prudence. Devant « *le risque d'un surcoût de plusieurs dizaines de millions d'euros* » évoqué par le ministre du budget, il a, en effet, choisi d'écarter à ce stade l'élargissement du maintien du taux de 5,5 % au titre de l'ensemble des travaux réalisés sur des logements sociaux et agréés ou engagés en 2011, en s'engageant à faire expertiser les différentes mesures à même de « *soulager le logement social de charges qui pèsent sur lui depuis l'adoption du taux réduit de TVA à 7 %* ».

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

ARTICLE 2

(Art. L. 241-17, L. 241-18, L.711-13 du code de la sécurité sociale, art. L. 741-15 du code rural et de la pêche maritime, art. 53 de la loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007 de finances pour 2008)

Suppression des allègements sociaux attachés aux heures supplémentaires et complémentaires de travail

Commentaire : le présent article propose de supprimer les exonérations sociales salariales relatives aux heures supplémentaires et complémentaires introduites par la loi dite « TEPA » et de maintenir les exonérations de cotisations patronales pour les seules entreprises de moins de 20 salariés. L'Assemblée nationale a, par ailleurs, supprimé l'exonération fiscale dont bénéficiaient également, jusqu'à présent, les heures supplémentaires et complémentaires.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LE DISPOSITIF INTRODUIT PAR LA LOI DITE « TEPA »

Le régime fiscal et social dérogatoire relatif aux heures supplémentaires et complémentaires a été mis en place par l'article 1^{er} de la loi n° 2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat (TEPA).

Ce dispositif associe trois mesures cumulatives :

- une **exonération totale d'impôt sur le revenu** pour la rémunération des heures supplémentaires et complémentaires réalisées par tous les salariés ;
- une **exonération quasi-totale des cotisations sociales salariales** sur ces mêmes rémunérations ;
- une **exonération partielle forfaitaire de la part employeur** des cotisations sociales à hauteur de 0,5 euro par heure supplémentaire, majorée de un euro pour les entreprises de moins de 20 salariés.

1. Les heures éligibles au dispositif « TEPA »

Les « heures » concernées par ces exonérations sociales et fiscales (ou plus exactement les rémunérations au titre de ces heures) sont définies à l'article 81 *quater* du code général des impôts. Il s'agit :

- des rémunérations versées au titre des **heures accomplies au-delà de 35 heures** par semaine ;

- des rémunérations versées au titre des **heures accomplies au-delà de 1 607 heures** par an pour les salariés exerçant sous le régime de conventions de forfait annuel comptabilisé en heures ;

- des rémunérations versées au titre des heures supplémentaires effectuées en application du troisième alinéa de l'article L. 3123-7 du code du travail (dispositifs spécifiques d'aménagement du temps de travail) ;

- des rémunérations versées au titre des **heures supplémentaires accomplies par les salariés dont la répartition de la durée de travail s'effectue sur une période plus longue que la semaine**, à l'exception des heures accomplies entre 1 607 heures et la durée annuelle fixée par l'accord lorsqu'elle lui est inférieure ;

- des **majorations de salaires accordées aux salariés exerçant sous le régime de conventions de forfait annuel en jours qui renoncent à des jours de repos** au-delà de 218 jours ;

- des rémunérations versées au titre des **heures complémentaires accomplies** par les salariés à temps partiel.

Rappel des principales modalités de recours aux heures supplémentaires

• Principe

Une heure supplémentaire est une heure de travail effectuée par le salarié, à la demande de l'employeur, **au-delà de la durée légale de travail**.

• Contingent annuel

Les heures supplémentaires sont effectuées dans la limite d'un contingent annuel, fixé par convention ou accord collectif. A défaut d'accord collectif, le contingent d'heures supplémentaires est fixé à **220 heures par salarié et par an**. Des heures supplémentaires peuvent aussi être accomplies au-delà si une convention ou un accord collectif le prévoit.

• Rémunération

Les heures supplémentaires sont rémunérées, sauf si un accord prévoit le remplacement de tout ou partie de la rémunération par un repos compensateur. Les heures supplémentaires ouvrent droit à une majoration de salaire, dans les conditions suivantes :

- **25 % de majoration pour les 8 premières heures** (de la 36^e à la 43^e heure) ;

- **50 % pour les heures suivantes**.

Un taux de majoration différent, d'au moins 10 %, peut être prévu par convention ou accord collectif.

• Contrepartie en repos

La contrepartie en repos n'est pas obligatoire pour les heures supplémentaires effectuées dans la limite du contingent. Elle peut cependant être prévue par une convention ou un accord collectif, qui en fixe les conditions.

Les heures supplémentaires accomplies au-delà du contingent annuel donnent lieu obligatoirement à une contrepartie en repos. Les conditions d'utilisation de cette contrepartie en repos sont précisées par convention ou accord collectif.

Source : ministère du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social

2. Les salariés et les employeurs concernés

a) Les « salariés » potentiellement concernés

Peuvent bénéficier du dispositif « TEPA » :

- **les salariés à temps plein**, au titre des heures supplémentaires ou de même nature, quelle que soit l'organisation du travail au sein de l'entreprise (35 heures, octroi de jours « RTT », aménagement du temps de travail, conventions de forfaits en jours ou en heures) ;

- **les salariés à temps partiel** au titre des heures complémentaires ;

- **les salariés rémunérés par des particuliers employeurs** ;

- **les assistant(e)s maternel(le)s** ;

- **les agents publics titulaires et non titulaires** ;

- **les salariés dont la durée de travail ne relève pas des dispositions du code du travail** au titre des heures supplémentaires ou complémentaires effectuées.

b) Les employeurs éligibles

Du côté des employeurs, sont **éligibles les entreprises entrant dans le champ de la réduction générale de cotisations patronales sur les bas salaires, dite « Allègements Fillon »** : c'est-à-dire les employeurs du secteur privé soumis à l'obligation de cotiser au régime d'assurance chômage, ceux des régimes spéciaux de sécurité sociale des marins, des mines et des clercs et employés de notaires, ainsi que certains employeurs du secteur parapublic.

En revanche, les particuliers employeurs, l'Etat, les collectivités territoriales, les établissements publics administratifs, les employeurs relevant des autres régimes spéciaux ne bénéficient pas de l'exonération patronale sur les heures supplémentaires.

Régime appliqué dans la fonction publique

Il résulte des articles 81 *quater* du code général des impôts, de l'article L. 241-17 du code de la sécurité sociale et de l'article L. 241-18 du même code que :

• **les agents publics titulaires et non titulaires bénéficient**, au titre des heures supplémentaires ou du temps de travail additionnel effectif qu'ils réalisent, de **l'exonération d'impôt sur le revenu et de l'exonération sociale salariale** ;

• en revanche, **les « employeurs publics » ne bénéficient pas de l'exonération patronale** puisqu'ils n'entrent pas dans le champ des bénéficiaires des « allègements généraux ».

3. Le calcul de l'avantage social et fiscal

a) *L'avantage fiscal et social pour le salarié*

L'avantage fiscal et social du salarié au titre de la rémunération des heures supplémentaires et complémentaires comprend les deux volets suivants :

- une **exonération totale de l'impôt sur le revenu** en application de l'article 81 *quater* du code général des impôts ;

- une **exonération quasi-totale de cotisations sociales salariales, ainsi que de la CSG et de la CDRS.**

En effet, en application de l'article L. 241-17 du code de la sécurité sociale, toute heure supplémentaire ou complémentaire effectuée et rémunérée, entrant dans le champ défini à l'article 81 *quater* du code général des impôts, ouvre droit à une **réduction de cotisations salariales de sécurité sociale proportionnelle à sa rémunération.**

D'un **taux maximum fixé par décret à 21,50 %** (article D. 241-21 du code de la sécurité sociale), cette réduction s'applique **dans la limite des cotisations et contributions d'origine légale ou conventionnelle rendues obligatoires par la loi** (cotisations salariales de sécurité sociale, cotisations salariales aux régimes de retraite complémentaire légalement obligatoires, cotisations salariales d'assurance chômage, CSG et CRDS), dont le salarié est redevable pour chaque heure supplémentaire ou complémentaire.

La somme des taux de cotisations et contributions sociales dues par le salarié s'élevant en 2012 à environ 21,6 %, l'exonération de cotisations sociales salariales au titre des heures supplémentaires et complémentaires est quasi intégrale.

b) *La déduction forfaitaire de la part employeur des cotisations sociales*

L'exonération de cotisations patronales correspond, quant à elle, à une déduction forfaitaire.

Afin de ne pas favoriser le recours au temps partiel, celle-ci est **limitée aux seules heures supplémentaires.**

Cette déduction forfaitaire, définie à l'article L. 241-18 du code de la sécurité sociale, est égale à **0,50 euro. Dans les entreprises employant moins de vingt salariés, cette déduction est majorée d'un euro¹.**

Cette majoration a pour objet de compenser le fait que la loi « TEPA » a, par ailleurs, porté de 10 à 25 % le taux de majoration de la rémunération des heures supplémentaires dans ces entreprises.

¹ Il peut être relevé que si l'article L. 241-18 du code de la sécurité sociale indique que « ce montant [la déduction forfaitaire] peut être majoré dans les entreprises employant moins de vingt salariés », l'article D. 241-24 du même code fixe cette majoration à un euro dans les entreprises employant au plus 20 salariés.

4. La conditionnalité des exonérations sociales et fiscales et les règles de cumul

a) La conditionnalité des exonérations sociales et fiscales

L'exonération d'impôt sur le revenu, la réduction de cotisations salariales et la déduction forfaitaire de cotisations patronales sont **subordonnées au respect de certaines conditions**, notamment :

- **les dispositions légales et conventionnelles relatives à la durée de travail** ;

- **les obligations déclaratives définies à l'article L. 241-17 du code de la sécurité sociale** ;

- le règlement (CE) n° 1998/2006 de la commission, du 15 décembre 2006, relatif **aux aides de minimis** ;

- **diverses mesures destinées à éviter les effets d'optimisation sociale**, telles que la non substitution de la rémunération des heures ou jours susceptibles d'être exonérés à d'autres éléments de rémunération (primes, par exemple) ou l'accomplissement d'heures complémentaires régulières. De même, les exonérations sociales ne sont pas applicables aux heures qui sont devenues supplémentaires du seul fait de l'abaissement, après le 20 juin 2007, des durées hebdomadaires maximales fixées dans le cadre d'un accord de modulation ou d'un accord de RTT.

b) Les conditions de cumul

S'agissant des règles de cumul, la déduction forfaitaire de la part employeur des cotisations sociales est **cumulable** avec des exonérations de cotisations patronales de sécurité sociale **dans la limite des cotisations patronales et des contributions patronales restant dues par l'employeur** au titre de l'ensemble de la rémunération du salarié concerné.

La loi de financement de la sécurité sociale pour 2012 a, quant à elle, **supprimé la neutralisation de l'exonération de cotisations salariales et patronales de sécurité sociale sur les heures supplémentaires dans le calcul des allègements généraux**. Les rémunérations au titre des heures supplémentaires ont ainsi été réintégrées dans le calcul du coefficient des allègements généraux, afin d'éviter certains comportements d'optimisation. En effet, le dispositif antérieur conduisait à aider doublement un employeur qui avait recours aux heures supplémentaires par rapport à celui qui rémunérait un salarié globalement au même niveau sur l'année, sans que ce salarié n'accomplisse d'heures supplémentaires, c'est-à-dire sur la base d'un salaire horaire plus élevé¹.

¹ Pour plus de précisions sur ce dispositif, se reporter au rapport de notre collègue Jean-Pierre Caffet, rapporteur pour avis du projet de loi de financement de la sécurité sociale (rapport n° 78 (2011-2012)).

B. UN COÛT TOTAL ÉVALUÉ À 4,9 MILLIARDS D'EUROS EN 2012

Les pertes de recettes consécutives aux exonérations fiscales et sociales du dispositif « TEPA » sont évaluées, au total, à près de 4,9 milliards d'euros pour 2012. Le coût du volet social devrait, en effet, atteindre 3,5 milliards d'euros, ce à quoi s'ajoute le coût des exonérations fiscales d'un montant d'environ 1,4 milliard d'euros.

Les exonérations de charges sociales au titre des heures supplémentaires et complémentaires représentent des pertes de recettes pour la sécurité sociale. Mais, en application de l'article L. 131-7 du code de la sécurité sociale, ces pertes de recettes sont compensées par l'Etat par le biais d'un « panier » de recettes fiscales, défini à l'article 53 de la loi de finances pour 2008. Ce « panier » est composé :

- du produit de la contribution sociale sur l'impôt sur les sociétés ;
- du produit de la TVA brute collectée sur les alcools ;
- d'une fraction du droit de consommation sur les tabacs.

Coût des exonérations sociales des heures supplémentaires et complémentaires et leur compensation – coût des exonérations fiscales de ces mêmes heures

(en millions d'euros)

	2010	2011 (prévision)	2012 (prévision)
Coût total des exonérations sociales	3 119,7	2 964,5	3 461,9
TVA brute collectée par les producteurs de boissons alcoolisées	1 970,4	1 970,4	1 970,4
Contribution sociale sur l'impôt sur les sociétés	823,0	850,0	1 041,1
Droits de consommation sur les tabacs	326,3	144,1	450,4
Coût des exonérations fiscales	1 390,0	1 400,0	1 400,0
Coût total (volet social et volet fiscal)	4 509,7	4 364,5	4 861,9

Source : annexe 5 du projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2012 et annexe « Voies et moyens » au PLF pour 2012

C'est donc l'Etat qui *in fine* supporte l'ensemble du coût des exonérations sociales et fiscales introduites par la loi « TEPA ».

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : LE MAINTIEN DES SEULES EXONÉRATIONS PATRONALES POUR LES ENTREPRISES DE MOINS DE 20 SALARIÉS

A. LA SUPPRESSION DES EXONÉRATIONS DE COTISATIONS SOCIALES SALARIALES SUR LES HEURES SUPPLÉMENTAIRES ET COMPLÉMENTAIRES DANS TOUTES LES ENTREPRISES

Le **A du I** du présent article abroge l'article L. 241-17 du code de la sécurité sociale, **supprimant ainsi les exonérations de cotisations sociales salariales sur les heures supplémentaires et complémentaires.**

Le **II** du présent article procède à une coordination en supprimant, à l'article L. 741-15 du code rural et de la pêche maritime, la référence à l'article L. 241-17, supprimé par le présent article.

B. LE MAINTIEN DES EXONÉRATIONS PATRONALES POUR LES SEULES ENTREPRISES DE MOINS DE 20 SALARIÉS

Le **B** et le **C du I** du présent article **maintiennent, quant à eux, le volet « exonérations de cotisations patronales » du dispositif « TEPA » pour les seules entreprises de moins de 20 salariés.**

Pour ce faire, ils adaptent les dispositions de l'article L. 241-18 du code de la sécurité sociale (et de l'article L. 711-13) et y introduisent des dispositions aujourd'hui présentes à l'article 81 *quater* du code général des impôts et à l'article L. 241-17 du code de la sécurité sociale, qui est par ailleurs abrogé par le présent article.

1. Le champ général de la nouvelle exonération patronale

Le 1° du **B du I** précise, tout d'abord, le champ général de l'exonération patronale (nouveau I de l'article L. 241-18 du code de la sécurité sociale) :

- **Les entreprises concernées** seront les **entreprises employant moins de 20 salariés** qui, comme dans le dispositif actuel, entrent dans le champ des allègements généraux (entreprises employant des salariés mentionnés au II de l'article L. 241-13 du code de la sécurité sociale) ;

- **La nature de l'exonération** consistera, comme aujourd'hui, en une **déduction forfaitaire** des cotisations patronales à hauteur d'un montant fixé par décret (soit, selon l'étude d'impact et le mode de calcul retenu pour évaluer le coût de la mesure, 1,5 euro) ;

• **Les « heures concernées »** seront, comme c'est le cas actuellement, les heures supplémentaires mentionnées au 1° du I de l'article 81 *quater* du code général des impôts, soit :

- les **heures accomplies au-delà de 35 heures** par semaine ;
- les **heures accomplies au-delà de 1 607 heures** pour les salariés ayant des conventions de forfait annuel en heures ;
- **les heures supplémentaires effectuées en application du troisième alinéa de l'article L. 3123-7 du code du travail** (dispositifs spécifiques d'aménagement du temps de travail) ;
- **les heures supplémentaires accomplies par les salariés dont la répartition de la durée de travail s'effectue sur une période plus longue que la semaine**, à l'exception des heures accomplies entre 1 607 heures et la durée annuelle fixée par l'accord lorsqu'elle lui est inférieure.

En revanche, comme aujourd'hui, **ne seront pas concernées les heures complémentaires** effectuées par les salariés à temps partiel. En effet, le nouveau premier alinéa de l'article L. 241-18 du code de la sécurité sociale ne mentionne que la notion d'heure supplémentaire.

2. L'adaptation du dispositif d'exonération aux majorations de salaires accordées aux salariés titulaires de convention de forfait annuel en jours qui renoncent à des jours de repos

Les 2° et 3° du B du I du présent article procèdent, quant à eux, aux adaptations nécessaires du II de l'article L. 241-18 du code de la sécurité sociale, relatif à l'application du dispositif d'exonération patronale aux majorations de salaires accordées aux salariés exerçant sous le régime de conventions de forfait annuel en jours et qui renoncent à des jours de repos au-delà de 218 jours :

- le 2° précise que, dorénavant, ce dispositif s'appliquera, comme pour le nouveau mécanisme général, aux seules entreprises de moins de 20 salariés ;
- quant au 3°, il substitue, à la référence au second alinéa du 1° du I de l'article 81 *quater* du CGI, le contenu de cette référence : sont ainsi visés les salariés relevant d'une convention de forfait annuel en jours qui renoncent à des jours de repos au-delà du plafond de 218 jours dans les conditions prévues à l'article L. 3121-45 du code du travail.

3. La réintroduction des conditionnalités de l'exonération

Le 4° et le 6° du B du I du présent article réintroduisent, dans le nouvel article L. 241-18 du code de la sécurité sociale, **trois conditionnalités** aujourd'hui présentes à l'article 81 *quater* du CGI et à l'article L. 241-17 du code de la sécurité sociale, à savoir :

- le respect par l'employeur des dispositions légales et conventionnelles relatives à la durée de travail (première phrase du premier alinéa introduit par le 4° du B du I du présent article) ;

- la non substitution de la rémunération des heures susceptibles d'être exonérées à d'autres éléments de rémunération (second alinéa introduit par le 4° du B du I du présent article) ;

- les obligations déclaratives de l'employeur (6° du B du I du présent article).

Le 4° ajoute, également, une nouvelle condition : l'heure supplémentaire effectuée doit faire l'objet d'une rémunération au moins égale à celle d'une heure non majorée. Cette condition semble viser les seuls accords prévoyant le remplacement de tout ou partie de la rémunération d'une heure supplémentaire par un repos compensateur, la règle générale étant la majoration de la rémunération des heures supplémentaires par rapport aux heures « ordinaires ».

Enfin, le 5° soumet au respect des règles relatives aux aides *de minimis* la déduction forfaitaire appliquée aux heures supplémentaires effectuées dans les entreprises de moins de 20 salariés (dispositif général prévu au nouveau I de l'article L. 241-18 du code de la sécurité sociale), ainsi qu'aux majorations de salaires accordées aux salariés qui renoncent à des jours de repos dans ces mêmes entreprises (nouveau II de l'article L. 241-18 du code de la sécurité sociale). Aujourd'hui, cette condition s'applique uniquement à la majoration de la déduction forfaitaire prévue pour les entreprises de moins de 20 salariés.

4. Les conditions d'application de ce dispositif à certains salariés

Le 7° du B et le C du I du présent article renvoient à un décret simple la définition des conditions d'application de la nouvelle exonération de cotisations patronales à certains salariés :

- le 7° du B du I ajoute ainsi à l'article L. 241-18 du code de la sécurité sociale un VI prévoyant qu'un décret détermine les modalités d'application de l'exonération patronale aux salariés affiliés au régime général mais dont la durée de travail ne relève pas des dispositions du titre II du livre I^{er} de la troisième partie du code du travail ou du chapitre III du titre I^{er} du livre VII du code rural et de la pêche maritime ;

- de même, le C du I prévoit qu'un décret fixe les conditions d'application de cette exonération aux employeurs relevant des régimes spéciaux des marins, des mines et des clercs et employés de notaires.

5. Une économie globale en année pleine de 3 milliards d'euros

En année pleine (à compter de 2013), l'économie attendue de cette réforme sera de **3 milliards d'euros** (soit le coût actuel des exonérations sociales duquel est retranché le coût du maintien du dispositif pour les très petites entreprises).

Cette économie représente à due concurrence des **recettes supplémentaires pour l'Etat** qui ne compensera à l'avenir, *via* l'affectation de recettes fiscales, que le coût des exonérations patronales des entreprises de moins de 20 salariés, soit 500 millions d'euros environ.

C. LA COMPENSATION À LA SÉCURITÉ SOCIALE

1. La révision des mécanismes de compensation

Le **III** et le **IV** du présent article **tirent les conséquences de la réduction du champ des exonérations sociales « TEPA » sur le mécanisme de compensation** des pertes de recettes de la sécurité sociale.

a) Au titre de l'année 2012

Afin de tenir compte de la suppression partielle du dispositif « TEPA » au cours de l'année 2012, le **A** du **III** du présent article prévoit de n'affecter **à la sécurité sociale**, au titre de 2012, **qu'une fraction égale à 42,11 % du produit de la contribution sociale sur l'impôt sur les sociétés**, contre 100 % initialement prévu¹.

¹ Il est à noter qu'une autre des composantes de ce « panier » fiscal est modifiée par l'article 1^{er} du présent projet de loi : celui-ci réintroduit, pour 2012, l'affectation à la sécurité sociale du produit de la TVA brute collectée sur les alcools, alors que la LFR du 14 mars 2012 l'avait remplacée par l'affectation d'une fraction égale à 1,33 % du produit de la TVA nette (cf. commentaire de l'article 1^{er} du présent projet de loi).

Le « panier » fiscal affecté à la sécurité sociale en compensation des exonérations sur les heures supplémentaires en 2012 (avant et après réforme)

(en millions d'euros)

	2012 avant réforme		2012 après réforme	
	<i>Fraction transférée</i>	<i>Montant</i>	<i>Fraction transférée</i>	<i>Montant</i>
Taxe affectée				
Contribution sociale sur l'IS	100 %	859	42,11 %	362
TVA brute collectée sur les alcools	100 %	2 050	100 %	2 050
Droits de consommation sur les tabacs	3,89 %	436	3,86 %	436
Total « panier »		3 345		2 848

Source : Etude d'impact relative au présent article

b) A compter de 2013

A compter de 2013, la compensation à la sécurité sociale sera réduite à **500 millions d'euros**, soit le coût des exonérations patronales dont bénéficieront les seules entreprises de moins de 20 salariés.

Ainsi :

- le **B** du **III** du présent article **supprime**, à compter du 1^{er} janvier 2013, le **panier de recettes auparavant affecté à la sécurité sociale en compensation** de l'ensemble des exonérations sociales salariales et patronales au titre des heures supplémentaires ;

- par coordination, le **C** du **III** supprime à l'article L. 131-8 du code de la sécurité sociale, qui énumère certains impôts et taxes affectés à la sécurité sociale, la référence à la fraction des droits tabacs versée en compensation des exonérations sociales sur les heures supplémentaires ;

- **quant au nouveau panier de recettes fiscales qui sera affecté, à partir de 2013, à la sécurité sociale pour compenser le dispositif d'exonération en faveur des entreprises de moins de 20 salariés, il sera défini dans les prochaines lois de finances et de financement de la sécurité sociale.**

2. L'apurement d'une partie des dettes de l'Etat à l'égard de la sécurité sociale

La réduction du champ des exonérations sociales sur les heures supplémentaires permet, en 2012, à l'Etat de dégager des recettes supplémentaires à hauteur de **497 millions d'euros**, soit la différence entre l'économie attendue de la mesure en 2012 (- 625 millions d'euros) et le

versement supplémentaire qu'aurait dû effectuer l'Etat à la fin de l'année 2012 pour compenser l'écart entre le coût des exonérations et le rendement moindre du « panier » de recettes affecté à la sécurité sociale (+ 128 millions d'euros).

Le **IV** du présent article prévoit d'**utiliser ces recettes supplémentaires à hauteur de 341 millions d'euros pour apurer les dettes de l'Etat à l'égard de la sécurité sociale au titre de la moindre compensation en 2011 des exonérations sur les heures supplémentaires.** En effet, à la fin de l'année 2011, apparaît, au détriment de la sécurité sociale, un différentiel de 341 millions d'euros entre le coût des exonérations « TEPA » et les versements effectués par l'Etat.

Il peut sembler paradoxal de verser des recettes supplémentaires à la sécurité sociale, alors qu'au titre de l'année 2011, **l'Etat – pour la deuxième année consécutive – dispose d'une créance globale de 26 millions d'euros vis-à-vis des régimes obligatoires de base** (*cf. tableau suivant*). En conséquence du IV du présent article, l'Etat détiendra ainsi une créance nette de 367 millions d'euros à l'égard de la sécurité sociale.

Néanmoins, deux éléments doivent être notés :

- **l'apurement de la dette de l'Etat à l'égard de la sécurité sociale pour les années 2011 et antérieures au titre des exonérations sur les heures supplémentaires est rendu nécessaire par les dispositions du IV de l'article 53 de la loi de finances pour 2008** qui prévoit qu'*« en cas d'écart constaté entre le produit des impôts et taxes affectés en application du II et le montant définitif de la perte de recettes résultant des allègements de cotisations sociales mentionnés au I, cet écart fait l'objet d'une régularisation par la plus prochaine loi de finances suivant la connaissance du montant définitif de la perte. »* ;

- par ailleurs, **la créance globale de l'Etat vis-à-vis de la sécurité sociale masque des situations contrastées** en fonction des caisses ou régimes concernés et des dispositifs visés. Ainsi, selon les données du Gouvernement, la branche vieillesse du régime général supporte les trois-quarts de la dette de l'Etat à l'égard de la sécurité sociale au titre du dispositif « TEPA ». Autrement dit, la gestion des dettes ou créances entre l'Etat et la sécurité sociale doit davantage être appréciée dispositif par dispositif que globalement.

**Etat semestriel au 31 décembre 2011 des sommes restant dues par l'Etat
aux régimes obligatoires de base**

(en millions d'euros)

Dispositifs	Situation nette au 31 décembre 2011
Prestations	36,7
Aide médicale de l'Etat	6,2
Allocation aux adultes handicapés	15,5
Allocation supplémentaire d'invalidité	4,4
RSA activité	-74,3
RSA contrats aidés	49,9
RSA-Prime de fin d'année	5,2
Revenu supplémentaire d'activité	-16,3
Allocation de logement sociale	102,3
Aide personnalisée au logement	-75,2
Indemnité viagère de départ	50,8
Soins liés aux affections imputables aux services des armées	-6,9
Soins médicaux gratuits et appareillage des militaires	-12,1
Congé de paternité dû à l'Etat	-27,7
Remboursement des retraites anticipées	2,2
Pensions garanties par l'Etat au titre de la décolonisation	13,9
Divers	-1,0
Exonérations de cotisations sociales compensées par crédits budgétaires	-252,5
Apprentissage	-17,2
Auto-entrepreneur	-196,3
Contrats de professionnalisation	-18,2
Salariés créateurs ou repreneurs d'entreprise	-17,0
Structures d'aide sociale	-15,6
Zone de restructuration de la défense	-28,9
Zones de revitalisation rurale	-24,1
Zones de revitalisation rurales-Organismes d'intérêt général	-51,9
Contrats « vendanges »	10,5
Travailleurs occasionnels demandeurs d'emploi	83,7
Entreprises implantées dans les DOM	27,4
Contribution diffuseurs d'œuvre d'art	3,0
Jeunes entreprises innovantes	23,3
Service civique	-8,4
Zones franches urbaines	-6,6
Zones de redynamisation urbaine	-9,3
Divers	-6,8
Allègements TEPA	341,0
Autres dispositifs	2,6
Subventions	-6,5
Dispositifs résiduels	-146,9
Total général	-25,6
Total général à champ constant	-79,8

Source : commission des comptes de la sécurité sociale – rapport de juillet 2012

D. LES MODALITÉS D'ENTRÉE EN VIGUEUR

Le **A** du **V** du présent article précise que la suppression de l'exonération de cotisations salariales et la réduction du champ de l'exonération sociale patronale s'appliquent aux heures supplémentaires et complémentaires effectuées à **compter du 1^{er} septembre 2012**.

Le **B** du **V** du présent article prévoit toutefois un dispositif dérogatoire pour les salariés dont le décompte du temps de travail ne correspond pas au mois calendaire : le nouveau dispositif entre en vigueur à la fin du décompte du temps de travail en cours et, au plus tard, le 31 décembre 2012.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Au terme d'un débat mettant en discussion 127 amendements, l'Assemblée nationale a adopté le présent article, modifié par huit amendements présentés par Christian Eckert, rapporteur général, parmi lesquels sept d'entre eux se bornent à quelques précisions rédactionnelles sur le dispositif d'origine, à savoir la suppression du volet social des exonérations applicables aux heures supplémentaires et complémentaires.

La principale modification porte sur l'adjonction au présent article d'une division *I bis*. Celle-ci a pour objet de **supprimer l'exonération fiscale d'imposition sur le revenu attachée à ces rémunérations**. Pour ce faire, l'article 81 *quater* du CGI est abrogé, de même que, par coordination, toutes les références à cet article au sein des articles 170 (déclaration des revenus), 1417 (détermination des revenus pris en compte pour l'établissement des taxes foncières et de la taxe d'habitation) et 200 *sexies* (montant des revenus retenus pour le calcul de la prime pour l'emploi) du code précité. L'ensemble du dispositif mis en place par l'article 1^{er} de la loi TEPA relatif aux heures supplémentaires et complémentaires est ainsi abrogé.

Il est également prévu que cette **suppression de l'exonération fiscale s'applique aux heures supplémentaires et complémentaires effectuées à compter du 1^{er} août 2012** – cette date résulte d'un sous-amendement du Gouvernement, l'amendement ayant prévu initialement une application au 1^{er} juillet – par dérogation à la date retenue pour **la suppression du volet social qui entrera en vigueur au 1^{er} septembre prochain**.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. UN DISPOSITIF QUI A N'A PAS ATTEINT SES OBJECTIFS

Comme cela a été souligné, tant par les travaux de votre commission des finances¹ que par ceux de la commission des affaires sociales du Sénat, à l'occasion du débat sur les prélèvements obligatoires et de l'examen des projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale pour 2012, **de nombreux rapports ont souligné les effets contreproductifs des exonérations sociales et fiscales introduites par la loi « TEPA ».**

Ces éléments avaient conduit votre commission des finances et la commission des affaires sociales du Sénat à proposer un amendement de suppression du dispositif « TEPA », l'an dernier, lors de l'examen de la loi de financement de la sécurité sociale pour 2012.

Les développements qui suivent reprennent les analyses précitées de votre commission des finances.

1. Pour le Conseil des prélèvements obligatoires : un effet « ambigu » sur l'emploi et des risques forts d'optimisation

Le Conseil des prélèvements obligatoires (CPO), dans son rapport d'octobre 2010 « Entreprises et niches fiscales et sociales », considère, tout d'abord, que **l'effet global sur l'emploi de l'exonération des heures supplémentaires est « ambigu »** car cette mesure produit des effets contradictoires :

- la réduction du coût du travail consécutive à l'exonération est certes favorable à l'emploi ;

- mais l'accroissement de la durée du travail incite les entreprises à substituer des heures de travail supplémentaires aux embauches, ce qui a un effet négatif sur l'emploi. Dans un contexte où le chômage est déjà très élevé, la mesure doit donc être considérée comme contre-productive.

Le CPO relève surtout des **risques importants d'optimisation** visant à maximiser l'assiette exemptée de cotisations sociales au détriment de l'assiette assujettie. Le Conseil précise :

« En effet, la baisse de la fiscalité sur les heures supplémentaires comporte un risque de substitution de la rémunération sous forme d'heures supplémentaires à la rémunération sous forme d'heures normales, mutuellement gagnante pour l'employeur et le salarié. Cette substitution peut

¹ Rapport d'information de Mme Nicole Bricq, fait au nom de la commission des finances n° 64 (2011-2012) ; rapport pour avis de M. Jean-Pierre Caffet, fait au nom de la commission des finances n° 78 (2011-2012) ; rapport n° 74 (2011-2012) de M. Yves Daudigny, fait au nom de la commission des affaires sociales.

d'ailleurs se produire par simple réduction de la sous-déclaration des volumes d'heures supplémentaires ».

Selon le CPO, certaines études empiriques laissent à cet égard penser qu'il y a eu effectivement substitution, la **hausse du nombre d'heures supplémentaires déclarées ne correspondant pas nécessairement à une hausse du nombre d'heures effectuées**. Ainsi, la très forte augmentation du volume d'heures supplémentaires par salarié entre le deuxième trimestre 2007 et le deuxième trimestre 2008 (+ 34,5 %) paraît, aux yeux du Conseil, peu compatible avec le fort ralentissement de la croissance en 2008.

Le CPO conclut en indiquant que « *l'efficacité du dispositif semble limitée, le gain en PIB étant en tout état de cause inférieur au coût de la mesure* » : soit, selon les études sur lesquelles le CPO s'appuie¹, un effet sur la croissance de 3 milliards d'euros contre un coût de 4,4 milliards d'euros.

2. Pour le comité d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale : un « effet d'aubaine »

Ces critiques sont également largement partagées par le comité d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale². Ainsi, nos deux collègues députés, Jean-Pierre Gorges et Jean Mallot, rapporteurs, ont-ils mis en évidence un « faisceau d'indices » soulignant que le nombre annuel d'heures supplémentaires n'a pas connu de hausse significative et que la durée moyenne effective du travail n'a pas substantiellement augmenté.

Ils ajoutent que « *l'application du dispositif est marquée par un fort effet d'aubaine, un certain nombre d'heures supplémentaires effectuées mais non déclarées comme telles avant la réforme ayant bénéficié des allègements fiscaux et sociaux* ».

Sur le plan économique, ils considèrent qu'à moyen et à long terme, cette dépense est peu efficace et qu'elle est « *financée par un surcroît de dette publique, dont les intérêts correspondant à la dépense annuelle atteignent environ 140 millions d'euros* ».

3. Pour le comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales : un impact sur le pouvoir d'achat, mais qui bénéficie davantage aux ménages aisés

Si l'effet « emploi » du dispositif n'est pas démontré, le gain de pouvoir d'achat des salariés effectuant des heures supplémentaires apparaît plus certain.

¹ Rapport par le gouvernement au Parlement sur l'application de la loi TEPA de janvier 2009.

² Rapport d'information n° 3615 (13^{ème} législature) sur l'évaluation des dispositifs de promotion des heures supplémentaires prévus par l'article premier de la loi n° 2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat, dite loi « Tepas ».

Selon les données du rapport « Guillaume » d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales de juin 2011, il représentait, en moyenne, un peu moins de 360 euros par salarié bénéficiaire, répartis entre :

- 108 euros d'économie d'impôt sur le revenu ;
- et 248 euros d'exonération de charges sociales.

La mesure a bénéficié à un large public, 9,4 millions de salariés, mais, tandis que la proportion de salariés réalisant des heures supplémentaires est décroissante avec la tranche d'imposition, **le gain moyen augmente très nettement dans les déciles supérieurs de niveau de vie**. Le dernier décile gagne en moyenne 900 euros de revenu disponible du fait des exonérations sociales et fiscales, contre moins de 300 euros pour chacun des cinq premiers déciles.

Ainsi que l'illustre le tableau ci-dessous, de fortes disparités existent entre déciles, à l'avantage des tranches les plus élevées : alors qu'en moyenne les ménages gagnent après impôt 41 % de plus par heure supplémentaire réalisée, ce taux atteint 60 % pour les foyers les plus riches.

**Répartition des exonérations d'impôts sur le revenu et de cotisations sociales
à la charge des salariés par décile de niveau de vie**

(en euros)

Décile	Revenu moyen exonéré	Gain moyen d'impôt	Gain moyen de cotisation	« Effet croisé » fiscal-social	Exonération moyenne	Taux moyen d'exonération
1	663	16	138	-4	151	30 %
2	847	32	179	-7	204	32 %
3	892	55	188	-12	231	35 %
4	930	72	195	-16	252	37 %
5	1 025	82	213	-18	277	37 %
6	1 197	119	245	-25	339	39 %
7	1 360	154	274	-32	396	41 %
8	1 397	174	277	-35	416	42 %
9	1 777	261	348	-52	557	46 %
10	2 406	538	468	-106	900	60 %
Total	1 222	137	248	-28	356	41 %

Source : rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales (juin 2011)

En raison de l'augmentation du taux marginal d'imposition en fonction du niveau de revenu, les ménages les plus riches bénéficient d'un avantage fiscal nettement plus important pour une même rémunération d'heure supplémentaire. **Les exonérations d'impôt et de charges relatifs aux heures supplémentaires constituent donc un dispositif anti-redistributif.**

Il a noté que le rapport « Guillaume », sur une échelle allant de 0 (la plus mauvaise note) à 3 (la meilleure note), n'a attribué qu'une **note de 1 au dispositif « TEPA »**.

Au final, le dispositif « TEPA » présente clairement plus d'inconvénients que d'avantages, ce qui justifie la suppression à la fois de son volet fiscal et de son volet social.

B. LE MAINTIEN DU DISPOSITIF POUR LES ENTREPRISES DE MOINS DE 20 SALARIÉS

Néanmoins, dans le cadre global du soutien que le Gouvernement souhaite apporter aux petites et moyennes entreprises, **il paraît justifié, compte tenu de la conjoncture actuelle, de conserver une partie du dispositif « TEPA » pour les entreprises de moins de 20 salariés.** En effet, comme le souligne l'évaluation préalable du présent article :

- **cette mesure en faveur des très petites entreprises permet de limiter la hausse du coût des heures supplémentaires introduite par la loi « TEPA »** : celle-ci avait, en effet, mis fin à la possibilité pour ces entreprises de ne majorer la rémunération des heures supplémentaires qu'à hauteur de 10 % ;

- **les entreprises de moins de 20 salariés sont parmi les entreprises qui ont le plus recours aux heures supplémentaires** car ces dernières constituent, pour elles, un levier important d'adaptation aux variations de la demande. En 2011, 44 % de heures supplémentaires étaient effectuées dans les entreprises de moins de 20 salariés ;

- **de manière générale, ces entreprises doivent faire face à de fortes contraintes**, notamment des difficultés de financement ou d'accès à la commande publique.

C. L'ENTRÉE EN VIGUEUR DU DISPOSITIF

La fixation au 1^{er} août 2012 de la suppression de l'exonération fiscale suscite plusieurs remarques :

- il est en effet **inhabituel, mais pas inédit**¹, qu'en matière d'imposition des revenus, l'annualité des revenus du foyer fiscal soit remise en cause pour le calcul de l'impôt. En pratique, il appartiendra, dans la déclaration des revenus de l'année 2012, au contribuable de spécifier différemment les revenus afférents aux heures supplémentaires et complémentaires antérieurs et postérieurs au 1^{er} août 2012, moyennant une adaptation du formulaire n° 2042 de déclaration des revenus ;

- l'application de la suppression de l'exonération fiscale au 1^{er} août présente **l'avantage de ne pas rétroagir négativement sur la situation des**

¹ La loi n° 2009-431 du 20 avril 2009 de finances rectificative pour 2009 constitue un précédent dans la mesure où elle procédait à la création d'un crédit d'impôt, à compter du mois de mai 2009, consistant en l'exonération du prélèvement du second acompte prévisionnel, ainsi que des prélèvements mensuels à compter de cette date.

contribuables et d'ouvrir une recette supplémentaire d'IR de quelque 580 millions d'euros, soit les 5/12^{ème} du coût de l'exonération fiscale évaluée à 1,4 milliard d'euros.

Cette date n'est pas, il est vrai, identique à celle d'entrée en vigueur de la suppression des avantages sociaux fixée, elle, aux heures supplémentaires effectuées à compter du 1^{er} septembre. Cette différence s'explique par la difficulté technique d'une entrée en vigueur plus rapide pour les exonérations sociales.

Votre rapporteur général vous propose un amendement de précision afin de préciser notamment que la déduction forfaitaire de cotisations patronales s'applique, non pas aux heures supplémentaires, mais aux cotisations relatives aux rémunérations versées au titre des heures supplémentaires.

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

ARTICLE 3

Contribution exceptionnelle sur la fortune au titre de l'année 2012

Commentaire : le présent article propose d'instaurer, pour la seule année 2012, une contribution exceptionnelle sur la fortune qui aurait pour effet, pour les contribuables dont le patrimoine taxable à l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) dépasse 1,3 million d'euros, d'appliquer l'ancien barème de l'ISF malgré la réforme de cet impôt à laquelle a procédé la loi de finances rectificative du 29 juillet 2011.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LES PRINCIPES GÉNÉRAUX RÉGISSANT L'ISF

L'ISF, créé par l'article 26 de la loi de finances pour 1989¹, est un **impôt dû par les seules personnes physiques ayant leur domicile fiscal en France à raison de tous leurs biens, qu'ils soient situés sur le territoire national ou en dehors**, lorsque la valeur totale du patrimoine ainsi détenu est supérieure au seuil de la première tranche du barème. Toutefois, les contribuables domiciliés en France et disposant de biens situés à l'étranger peuvent bénéficier de l'imputation sur l'impôt de solidarité sur la fortune dû en France de l'impôt sur la fortune acquitté à l'étranger. Quant aux **personnes domiciliées fiscalement hors de France**, elles sont **imposables au titre des seuls biens situés en France**.

L'ISF est acquitté par foyer. Les couples mariés, quel que soit leur régime matrimonial, doivent souscrire une seule déclaration qui regroupe l'ensemble de leurs biens, droits et valeurs imposables composant leur patrimoine, sous déduction des dettes le grevant. Les partenaires liés par un pacte civil de solidarité (PACS), ainsi que les concubins notoires sont soumis aux mêmes obligations. Il n'existe **aucun mécanisme de type quotient familial**, l'article 885 V du code général des impôts prévoyant simplement une réduction de 300 euros par personne à charge.

L'impôt est payé annuellement :

- soit **sur la base d'une déclaration effectuée au plus tard le 15 juin évaluant le patrimoine détenu** au 1^{er} janvier de l'année pour les contribuables dont le patrimoine taxable excède 3 millions d'euros ;

- soit par la mention de **la valeur nette taxable de leur patrimoine** (sans en détailler la composition) sur leur déclaration de revenus **pour les**

¹ Loi n° 88-1149 du 23 décembre 1988. Un impôt sur les grandes fortunes (IGF), créé par la loi de finances pour 1982, avait précédemment été aboli par la loi de finances rectificative du 11 juillet 1986.

contribuables dont le patrimoine taxable est inférieur à la limite de 3 millions d'euros. Dans ce cas, l'impôt dû par les redevables est recouvré en vertu d'un rôle, comme pour les autres impôts directs.

Tous les biens, quelle qu'en soit la nature, entrent normalement dans le champ d'application de l'ISF. Sont notamment imposables, **sauf s'ils peuvent être qualifiés de biens professionnels**, les immeubles bâtis, non bâtis ou en cours de construction, les droits réels immobiliers, les actifs nécessaires à l'exercice d'une profession libérale ne présentant pas le caractère des biens professionnels, les droits de propriété industrielle, les meubles, les bons de caisse, bons de capitalisation et tous titres de même nature, les parts sociales, parts de fonds commun de placement et valeurs mobilières cotées ou non cotées, les dépôts ou créances, les voitures, automobiles, motocyclettes, bateaux, avions, chevaux, ainsi que les bijoux et les métaux précieux.

Toutefois, **les biens dépourvus de valeur patrimoniale n'entrent pas dans le champ d'application de l'impôt, de même que les biens professionnels ainsi que certains types de biens**, exonérés en tout ou partie. Il s'agit, en particulier, des actions détenues par les salariés, des actions faisant l'objet d'un engagement collectif de conservation, des objets d'art ainsi que des bois et forêts. Enfin, un **abattement de 30 %** est effectué sur la valeur de la **résidence principale**.

La base d'imposition est alors déterminée d'après la valeur vénale des biens entrant dans l'assiette de l'ISF au 1^{er} janvier.

Il est à noter que l'ISF se distingue de l'autre impôt sur la détention du patrimoine, la taxe foncière sur les propriétés bâties, sur deux points importants :

- d'une part, la valeur des biens, notamment immobiliers, est la valeur réelle, de marché, actualisée, et non une valeur locative établie de manière administrative ;
- d'autre part, le patrimoine s'évalue net de dettes.

Il s'agit donc d'un impôt « moderne », dont la base apparaît plus réaliste que d'autres impositions ou que des impôts comparables mis en place par des Etats étrangers (notamment l'Allemagne).

Le barème de l'impôt avant la réforme du 29 juillet 2011 était le suivant.

Le barème de l'ISF avant la réforme de 2011

Fraction de la valeur nette taxable du patrimoine	Tarif applicable (en %)
N'excédant pas 800 000 euros	0
Supérieure à 800 000 euros et inférieure ou égale à 1 310 000 euros	0,55
Supérieure à 1 310 000 euros et inférieure ou égale à 2 570 000 euros	0,75
Supérieure à 2 570 000 euros et inférieure ou égale à 4 040 000 euros	1
Supérieure à 4 040 000 euros et inférieure ou égale à 7 710 000 euros	1,30
Supérieure à 7 710 000 euros et inférieure ou égale à 16 790 000 euros	1,65
Supérieure à 16 790 000 euros	1,80

Source : instruction fiscale n° 7 S-9-10 du 23 décembre 2010

Plusieurs mécanismes de plafonnement trouvaient à s'appliquer :

- le **plafonnement d'origine** (dit « plafonnement Rocard »), anciennement codifié à l'article 885 V *bis* du code général des impôts, aux termes duquel **le total de cet impôt et des impositions sur le revenu ne pouvait excéder 70 % (puis 85 % à compter de 1991) du revenu imposable des assujettis** ;

- un « **plafonnement du plafonnement** » mis en place à compter de 1996 par le gouvernement d'Alain Juppé, selon lequel **la réduction d'ISF due au titre du « plafonnement Rocard » ne pouvait excéder la moitié du montant de l'ISF qui aurait été dû sans son application** ou, s'il était supérieur, le montant de l'impôt correspondant à un patrimoine taxable égal à la limite supérieure de la troisième tranche du tarif ci-dessus ;

- le « **bouclier fiscal** », mis en place par le gouvernement de Dominique de Villepin (loi de finances pour 2006) et renforcé par la loi du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat (TEPA). En vertu de ce bouclier, la somme de l'impôt sur le revenu, de l'ISF, des taxes foncières, de la taxe d'habitation, de la contribution sociale généralisée (CSG) et de la contribution au remboursement de la dette sociale (CRDS) ne pouvait être supérieure à la moitié du revenu imposable du contribuable.

Le produit de cet impôt s'est élevé à près de 4,5 milliards d'euros en 2010.

B. LA RÉFORME DE 2011

La première loi de finances rectificative pour 2011 (loi n° 2011-900 du 29 juillet 2011) a procédé à un **allègement** de cet impôt.

En premier lieu, **le seuil d'entrée dans l'ISF a été remonté au travers de la suppression de sa première tranche**, passant de 800 000 euros à 1,3 million d'euros. Ainsi, le nombre de redevables de l'impôt est passé de 550 000 à 250 000.

En deuxième lieu, la loi de 2011 a procédé à **une modification complète du barème de l'ISF**, à partir de la même assiette.

Depuis lors, **l'impôt est calculé sur l'ensemble de la valeur nette taxable du patrimoine des assujettis** (et non plus par tranches, comme actuellement), selon le tarif figurant dans le tableau suivant.

Tarif de l'ISF applicable en 2012

Valeur nette taxable du patrimoine	Tarif applicable (en %)
Egale ou supérieure à 1 300 000 euros et inférieure à 3 000 000 euros	0,25
Egale ou supérieure à 3 000 000 euros	0,5

Source : article 885 U du code général des impôts

Deux exemples de contribuables permettent d'illustrer ce nouveau mode de calcul :

- à 2 millions d'euros de patrimoine taxable, l'ISF à acquitter s'élève à 5 000 euros ($2\,000\,000 * 0,25 / 100$) – contre 7 980 euros auparavant ;

- à 4 millions d'euros de patrimoine taxable, l'impôt dû s'établit à 20 000 euros ($4\,000\,000 * 0,5 / 100$) – contre 26 555 euros auparavant ;

- à 100 millions d'euros, l'ISF dû en 2012 s'élève à 500 000 euros ($100\,000\,000 * 0,5 / 100$) – contre 1 722 265 euros auparavant.

En outre, un dispositif de lissage a été introduit afin d'atténuer les très forts effets de seuil induits par ce nouveau système. Il s'applique aux **contribuables dont le patrimoine** a une valeur nette taxable comprise, d'une part, **entre 1,3 et 1,4 million d'euros** et, d'autre part, **entre 3 et 3,2 millions d'euros**.

En troisième lieu, **la réforme a procédé à l'abrogation de l'ensemble des mécanismes de plafonnement décrits précédemment**, le « bouclier fiscal » s'appliquant néanmoins une dernière fois en 2012 au titre des impositions de 2011 et des revenus de 2010.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : UNE TAXE EXCEPTIONNELLE VISANT À ANNULER LES EFFETS DE LA RÉFORME DE 2011

Le présent article définit une contribution exceptionnelle sur la fortune applicable pour la seule année 2012.

En effet, **le Président de la République s'est engagé à rétablir l'ancien barème de l'ISF**. Or, cet impôt est payable l'année même de son fait générateur et est calculé et acquitté au 15 juin par les contribuables dont le patrimoine dépasse 3 millions d'euros.

En conséquence, procéder à un durcissement des dispositions régissant l'ISF en juillet 2012 aurait présenté un caractère rétroactif – et donc un risque d'inconstitutionnalité – si le législateur avait souhaité que celle-ci s'applique dès cette année. **Le recours à une taxe complémentaire exceptionnelle, qui ne saurait encourir le même reproche, présente un fondement juridique plus solide.**

En raison de ce caractère ponctuel, il n'est pas proposé de codifier le dispositif proposé.

A. LES REDEVABLES DE LA CONTRIBUTION

Le présent article propose **d'instaurer une contribution exceptionnelle sur la fortune qui aurait pour effet d'appliquer en 2012 l'ancien barème de l'ISF aux contribuables dont le patrimoine taxable à l'impôt de solidarité sur la fortune (ISF) dépasse 1,3 million d'euros.**

A cette fin, le **I** de cet article propose que les redevables de l'ISF soient également redevables, au titre de l'année 2012, d'une « contribution exceptionnelle sur la fortune », assise sur la **même assiette que l'ISF**. Il est toutefois précisé que celles de ces personnes qui ne résideraient plus en France à la date du 4 juillet 2012¹ ne seraient redevables de la contribution que sur la valeur nette imposable au 1^{er} janvier 2012 de leurs seuls biens situés en France, à l'instar des dispositions régissant l'ISF des non-résidents.

B. LE BARÈME DE LA CONTRIBUTION ET SON LIEN AVEC L'ISF

Le **II** du présent article propose que cette contribution soit acquittée selon le **barème de l'ISF applicable avant la réforme du 29 juillet 2011**. **En revanche, le seuil d'assujettissement à l'impôt, fixé par la réforme de juillet 2011, c'est-à-dire 1,3 million d'euros au lieu de 800 000 euros auparavant, ne serait pas remis en cause.**

Aux termes du **III** du présent article, **le montant de l'ISF dû au titre de l'année 2012 serait imputable sur la contribution**. Il s'agit donc de faire

¹ Il s'agit de la date du Conseil des ministres ayant adopté le présent projet de loi.

en sorte que, pour les redevables de l'impôt en 2012, **la somme de l'ISF et de la contribution soit égale au montant de l'ISF qui aurait été dû en 2012 sans la réforme de 2011.**

Il est précisé que l'imputation de l'ISF se ferait avant la prise en compte, le cas échéant, des réductions d'impôt au titre des personnes à charge (article 885 V du code général des impôts), des investissements au capital de petites et moyennes entreprises (article 885-0 V *bis* du même code) ainsi que des dons à certaines structures reconnues d'utilité publique (article 885-0 V *bis* A de ce code), dont les effets ne seraient ainsi pas annulés.

En revanche, l'excédent éventuel d'ISF ne serait pas restituable. Cela concernerait les contribuables qui auraient à payer davantage d'ISF dans le nouveau système que dans l'ancien – ce qui ne devrait théoriquement pas se produire du fait de l'introduction du système de décote précédemment évoqué.

C. LE RECOUVREMENT DE LA CONTRIBUTION

Selon les termes du **IV** du présent article, **la contribution serait établie, contrôlée et recouvrée selon les mêmes procédures et sous les mêmes sanctions, garanties et privilèges que l'impôt de solidarité sur la fortune.** Les contribuables dont le patrimoine est compris entre 1,3 million et 3 millions d'euros, qui bénéficient donc de la « déclaration simplifiée », recevraient en conséquence un rôle pour le règlement de cette contribution.

En revanche, il est précisé que les contribuables dont le patrimoine excède 3 millions d'euros, qui avaient à déclarer et à acquitter leur ISF avant le 15 juin 2012, devraient souscrire au titre de la contribution, au plus tard le 15 novembre 2012, une déclaration auprès du service des impôts de leur domicile au 1^{er} janvier 2012, accompagnée du paiement de la contribution.

L'Assemblée nationale a adopté un amendement de précision et deux amendements rédactionnels destinés à améliorer la rédaction du dispositif.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES : UN SOUTIEN À UNE TAXATION JUSTE DE LA FACULTÉ CONTRIBUTIVE QU'APPORTE LA DÉTENTION DU PATRIMOINE

Le dispositif proposé constitue la **seule piste pertinente pour annuler dès cette année les effets du considérable allègement de l'ISF décidé en 2011, à la fois injuste et inopportun dans la période actuelle,** dans la mesure où il a favorisé les plus aisés de nos concitoyens, pour un **coût supérieur à 2 milliards d'euros.**

A cet égard, plusieurs faits méritent d'être rappelés.

A. LE PATRIMOINE CONFÈRE UNE FACULTÉ CONTRIBUTIVE À SES DÉTENTEURS

En premier lieu, contrairement à ce que prétendent les contempteurs de l'ISF, **la détention du patrimoine confère une faculté contributive qu'il est légitime de taxer**. Par exemple, la possession de sa résidence principale évite le paiement d'un loyer.

Telle a d'ailleurs toujours été la grille d'analyse du Conseil constitutionnel s'agissant de l'ISF. Ainsi, saisi dans le cadre d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) portant notamment sur la légitimité de l'inclusion dans l'assiette de cet impôt de biens non productifs de revenus, le Conseil s'est exprimé de manière claire : *« considérant que l'impôt de solidarité sur la fortune ne figure pas au nombre des impositions sur le revenu ; qu'en instituant un impôt de solidarité sur la fortune, le législateur a entendu **frapper la capacité contributive que confère la détention d'un ensemble de biens et de droits** ; que la prise en compte de cette capacité contributive n'implique pas que seuls les biens productifs de revenus entrent dans l'assiette de l'impôt de solidarité sur la fortune ; qu'ainsi, **le grief tiré de ce que l'assiette de cet impôt méconnaîtrait l'article 13 de la Déclaration de 1789 doit être écarté (...)** »*¹.

B. L'ISF EST UN IMPÔT MODERNE ET EFFICACE

L'ISF est un impôt moderne et efficace d'un point de vue économique. Sa modernité tient à son assiette, constituée, aux termes de l'article 885 E du code général des impôts, par la valeur nette au 1^{er} janvier de l'année de l'ensemble des biens, droits et valeurs imposables appartenant aux assujettis. Il ne comporte donc pas de biais que pourrait introduire, par exemple, la prise en compte d'une valeur historique de telle ou telle catégorie de biens. Et son efficacité tient au fait que, **par son existence-même, il constitue un aiguillon puissant pour les personnes détenant un patrimoine important à le faire fructifier** – et donc à ne pas le faire « dormir ».

Il est vrai qu'il peut aussi inciter les intéressés à s'orienter vers la détention partiellement ou totalement exonérée, ce qui pourrait justifier une évaluation de l'efficacité économique réelle de chacune des dites exonérations.

C. L'ISF CONTRIBUE À CORRIGER LES INÉGALITÉS SOCIALES

L'ISF est un impôt **pertinent d'un point de vue social**. A cet égard, il mérite d'être rappelé que **les inégalités patrimoniales sont beaucoup plus élevées que celles relatives à la répartition des revenus**, ce que montre une étude récente de l'INSEE², à travers des chiffres éloquentes sur les situations

¹ *Décision 2010-44 QPC du 29 septembre 2010 (considérant 11).*

² « Les revenus et le patrimoine des ménages », édition 2012.

comparées des citoyens les plus favorisés et les plus défavorisés, tant en termes de patrimoine que de revenus (*cf.* tableau suivant).

Indicateurs de concentration du patrimoine brut et du revenu disponible en 2010

	Patrimoine brut	Revenu disponible
Décile 9 / décile 1 (*)	193,3	4,6
Décile 9 / décile 5 (*)	3,6	2,1
Décile 5 / Décile 1 (*)	54,0	2,2
S 20 (**)	0,2	7,1
S 50 (**)	7,5	26,5
S 80 (**)	35,5	58,4
(100 - S 80) / S 20 (***)	258,7	5,9
Gini (****)	0,647	0,346

(*) Rapport entre le patrimoine ou le revenu du décile figurant au numérateur et celui figurant au dénominateur. Sur la première ligne est ainsi mesuré le rapport entre le patrimoine plancher des 10 % de ménages les plus aisés et le patrimoine plafond des 10 % les plus modestes.

(**) Pourcentage du patrimoine national total possédé par les X % les moins bien dotés. Par exemple, la quatrième ligne montre que les 20 % les plus modestes détiennent 0,2 % de la masse totale de patrimoine brut et gagnent 7,1 % du revenu total disponible.

(***) Rapport entre le patrimoine détenu (ou le revenu perçu) par les 20 % les plus aisés et les 20 % les plus modestes.

(****) L'indice de Gini est un indicateur synthétique d'inégalités qui permet de mesurer le degré d'inégalité d'une distribution sur une population donnée. Il est compris entre 0 et 1. Plus il est proche de 1, plus la distribution est inégalitaire.

Source : INSEE

Votre rapporteur général vous propose donc d'adopter cet article sans modification. Cette contribution exceptionnelle est une mesure de justice fiscale, qui rapportera plus de 2,3 milliards d'euros.

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

ARTICLE 4

(Art. 776 A, 776 ter, 777, 779, 784, 788, 790 B, 790 D, 790 E, 790 F, 790 G, 793 bis du code général des impôts, art. 7 de la loi n° 2011-900 de finances rectificative pour 2011)

Aménagement des droits de mutation à titre gratuit

Commentaire : le présent article propose divers aménagements du régime des droits de mutation à titre gratuit, en particulier de ramener à 100 000 euros l'abattement applicable à celles de ces mutations qui s'effectuent en ligne directe, ainsi que de porter de dix à quinze ans le délai de reprise des donations.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LES PRINCIPES GÉNÉRAUX

Le régime des droits de mutation à titre gratuit (DMTG) est défini au VI de la section II du chapitre I^{er} du titre IV de la première partie du livre premier du code général des impôts (articles 750 *ter* à 808 de ce code).

Le principe général consiste en une **taxation**, au bénéfice de l'Etat, **des successions et des donations dont le montant dépasse un certain seuil**, selon un **barème progressif** (article 777 du code général des impôts) et en **tenant compte du lien entre le donateur ou le défunt et le donataire ou l'héritier**, tant pour le barème que pour l'application d'un abattement préalable.

Le tableau suivant rend compte du barème actuellement applicable aux mutations en ligne directe (ascendants ou descendants) :

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

D'une assez grande stabilité dans le temps, ce dispositif a été revu, dans le sens d'un allègement, par la loi n° 2007-1223 du 21 août 2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat (TEPA).

B. DES RÈGLES QUI ONT ÉVOLUÉ AU COURS DU DERNIER QUINQUENNAT

1. Les allègements de DMTG issus de la loi TEPA

Les articles 8 à 10 de la loi TEPA précitée ont fait évoluer ce dispositif, en procédant, pour l'essentiel :

- à la **suppression des droits de succession pour le conjoint survivant** (article 796-0 *bis* du code général des impôts) ainsi que pour le frère ou la sœur, célibataire, veuf, divorcé ou séparé de corps, à la double condition que l'héritier soit, au moment de l'ouverture de la succession, âgé de plus de cinquante ans ou atteint d'une infirmité le mettant dans l'impossibilité de subvenir par son travail aux nécessités de l'existence et qu'il ait été constamment domicilié avec le défunt pendant les cinq années ayant précédé le décès (article 796-0 *ter* du même code) ;

- à l'alignement des droits des partenaires liés par un pacte civil de solidarité (PACS) sur celui des conjoints mariés ;

- au **triplement de l'abattement applicable aux transmissions à titre gratuit**, par décès ou par donation et pour chacune des parts, que ladite transmission s'effectue en ligne directe (abattement porté de 50 000 euros à 150 000 euros) ou entre frères et sœurs (abattement porté de 5 000 euros à 15 000 euros). De plus, un abattement spécifique de 7 500 euros a été créé pour les mutations en faveur des neveux ou des nièces (article 779 du même code) ;

- à l'**indexation du montant de ces abattements et des limites des tranches des barèmes des DMTG** au 1^{er} janvier de chaque année dans la même proportion que la limite supérieure de la première tranche du barème de l'impôt sur le revenu¹ ;

- à la création d'une **exonération des dons de sommes d'argent consentis en pleine propriété au profit d'un enfant, un petit-enfant, un arrière-petit-enfant ou, à défaut d'une telle descendance, d'un neveu ou d'une nièce** (article 790 G du code général des impôts). Cette exonération des « dons manuels », qui se cumule avec les abattements précités, est actuellement subordonnée au respect des conditions suivantes : le donateur doit être âgé de moins de quatre-vingts ans au jour de la transmission et le donataire doit être âgé de dix-huit ans révolus ou avoir fait l'objet d'une

¹ En vertu de ces dispositions, le montant des abattements applicables depuis le 1^{er} janvier 2012 est le suivant : 159 325 euros 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, 15 932 euros sur la part de chacun des frères ou sœurs vivants ou représentés par suite de prédécès ou de renonciation, et 7 967 euros sur la part de chacun des neveux et nièces.

mesure d'émancipation au jour de la transmission. Elle s'applique **dans la limite d'un plafond de 31 865 euros tous les dix ans** par donations consenties par un même donateur à un même donataire ;

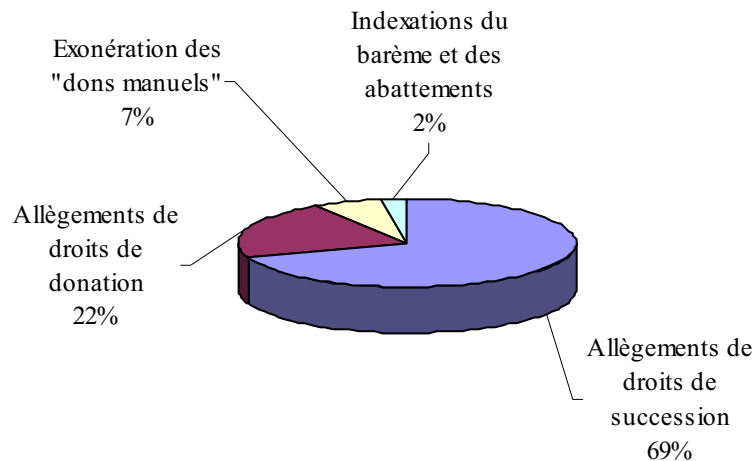
- et à la création d'un **abattement de 76 000 euros pour la perception des DMTG entre vifs au bénéfice du conjoint du donateur** (article 790 E du même code) ou de son **partenaire lié par un PACS** (article 790 F du même code).

Selon les estimations transmises par le Gouvernement de l'époque à votre commission des finances en octobre dernier, le coût total des mesures précitées devrait s'élever, en 2012, à :

- **2,1 milliards d'euros pour les allègements de droits de succession ;**
- **650 millions d'euros pour les allègements de droits de donation ;**
- **200 millions d'euros pour l'exonération des « dons manuels » ;**
- 73 millions d'euros au titre des indexations du barème et des abattements.

Au total, le coût pour l'Etat de l'ensemble de ces dispositions **dépasse donc 3 milliards d'euros** cette année.

La répartition du coût des allègements de la loi TEPA sur les droits de mutation à titre gratuit (en millions d'euros)



Source : direction générale des finances publiques

2. La contribution au financement de l'allègement de l'ISF de 2011

L'allègement de l'ISF en 2011 (*cf.* commentaire de l'article 3 du présent projet de loi de finances rectificative.) a conduit le législateur à alourdir la fiscalité des mutations à titre gratuit afin de trouver des recettes compensatoires¹ – sans cependant remettre en cause les mesures adoptées dans le cadre de la loi TEPA. Il s'agit :

- de **l'augmentation de cinq points des taux applicables aux deux dernières tranches des transmissions à titre gratuit** en ligne directe² ;
- de la **suppression des réductions de droits de donation liées à l'âge** du donateur³ (sauf pour les donations d'entreprises en pleine propriété) ;
- et du **passage de six à dix ans du délai de rappel** des donations.

Sur ce dernier point, le Parlement avait adopté un dispositif de lissage applicable aux donations effectuées avant l'entrée en vigueur du nouveau délai de rapport fiscal. Ainsi, il existe un **abattement sur la valeur des biens ayant fait l'objet de la donation antérieure** à hauteur de :

- 10 % si la donation est passée depuis plus de six ans et moins de sept ans ;
- 20 % si la donation est passée depuis sept ans et moins de huit ans ;
- 30 % si la donation est passée depuis huit ans et moins de neuf ans ;
- 40 % si la donation est passée depuis neuf ans et moins de dix ans ou depuis dix ans.

Cette mesure est **transitoire**, car elle ne concerne que **le stock des donations de moins de dix ans** à la date d'entrée en vigueur de la nouvelle règle de rapport fiscal. Elle ne s'applique donc pas aux donations postérieures à l'entrée en vigueur de la loi du 29 juillet 2011.

Au total, selon les estimations du ministère du budget, **ces mesures devaient rapporter environ 770 millions d'euros par an en 2012.**

¹ Dans son rapport sur le projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour 2011 (rapport n° 75 – XIV^{ème} législature), notre collègue député Christian Eckert, rapporteur général du budget, montre d'ailleurs bien le déséquilibre de cette réforme, qui entraînerait globalement un manque à gagner de l'ordre de 400 millions d'euros par an pour l'Etat sur la base de l'exécution 2011.

² Les taux de ces deux dernières tranches, auparavant de 35 % et 40 %, sont ainsi passés à 40 % et 45 %.

³ Jusqu'en 2011, des réductions de droits de donations existaient en effet en fonction de l'âge du donateur : leur taux était de 50 % pour un donateur âgé de moins de 70 ans et de 30 % pour un donateur dont l'âge était compris entre 70 et 80 ans.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article propose divers aménagements du régime des droits de mutation à titre gratuit, relatifs, en particulier, aux abattements applicables en ligne directe ainsi qu'au délai de reprise entre deux mutations à titre gratuit.

A. LA DIMINUTION DES ABATTEMENTS APPLICABLES EN LIGNE DIRECTE

Le **1° du C du I** du présent article propose de **réduire de 159 325 euros à 100 000 euros le montant de l'abattement applicable aux mutations à titre gratuit en ligne directe** (article 779 du code général des impôts).

Le montant proposé se situe donc **à mi-chemin entre celui de l'abattement qui s'appliquait avant la loi TEPA de 2007, soit 50 000 euros, et le montant actuel.**

En outre, il est proposé de maintenir à son niveau actuel de 159 325 euros l'abattement concernant les personnes handicapées (qui se cumule, le cas échéant, avec l'abattement effectué en fonction du lien de parenté).

Il n'est pas non plus proposé de modifier les abattements applicables aux mutations collatérales ou en faveur des neveux ou des nièces.

L'exonération de droits de succession du conjoint (ou partenaire lié par un PACS) survivant ne serait pas non plus remise en cause, ni le montant de l'abattement sur les donations consenties au conjoint.

B. L'ALLONGEMENT À QUINZE ANS DES DÉLAIS DE REPRISE ENTRE DEUX MUTATIONS À TITRE GRATUIT

Aux termes du **D du I** du présent article, **le délai de rappel des donations serait porté de dix à quinze ans** (article 784 du code général des impôts).

De même, et par cohérence, le délai de rappel serait également porté à quinze ans pour :

- les donations-partages (**A du I** – article 776 A du CGI) ;
- les donations intergénérationnelles entre grands-parents et petits-enfants (**A du I** - article 776 *ter* du même code) ;
- les dons de sommes dits « dons manuels » définis à l'article 790 G du même code (**1° du G du I**) ;
- le régime spécifique applicable aux transmissions de parts de groupements fonciers agricoles, de groupements fonciers et de biens

ruraux donnés à bail à long terme ou à bail cessible défini à l'article 793 *bis* du même code (**2° du H du I**).

En outre, le **II** du présent article propose **d'abroger le lissage mis en place par la loi du 29 juillet 2011** précitée lors du passage de six à dix ans du délai de rappel des donations.

C. LA SUPPRESSION DE L'ACTUALISATION DES SEUILS DU BARÈME DES DMTG AINSI QUE DES ABATTEMENTS

Par ailleurs, le présent article propose de **revenir sur l'ensemble des actualisations automatiques actuellement en vigueur** pour les seuils du barème des DMTG et pour la valeur des abattements applicables pour le calcul de la part nette taxable. Ainsi, en l'absence de décision chaque année du législateur indexant le barème, **le poids de l'impôt s'alourdirait mécaniquement**.

La mesure proposée concernerait précisément :

- les **limites des tranches des tarifs des droits de mutation à titre gratuit**, définis au dernier alinéa de l'article 777 du CGI (**B du I**) ;

- le montant des **abattements au titre du lien de parenté** définis à l'article 779 du même code (**2° du C du I**) ;

- le montant de l'abattement applicable en l'absence de lien de parenté visé au IV de l'article 788 du même code (**E du I**) ;

- les abattements applicables aux donations en faveur des petits-enfants (article 790 B du CGI), arrière-petits-enfants (article 790 D de ce code), du conjoint (article 790 E de ce code) ou le partenaire lié par un PACS (article 790 F de ce code), selon la rédaction proposée par le **F du I** du présent article ;

- et le montant de la limite de l'exonération applicable aux « dons manuels » aux termes de l'article 790 G du même code (**2° du G du I**).

D. L'ENTRÉE EN VIGUEUR DE CES DISPOSITIONS ET LE RENDEMENT ATTENDU

Aux termes du **III** du présent article, l'ensemble des mesures proposées entreraient en vigueur à compter de la promulgation du présent projet de loi de finances rectificative, à l'exception des dispositions relatives à l'indexation du barème ou du montant des abattements, qui ne s'appliqueraient qu'à compter du 1^{er} janvier 2013.

Le **rendement total de ces mesures**, dont la montée en puissance est progressive du fait de l'inertie due au délai de liquidation des successions, est estimé à **140 millions d'euros en 2012**, à **1 220 millions d'euros en 2013** et à **1 425 millions d'euros à partir de 2014**.

Dans le détail, en régime de croisière, ce rendement se répartirait ainsi :

- 895 millions d'euros au titre des droits de succession ;
- 430 millions d'euros au titre des droits de donation ;
- 100 millions d'euros au titre de la suppression du lissage.

Il n'a cependant pas été possible de chiffrer le niveau de recettes associé à l'allongement du délai de rappel fiscal.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté un amendement à l'initiative de notre collègue rapporteur général Christian Eckert, avec l'avis favorable du Gouvernement, qui supprime la distinction que fait actuellement l'article 793 *bis* du code général des impôts entre les donations enregistrées et celles passées devant notaire pour ce qui concerne les exonérations partielles de DMTG en cas de transmission de parts de groupements fonciers agricoles et de biens ruraux loués par bail à terme.

Il s'agit de tirer les conséquences de la décision du Conseil constitutionnel n° 91-302 DC du 30 décembre 1991 qui a considéré qu'une telle distinction était contraire à la Constitution (car contraire au principe d'égalité) dans le cas des donations et successions de droit commun. La décision du juge constitutionnel en cas de saisine au titre de la question prioritaire de constitutionnalité (QPC) sur ces donations et successions spécifiques ne fait donc guère de doute.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le dispositif proposé par le présent article doit être soutenu.

A. LES EXCÈS DE LA LOI TEPA

En effet, la loi TEPA était allée beaucoup trop loin en matière d'allègements de DMTG.

Le commentaire du présent article a déjà évoqué son poids budgétaire particulièrement lourd, supérieur à 3 milliards d'euros.

Par ailleurs, d'un point de vue plus sociologique, il faut relever que **la loi TEPA a abouti à ne plus taxer qu'une infime minorité de successions** (pour mémoire, avant 2007, seul un gros quart des successions donnait lieu à imposition). Selon les données transmises à votre rapporteur général par le

ministère du budget, les mesures proposées aboutiraient à taxer 10 % des successions, au lieu de 5 % actuellement, ce qui ne paraît pas déraisonnable.

De fait, comme cela a été souligné dans le commentaire de l'article 3 du présent projet de loi de finances rectificative, **disposer d'un patrimoine (ou l'obtenir par donation ou héritage) apporte objectivement des facultés contributives aux intéressés** ; pour prendre l'exemple de la résidence principale, à revenu égal, un contribuable ayant hérité de sa résidence principale sera nettement favorisé par rapport à un autre qui gagne le même revenu que lui mais qui doit payer un loyer ou rembourser un emprunt immobilier.

Le fort allègement des DMTG issu du dernier quinquennat **bénéficie donc en premier lieu aux plus favorisés de nos concitoyens**, qui ont un patrimoine à transmettre, soit sous forme de donations, soit au moment de la succession – d'autant que, comme cela a également été rappelé dans le commentaire de l'article 3 précité, la concentration des patrimoines est notablement supérieure à celle des revenus.

Les dispositions de la loi TEPA relevaient donc d'une **logique politique claire**, d'ailleurs largement assumée par le précédent Président de la République et son gouvernement, consistant à **favoriser la transmission du patrimoine à coût fiscal nul ou allégé, et donc la reproduction sociale plutôt que le mérite**.

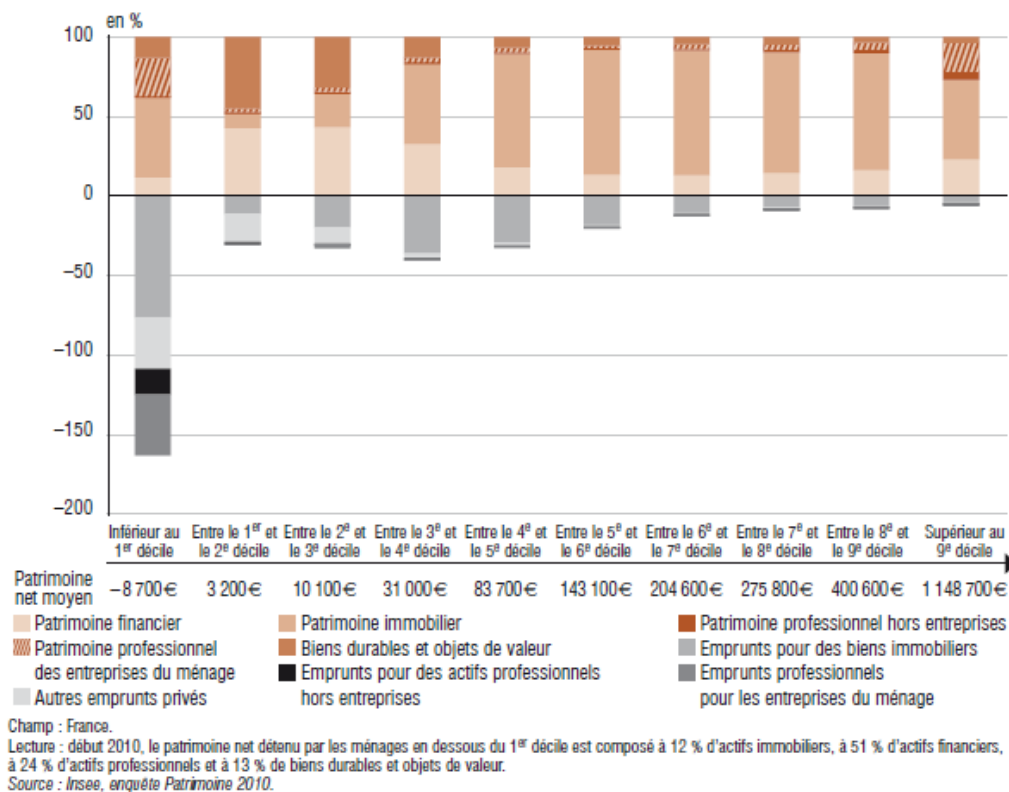
B. UN DISPOSITIF ÉQUILIBRÉ

Pour autant, **le dispositif proposé ne s'inscrit pas dans une démarche de « revanche » par rapport au passé**, ce que montre bien la conservation de certaines mesures introduites par la loi TEPA. Tel est le cas, en particulier :

- de l'exonération de droits de succession du conjoint survivant (compréhensible car celui-ci se ressent rarement comme un héritier et, à l'inverse de tout autre héritier, se trouve le plus souvent dans une période d'appauvrissement objectif) ;

- et d'une partie de l'augmentation des abattements en ligne directe décidée en 2007. Même si le Sénat était allé plus loin lors de l'examen de la loi de finances pour 2012, cela peut sembler cohérent avec l'évolution des prix de l'immobilier, poche prépondérante dans l'actif des classes moyennes, comme le montre le graphique ci-après, tirée de l'étude 2010 de l'INSEE sur les revenus et le patrimoine des ménages.

Composition du patrimoine net des ménages par décile



Il est simplement proposé, de manière raisonnable, de **revenir sur les excès de la loi TEPA**, qui avait considérablement renforcé les possibilités de transmettre un patrimoine en totale franchise d'impôt.

En effet, dans une période de forte tension sur les finances publiques et à un moment où chacun doit faire des efforts, il ne serait pas juste de maintenir un avantage si important au bénéfice de contribuables dont le patrimoine s'accroît de manière conséquente. Le présent article propose donc **un correctif opportun et correctement calibré**.

A cet égard, il convient de rappeler à quelle somme s'applique le barème des droits de mutations à titre gratuit : les enfants, s'il s'agit d'eux, héritent de chacun de leurs parents ; lors du décès du premier parent, il leur revient ainsi soit la nue-propriété, soit les trois-quarts de la propriété des biens de ce parent¹ ; ils n'héritent « que » du reste lors du décès du second parent. Les abattements trouvent bien sûr à s'appliquer lors de chacune de ces mutations, de même que les règles particulières relatives à certains types de

¹ Article 757 du code civil.

biens, par exemple la résidence principale¹ ou les contrats d'assurance-vie². Au vu de la structure du patrimoine des Français, dont la résidence principale et l'assurance-vie constituent des pans importants (*cf. supra*), ces abattements spécifiques ont une réelle portée, même pour des contribuables qui n'ont pas constitué leur patrimoine dans une logique d'optimisation fiscale.

Pour en illustrer les conséquences concrètes, prenons un exemple. Monsieur et Madame X sont mariés (hypothèse de la communauté réduite aux acquêts) et ont deux enfants. Ils possèdent en commun une résidence principale d'une valeur de 400 000 euros et des biens divers pour 200 000 euros. De plus, ils ont souscrit chacun un contrat d'assurance-vie de 300 000 euros, dont le bénéficiaire est partagé à parité entre leurs deux enfants. La valeur totale de leur patrimoine s'élève donc à 1,2 million d'euros.

1) Après le décès de Monsieur X, sa veuve, qui a 72 ans, opte pour l'usufruit des biens placés dans la succession (*cf. article 757* du code civil). Après liquidation de la communauté (la moitié du boni de communauté revient à Madame), l'actif successoral s'élève à $(400\,000 + 200\,000)/2$, soit 300 000 euros. De plus, après l'abattement sur la résidence principale de 20 % (*article 764 bis* du code général des impôts), on obtient 240 000 euros d'actif net successoral. Le contrat d'assurance-vie dont était titulaire le défunt est hors succession.

Le conjoint survivant reçoit la totalité des biens en usufruit qui, compte tenu de l'âge de Madame X (72 ans, soit moins de 81 ans révolus), est évalué à 30 %, soit 72 000 euros ($240\,000 \times 30\%$). Le conjoint survivant est exonéré de droits de succession.

Chaque enfant reçoit quant à lui 50 % du solde, soit 84 000 euros ($240\,000 - 72\,000$)/2. Compte tenu de l'abattement personnel, aucun droit de succession n'est dû. Il en serait de même avec le nouvel abattement de 100 000 euros (au lieu de 159 325 euros actuellement).

S'agissant des sommes reçues en raison du contrat d'assurance-vie, à supposer que l'ensemble des primes ait bien été versé après 70 ans, en application de l'article 990 I du code général des impôts, les héritiers n'ont aucun droit à payer.

2) Au moment du décès de Madame X, l'actif net successoral s'élève à 300 000 euros à répartir entre les deux enfants. Sous la législation actuelle,

¹ Aux termes de l'article 764 bis du code général des impôts, il est effectué un abattement de 20 % sur la valeur vénale réelle de l'immeuble constituant au jour du décès la résidence principale du défunt lorsque, à la même date, cet immeuble est également occupé à titre de résidence principale par le conjoint survivant, par le partenaire lié au défunt par un pacte civil de solidarité ou par un ou plusieurs enfants mineurs ou majeurs protégés du défunt, de son conjoint ou de son partenaire.

² Selon les dispositions de l'article 990 I du code général des impôts, les sommes recueillies par les bénéficiaires sont taxées à 20 % (ou 25 % après un certain seuil) après application d'un abattement de 152 500 euros par part. Toutefois, pour les sommes versées sur ces contrats après l'âge de 70 ans, le barème des DMTG s'applique au-delà de 30 500 euros (*article 757 B* du même code).

aucun droit ne serait dû par chacun des enfants. Si le présent article était adopté, chaque enfant paierait des droits sur une base de 50 000 euros chacun, soit un montant de droits de 8 195 euros.

Au bout du compte, dans le droit actuel et sans utiliser de technique d'ingénierie financière sophistiquée, les enfants de Monsieur et Madame X pourraient hériter de leurs parents un patrimoine d'une valeur totale de 1,2 million d'euros en franchise d'impôt.

Si le dispositif proposé était adopté, ils auraient à régler chacun un montant inférieur à 8 500 euros – c'est-à-dire moins de 1,37 % de l'héritage de 600 000 euros qui leur revient.

A titre de comparaison, comme l'indique l'étude de l'INSEE précitée, le patrimoine net médian des Français est estimé à 113 500 euros et les 10 % des ménages les mieux dotés détiennent plus de 501 600 euros.

Quelques statistiques sur le patrimoine des ménages français

Dans l'édition 2012 de son étude sur les revenus et le patrimoine des ménages, l'INSEE montre que le **patrimoine net moyen des ménages**, qui tient compte de leur endettement privé ou professionnel, s'élevait à **229 300 euros début 2010**.

La moitié des ménages possédait plus de 113 500 euros de patrimoine net. Les 10 % les mieux dotés détiennent plus de 501 600 euros tandis que les 10 % les moins bien dotés possèdent moins de 1 600 euros.

L'âge et la catégorie socio-professionnelle sont également des déterminants puissants du niveau de patrimoine.

Le tableau ci-après rend compte de ces écarts et montre la répartition du patrimoine (premier décile, médiane et dernier décile) en fonction du revenu, de l'âge de la personne de référence, de sa catégorie socio-professionnelle et de sa commune de résidence.

	en euros 2010			
	Patrimoine moyen	Patrimoine médian (D5)	1 ^{er} décile (D1)	9 ^e décile (D9)
Revenu disponible¹				
Inférieur au 1 ^{er} quartile	76 200	9 600	600	230 900
Du 1 ^{er} au 2 ^e quartile	133 200	66 000	1 300	315 700
Du 2 ^e au 3 ^e quartile	195 700	146 800	3 200	447 800
Supérieur au 3 ^e quartile	509 400	295 600	33 300	941 100
Âge de la personne de référence				
Moins de 30 ans	32 700	7 200	300	91 500
30 à 39 ans	127 100	48 600	800	312 700
40 à 49 ans	243 700	132 500	1 300	510 700
50 à 59 ans	303 500	203 700	2 000	648 500
60 à 69 ans	345 500	211 500	3 300	693 300
70 ans ou plus	259 800	148 600	3 800	524 600
Catégorie socioprofessionnelle de la personne de référence				
Agriculteur	725 500	539 200	170 400	1 420 900
Artisan, commerçant, chef d'entreprise	550 800	266 800	9 700	959 500
Profession libérale	761 400	482 600	23 600	1 636 500
Cadre	337 400	214 500	10 000	660 800
Profession intermédiaire	168 300	111 000	3 200	408 100
Employé	96 000	21 700	300	267 700
Ouvrier qualifié	99 700	28 800	600	276 500
Ouvrier non qualifié	53 500	5 500	100	174 800
Agriculteur retraité	259 400	152 900	5 500	559 000
Indépendant retraité	539 700	282 300	8 000	1 022 200
Salarié retraité	249 800	166 500	3 200	534 500
Autre inactif	70 800	6 000	500	225 800
Taille de l'unité urbaine				
Commune rurale	253 300	168 000	4 100	536 300
Moins de 5 000 habitants	219 600	130 100	2 200	531 200
De 5 000 à 10 000 habitants	227 700	125 100	1 300	484 900
De 10 000 à 20 000 habitants	214 100	134 300	1 200	470 800
De 20 000 à 50 000 habitants	170 500	78 100	1 700	412 300
De 50 000 à 100 000 habitants	163 800	45 400	900	375 900
De 100 000 à 200 000 habitants	209 000	69 100	800	438 300
Plus de 200 000 habitants, hors unité urbaine de Paris	194 800	54 600	1 200	469 300
Unité urbaine de Paris	315 900	101 300	1 400	645 900
Ensemble des ménages	229 300	113 500	1 600	501 600

1. Ménages dont le revenu déclaré au fisc est supérieur ou égal à zéro.
Champ : France.
Source : Insee, enquête Patrimoine 2010.

C. ADAPTER PAR COHÉRENCE LES MONTANTS DES ABATTEMENTS HORS LIGNE DIRECTE

Votre rapporteur général, qui soutient la démarche du Gouvernement, estime toutefois qu'il serait logique de **diminuer le montant des abattements hors ligne directe dans la même proportion que les abattements en ligne directe**. C'est pourquoi il propose **un amendement de cohérence** visant à **ramener** :

- à **10 000 euros** (au lieu de 15 932 euros actuellement) **l'abattement applicable à la part de chacun des frères et sœurs** vivants ou représentés par suite de prédécès ou de renonciation. Le rendement de cette mesure est estimé à 180 millions d'euros en régime de croisière ;

- à **5 000 euros** (au lieu de 7 967 euros actuellement) **l'abattement applicable sur la part de chacun des neveux et nièces**. Le rendement de cette mesure est évalué à 50 millions d'euros.

Au total, **l'adoption de cet amendement se traduirait par une recette supplémentaire de 230 millions d'euros**.

D. UNE HARMONISATION DU DROIT DES DONATIONS DE GROUPEMENTS FONCIERS AGRICOLES AVEC LE DROIT COMMUN BIENVENUE ET À COMPLÉTER

Enfin, votre rapporteur général approuve l'alignement sur le droit commun des donations du droit relatif aux transmissions de parts de groupements fonciers agricoles et de biens ruraux loués par bail à terme, auquel a procédé l'Assemblée nationale.

Dans le même esprit, il convient de prévoir que l'administration puisse, pendant le délai de rapport de quinze ans, rectifier la valeur des donations de tels biens antérieurement effectuées de la même façon qu'elle peut le faire pour les donations ordinaires depuis la loi de finances rectificative du 29 juillet 2011. **Votre rapporteur général propose donc un amendement visant à compléter en ce sens l'article L. 181 B du livre des procédures fiscales**.

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

ARTICLE 5

(Art. 119 bis, art. 137 bis, art. 137 ter, art. 163 quinquies C, art. 163 quinquies C bis, art. 235 ter ZCA [nouveau] et art. 213 du code général des impôts)

Suppression de la retenue à la source applicable aux distributions de dividendes de source française à des organismes de placement collectif en valeurs mobilières (OPCVM), organismes de placement collectif immobiliers (OPCI) ou sociétés d'investissement à capital fixe (SICAF) étrangers, et création d'une contribution additionnelle à l'impôt sur les sociétés sur les montants distribués

Commentaire : le présent article propose de supprimer la retenue à la source applicable aux distributions de dividendes de source française à des organismes de placement collectif en valeurs mobilières (OPCVM), organismes de placement collectif immobiliers (OPCI) ou sociétés d'investissement à capital fixe (SICAF) étrangers, et de créer une contribution additionnelle à l'impôt sur les sociétés sur les montants distribués.

I. LE DROIT EXISTANT

A. UNE IMPOSITION DIFFÉRENCIÉE DES OPCVM, OPCI ET SICAF EN FONCTION DE LEUR LOCALISATION...

Les organismes de placement collectif en valeurs mobilières (OPCVM) français, catégorie regroupant les sociétés d'investissement à capital variable (SICAV) et les fonds communs de placement (FCP), **sont transparents d'un point de vue fiscal**, c'est-à-dire qu'ils sont exonérés d'impôt au titre des produits distribués qu'ils perçoivent, **ces produits étant taxés dans un second temps, au niveau du porteur de parts ou d'actions**. Ces dispositions résultent, d'une part, du 1^o bis A de l'article 208 du code général des impôts pour ce qui concerne les SICAV et, d'autre part, s'agissant des FCP, de leur qualité de copropriété qui les place de plein droit en dehors du champ d'application de l'impôt sur les sociétés. Il en est de même pour les organismes de placement collectif immobiliers (OPCI) – qui comprennent les sociétés de placement à prépondérance immobilière à capital variable (SPPICAV) et les fonds de placement immobilier (FPI) – ainsi que pour les sociétés d'investissement à capital fixe (SICAF).

En revanche, **lorsqu'une société française verse des dividendes à un OPCVM (ou OPCI ou SICAF) étranger, s'applique la retenue à la**

source de 30 % prévue à l'article 119 *bis* du code général des impôts¹ (éventuellement réduite par les conventions fiscales). Lorsque cet organisme se situe dans un Etat ou territoire non coopératif (ETNC)² tel que défini à l'article 238-0 A du code général des impôts, ce taux est porté à 55 %.

Il existe donc objectivement une **différence de traitement entre les dividendes versés à des OPCVM (ou OPCI ou SICAF) français et des dividendes versés à des organismes comparables étrangers** implicitement justifiée, jusqu'à présent, par le fait que le porteur de parts d'un organisme étranger (que l'on suppose donc non résident français) subirait ainsi, *in fine*, une imposition comparable à celle que subit un porteur de parts français.

B. ... RÉCEMMENT INVALIDÉE PAR LA COUR DE JUSTICE DE L'UNION EUROPÉENNE

Cette différence de traitement constitue l'origine d'un litige qui oppose dix OPCVM étrangers, menés par Santander Asset Management, à l'administration fiscale, ces sociétés estimant que la législation française constitue **une entrave à la libre circulation des capitaux**.

Le tribunal administratif de Montreuil (France), saisi de ces recours, a demandé à la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) si le droit de l'Union s'oppose à la réglementation française qui soumet les dividendes d'origine nationale distribués à des OPCVM à un traitement fiscal différent en fonction du lieu de résidence de l'organisme bénéficiaire. Il cherchait en particulier à savoir si, s'agissant de l'imposition des dividendes distribués par des sociétés résidentes à des OPCVM non-résidents, la comparaison des situations permettant de déterminer s'il existe une éventuelle différence de traitement constitutive d'une entrave au regard de la liberté de circulation des capitaux doit être effectuée au seul niveau de l'OPCVM ou doit également prendre en compte la situation des porteurs de parts – l'administration fiscale estimant que tel était le seul échelon pertinent d'analyse.

Cette affaire a trouvé son dénouement dans un arrêt rendu le 10 mai 2012 par la CJUE³, dans lequel les juges ont considéré :

- tout d'abord, que **la réglementation française constitue une restriction à la libre circulation des capitaux, en principe, interdite par le droit de l'Union**, une différence de traitement fiscal des dividendes entre OPCVM en fonction de leur résidence étant susceptible de dissuader, d'une part, les OPCVM non-résidents de procéder à des investissements dans des

¹ Aux termes du 2 de l'article 119 *bis* du CGI, « les [dividendes] donnent lieu à l'application d'une retenue à la source dont le taux est fixé par l'article 187 lorsqu'ils bénéficient à des personnes qui n'ont pas leur domicile fiscal ou leur siège en France [...] », le 1 de l'article 187 fixant ce taux à 25 %.

² Depuis l'arrêté du 4 avril 2012, cette liste est la suivante : Botswana, Brunei, Guatemala, Iles Marshall, Montserrat, Nauru, Niue et Philippines.

³ Affaires jointes C-338/11 et C-339/11 à C-347/11.

sociétés établies en France et, d'autre part, les investisseurs résidant en France d'acquérir des parts dans des OPCVM non-résidents ;

- ensuite, que **la différence de traitement entre les OPCVM résidents et les OPCVM non-résidents ne peut être justifiée par une différence de situation pertinente**. A cet égard, elle a estimé que l'appréciation de la comparabilité des situations aux fins de déterminer le caractère discriminatoire ou non de la réglementation doit être effectuée au seul niveau de l'OPCVM **sans tenir compte de la situation des porteurs de parts** ;

- enfin, que **la différence de traitement ne peut être justifiée par des raisons impérieuses d'intérêt général**. A ce sujet, la Cour a considéré que la France ne peut pas invoquer la prévention des comportements de nature à compromettre le droit d'un Etat membre d'exercer sa compétence fiscale en relation avec les activités réalisées sur son territoire, dès lors qu'elle a choisi de ne pas imposer les OPCVM résidents bénéficiaires de dividendes d'origine nationale. Elle a également souligné que la réglementation française ne saurait être justifiée par la nécessité de garantir l'efficacité des contrôles fiscaux dans la mesure où l'imposition frappe uniquement et spécifiquement les non-résidents. Enfin, elle a estimé que la différence de traitement instaurée par la réglementation française ne peut être justifiée par la nécessité de préserver la cohérence du régime fiscal, à défaut de l'existence d'un lien direct entre l'exonération de la retenue à la source des dividendes d'origine nationale perçus par un OPCVM résident et leur imposition en tant que revenus des porteurs de parts.

La CJUE a donc conclu que **le droit de l'Union s'oppose à la réglementation française qui impose à la source les dividendes d'origine nationale, lorsqu'ils sont perçus par des OPCVM résidents dans un autre Etat, alors que de tels dividendes sont exonérés d'impôts pour les OPCVM résidant en France**.

Cette décision présente de lourdes conséquences financières pour la France qui va devoir, dès cette année, rembourser le trop perçu d'imposition qu'elle a prélevé sur les dividendes versés aux OPCVM étrangers, la CJUE n'ayant pas limité les effets de son arrêt dans le temps. Au vu des règles applicables en matière de prescription¹, la somme en jeu est estimée à **5 milliards d'euros**. Le Gouvernement envisage d'apurer ce passif en trois ans : **1,5 milliard d'euros dès 2012**, puis 1,75 milliard d'euros, tant en 2013 qu'en 2014.

D'autre part, pour l'avenir, il s'agit de faire un choix entre l'exonération des organismes étrangers – ce qui entraînerait une perte de recettes d'environ 800 millions d'euros par an – et la taxation des organismes français, c'est-à-dire l'abandon du concept de transparence fiscale.

¹ Article L 190 du livre des procédures fiscales et avis du Conseil d'Etat sur la présente affaire en date du 23 mai 2011.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article vise principalement à tirer les conséquences de la décision de la CJUE précitée. Il propose ainsi :

- d'une part, de **supprimer la retenue à la source applicable aux distributions de dividendes de source française à des OPCVM, OPCI ou SICAF étrangers** ;

- d'autre part, de **créer une contribution additionnelle à l'impôt sur les sociétés sur les montants distribués** afin de compenser la perte de recettes résultant de la mesure précédente.

De plus, cet article propose de compléter le dispositif de retenues à la source applicables aux flux financiers en direction des États ou territoires non coopératifs (ETNC), définis à l'article 238-0 A du code général des impôts.

A. LA SUPPRESSION DE LA RETENUE À LA SOURCE APPLICABLE AUX DISTRIBUTIONS DE DIVIDENDES DE SOURCE FRANÇAISE AUX ORGANISMES ÉTRANGERS

Le présent article vise tout d'abord à étendre le principe de transparence fiscale actuellement applicable aux OPCVM, OPCI et SICAF français à leurs équivalents étrangers.

A cette fin, il est proposé, en premier lieu (A du I), de modifier les dispositions du 2 de l'article 119 *bis* du code général des impôts qui régissent la retenue à la source applicable aux produits distribués de source française à des personnes n'ayant pas leur domicile fiscal ou leur siège en France. Il serait ainsi précisé que **ladite retenue ne s'appliquerait pas aux organismes de placement collectif constitués sur le fondement d'un droit étranger situés dans un État membre de l'Union européenne ou dans un autre État ou territoire ayant conclu avec la France une convention d'assistance administrative en vue de lutter contre la fraude et l'évasion fiscales**. Cette extension géographique très large est conforme à l'article 63 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, aux termes duquel « *toutes les restrictions aux mouvements de capitaux entre les États membres et entre les États membres et les pays tiers sont interdites* », de même que « *toutes les restrictions aux paiements entre les États membres et entre les États membres et les pays tiers* ».

Afin d'être exonérés, ces organismes devraient remplir **cumulativement** les deux conditions suivantes :

- « *lever des capitaux auprès d'un certain nombre d'investisseurs en vue de les investir, conformément à une politique d'investissement définie, dans l'intérêt de ces investisseurs* », selon les termes de la définition des fonds

d'investissement alternatifs (FIA) retenue par la directive 2011/61/UE du 8 juin 2011 sur les gestionnaires de FIA ;

- présenter des caractéristiques similaires à celles d'organismes de placement collectif de droit français relevant du 1, du 5 ou du 6 du I de l'article L. 214-1 du code monétaire et financier, c'est-à-dire respectivement les OPCVM, les OPCI et les SICAF.

Toutefois, la retenue à la source serait maintenue pour les distributions directes à des personnes physiques ou morales non-résidentes, ainsi qu'à des organismes à but non lucratif établis hors de France. De plus, le 6^{ème} alinéa du présent article précise que « *la retenue à la source s'applique également lorsque ces produits sont payés hors de France dans un État ou territoire non coopératif au sens de l'article 238-0 A* ».

B. L'INSTAURATION D'UNE CONTRIBUTION ADDITIONNELLE À L'IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS AU TITRE DES MONTANTS DISTRIBUÉS

Le présent article instaure une contribution additionnelle à l'impôt sur les sociétés, à raison des bénéfices distribués. Cette contribution poursuit deux objectifs. Il s'agit, d'une part, de **compenser la perte de recettes** liée à la suppression de la retenue à la source précédemment décrite et, d'autre part, de mettre en place une **fiscalité différenciée des sociétés, selon que celles-ci réinvestissent ou distribuent leurs bénéfices**.

1. L'assiette et le taux de la contribution

L'alinéa 13 du présent article crée un article 235 *ter* ZCA au sein du code général des impôts (CGI) qui fixe le régime de la contribution additionnelle. Cette dernière est **assise sur l'ensemble des montants distribués**, au sens des articles 109 à 117 du CGI, par les sociétés assujetties. De ce fait, ce dispositif est comparable au supplément d'impôt sur les sociétés instauré par la loi de finances pour 1989, qui avait permis de maintenir le taux de cet impôt à 42 % pour les montants distribués, jusqu'à sa suppression en 1992.

L'article 109 du CGI prévoit que sont considérés comme des revenus distribués, d'une part, les bénéfices qui ne sont pas mis en réserve ou incorporés au capital et, d'autre part, les sommes mises à la disposition des associés, actionnaires ou porteurs de parts. Ainsi, les montants distribués recouvrent non seulement les dividendes, mais aussi, entre autres, les prêts, rémunérations ou avantages occultes à destination des associés. Ces derniers montants sont cependant marginaux pour le calcul de la présente contribution additionnelle.

L'article L. 232-18 du code de commerce permet aux sociétés par actions, si elles le prévoient dans leur statuts, de laisser à leurs actionnaires, au moment de la distribution, une option entre la distribution en espèces ou en

actions. En l'absence de précision en sens contraire, l'ensemble des revenus distribués est assujéti à la taxe, **quel que soit leur mode de distribution, en espèces ou en nature, notamment en actions.**

Le taux de la contribution additionnelle est fixé à **3 %**. Par exemple, une entreprise ayant versé, au total, 600 millions d'euros de dividendes sera, en principe, redevable d'un montant de 18 millions d'euros de contribution additionnelle.

Deux types de sociétés ne sont pas, en vertu de l'alinéa 14 du présent article, assujéti à la contribution additionnelle :

- **les OPCVM pour les dividendes qu'ils versent à leurs actionnaires.** Il s'agit de ne pas défavoriser la détention indirecte *via* des OPCVM, en évitant une **double imposition** pour les mêmes bénéfices distribués, à la fois au niveau de la société émettrice et au niveau de l'OPCVM détenteur des titres ;

- **les micro, petites et moyennes entreprises au sens communautaire.** Cela recouvre les entreprises qui occupent moins de 250 personnes et qui disposent d'un chiffre d'affaires annuel inférieur ou égal à 50 millions d'euros, ou d'un bilan total inférieur ou égal à 43 millions d'euros¹.

2. L'exonération pour les dividendes distribués au sein d'un groupe

Dans les groupes de sociétés, les bénéfices transitent, par la distribution de dividendes, de filiales en filiales, jusqu'à la société mère. Ainsi, chacune des sociétés d'un même groupe aurait dû être assujéti, à son niveau, à la contribution additionnelle au titre de dividendes correspondant, en réalité, aux mêmes bénéfices initiaux.

Afin d'éviter ce phénomène de double imposition, voire d'imposition en cascade, l'alinéa 15 prévoit que **sont exonérés les dividendes distribués aux sociétés mères dans le cadre du régime mères-filles², à condition que ces dernières détiennent au moins 10 % du capital de la société émettrice.** Il s'agit donc, en quelque sorte, d'un dispositif « renforcé » par rapport au régime mères-filles, auquel sont éligibles les sociétés à partir d'un seuil de détention de seulement 5 %. Ce choix s'explique par la nécessité de traiter de façon similaire les **filiales françaises de sociétés étrangères européennes**, au sens de l'article 119 *ter* du CGI. Dans ce cadre, sont en effet exonérés les dividendes distribués à une société établie dans un autre Etat membre

¹ Catégorie définie à l'annexe I au règlement CE n° 800/2008 de la Commission européenne du 6 août 2008.

² Articles 145 à 216 du CGI. Ce régime de groupe s'applique à partir d'un seuil de détention de 5 % de la société fille pendant plus de deux ans. Il permet notamment d'exonérer de retenue à la source les dividendes versés par la filiale à la société mère, sous réserve d'une quote-part pour frais et charges de 5 %.

de l'Union européenne et détenant durablement au moins 10 % du capital de la société émettrice.

Enfin, le 1 de l'article 115 *quinquies* du CGI dispose que les bénéfices réalisés en France par des sociétés étrangères sont réputés distribués. Pour ne pas soumettre à la contribution additionnelle ceux des bénéfices qui sont réinvestis dans l'exploitation française, l'alinéa 16 du présent article prévoit que **la contribution est assise sur les seuls bénéfices qui cessent d'être à la disposition de l'exploitation française**. Cette disposition concerne essentiellement les banques étrangères qui sont établies en France sous la forme d'établissements stables, et non de sociétés filiales.

3. Les modalités de la contribution additionnelle

La contribution additionnelle est établie, contrôlée et recouvrée comme l'impôt sur les sociétés, sous les mêmes garanties et sanctions.

Comme l'impôt sur les sociétés, la contribution additionnelle est calculée par la société redevable et payée spontanément au comptable public. En vertu de l'alinéa 19 du présent article, elle doit être payée **au plus tard le dernier jour du deuxième mois qui suit la mise en paiement des montants distribués**. Le plus souvent, les distributions de dividendes étant étalées au cours de l'année, la contribution additionnelle sera payée au fur et à mesure de la distribution.

L'alinéa 21 précise que, comme toute contribution dérivée de l'impôt sur les sociétés, ou additionnelle à ce dernier, **celle-ci n'est pas déductible du montant imposable au titre de l'impôt sur les sociétés**. Il l'ajoute à la liste des contributions non déductibles, établie à l'article 213 du CGI.

S'agissant de son entrée en vigueur, la contribution additionnelle s'applique aux montants distribués dont **la mise en paiement intervient à compter de la publication de la loi**. Ainsi, sous réserve de l'adoption du présent article, les dividendes qui seront payés aux actionnaires à partir du mois d'août 2012 donneront lieu au paiement, par les sociétés émettrices, d'une contribution additionnelle.

C. DES DISPOSITIONS QUI VISENT À COMPLÉTER LES RETENUES À LA SOURCE SUR LES FLUX FINANCIERS EN DIRECTION DES ÉTATS ET TERRITOIRES NON COOPÉRATIFS

Les **B, C et D du I** du présent article proposent de compléter le dispositif « anti-ETNC », issu de l'article 22 de la loi n° 2009-1674 du 30 décembre 2009 de finances rectificative pour 2009, qui avait durci le régime fiscal aux transactions réalisées avec de tels Etats ou territoires. Il est ainsi proposé :

- de revoir les II des articles 137 *bis* et 137 *ter* du code général des impôts, relatifs respectivement au rôle des gérants de fonds communs de placement (FCP) et de fonds de placement immobilier (FPI) en matière de retenue à la source. Ainsi, alors qu'aujourd'hui, selon la lettre de ces articles, les gérants ne peuvent effectuer un tel prélèvement que lorsque le porteur de parts n'est pas résident fiscal français, il est proposé de supprimer cette condition (**B du I**). De cette façon, **le prélèvement pourrait s'opérer pour des flux en direction d'un compte situé dans un ETNC, quand bien même son titulaire serait un résident fiscal ;**

- de plus, le **C du I** vise à modifier la rédaction du premier alinéa du 1 et du dernier alinéa du 2 de l'article 163 *quinquies C*, de façon à prévoir **l'application d'une retenue à la source de 55 % pour les distributions effectuées par les sociétés de capital-risque (SCR)**, lorsqu'elles sont versées dans un ETNC, quel que soit le lieu de résidence fiscale de leur bénéficiaire ;

- de même, le **D du I** modifie la rédaction du premier alinéa de l'article 163 *quinquies C bis*, de façon à prévoir **l'application d'une retenue à la source de 55 % pour les distributions effectuées par les sociétés unipersonnelles d'investissement à risques (SUIR)**, lorsqu'elles sont versées dans un ETNC, quel que soit le lieu de résidence fiscale de leur bénéficiaire.

D. L'ENTRÉE EN VIGUEUR DES DIFFÉRENTES MESURES

La première phrase du **II** tend à ce que l'ensemble des dispositions relatives à la suppression de la retenue à la source frappant les OPCVM, OPCI et SICAF étrangers soit applicable à compter de la publication de la présente loi de finances, de même que les mesures concernant les flux financiers vers les ETNC.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

S'agissant de la suppression de la retenue à la source pour les OPCVM non résidents, l'Assemblée nationale n'a procédé qu'à des amendements rédactionnels ou de coordination.

S'agissant de la contribution additionnelle à l'impôt sur les sociétés, elle a apporté plusieurs modifications importantes. En particulier, suite à l'adoption d'un amendement déposé par notre collègue député Christian Eckert, rapporteur général du budget, qui a obtenu l'avis favorable du Gouvernement, le régime des exonérations de la contribution a été revu par rapport au dispositif initial.

Tout d'abord, l'Assemblée nationale a étendu la liste des dividendes non pris en compte dans l'assiette de la contribution aux **dividendes distribués en actions**. Les sociétés ne seraient donc redevables de la

contribution additionnelle qu'à raison des dividendes distribués en espèces. En effet, selon l'exposé des motifs de l'amendement, les distributions de dividendes en actions participent de la logique de renforcement du capital, donc d'autofinancement, des sociétés. Dans un souci de cohérence, l'Assemblée nationale a étendu cette exonération aux dividendes distribués en certificats coopératifs d'investissement ou d'associés, qui sont émis par les sociétés coopératives¹.

Par ailleurs, l'Assemblée nationale a modifié le régime d'exemption des dividendes distribués entre sociétés d'un groupe. En particulier, elle a décidé de réserver aux **groupes fiscalement intégrés**², le bénéfice de l'exonération des dividendes distribués. Le dispositif initial prévoyait un régime « mère-filles », renforcé par un seuil minimal de détention de 10 %. Ainsi, l'amendement conduit à resserrer les cas d'exonérations, en les limitant aux dividendes distribués à des sociétés mères détenant, directement ou indirectement, plus de 95 % des parts de la filiale. Il permet donc d'éviter que le montant de la contribution dépende de la structure capitalistique de la société, et aligne le régime de la contribution sur celui de l'impôt sur les sociétés.

Enfin, l'Assemblée nationale a **supprimé l'exonération corrélative pour les dividendes distribués par une filiale française à une société étrangère européenne qui en détient au moins 10 %** (article 119 *ter* du CGI). Si cette exonération visait à respecter le droit communautaire, en prévoyant la même fiscalité pour les dividendes distribués à une société française ou à une société européenne, l'objet du présent article n'est pas, en réalité, de taxer les dividendes, mais bien les sociétés émettrices, à raison des dividendes qu'elles distribuent. Il n'est donc pas nécessaire de différencier les régimes selon la destination, domestique ou non, des dividendes.

Par ailleurs, l'Assemblée nationale a codifié la présente contribution additionnelle au sein d'une nouvelle section XIX *bis* du code général des impôts.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. UNE MISE EN CONFORMITÉ TARDIVE MAIS NÉCESSAIRE DE NOTRE FISCALITÉ AVEC LE DROIT COMMUNAUTAIRE

En premier lieu, l'**harmonisation des régimes fiscaux entre les organismes de placement collectif français et étrangers** était rendue indispensable par l'arrêt de la CJUE précité.

¹ Article 19 viciés de la loi n° 47-1775 du 10 septembre 1947.

² Le régime d'intégration fiscale, prévu à l'article 223 A du CGI, permet à une société, à condition qu'elle détienne, directement ou indirectement, au moins 95 % de la filiale, de se constituer seule redevable de l'impôt sur les sociétés (transparence fiscale).

Il est d'ailleurs sain que cet alignement ne se limite pas aux OPCVM (seuls visés dans l'arrêt Santander) mais inclue également aux OPCI et aux SICAF, qui se trouvaient dans une situation similaire et pour lesquels un contentieux aurait mené au même résultat. A cet égard, s'il aurait été techniquement possible de fiscaliser les OPCVM français à l'instar de leurs homologues étrangers, une telle évolution aurait constitué une pénalisation majeure de la Place de Paris pour ce type de véhicules – d'où, à court ou moyen terme, une « fuite » de cette assiette fiscale, par exemple vers le Luxembourg. La recherche d'une recette alternative, visant également les gains tirés d'investissements financiers, était donc préférable.

Il est simplement **très regrettable que cette situation n'ait pas été mieux anticipée par le gouvernement précédent, ce qui a creusé, au fil des années, le montant des sommes à rembourser** à l'issue du litige (pour mémoire, 5 milliards d'euros). Or, cet arrêt n'est pas totalement surprenant, notamment en ce qu'il présente une assez forte analogie avec un autre arrêt de 2009, dans lequel la CJUE avait considéré que la législation finlandaise prévoyant l'application d'une retenue à la source sur les dividendes versés par une société finlandaise à une SICAV luxembourgeoise constituait une restriction discriminatoire à la liberté d'établissement¹. Une provision de 3,3 milliards d'euros a même été passée en comptabilité générale au 31 décembre 2011, ce qui n'a pas conduit le gouvernement sortant à en tirer quelque conséquence juridique ou financière que ce soit, ni lors de l'examen de la première loi de finances rectificative pour 2012, ni dans le programme de stabilité transmis en avril dernier à la Commission européenne.

Les mesures visant à compléter les dispositions de notre droit fiscal relatives aux flux financiers vers les ETNC sont bienvenues. Même s'il ne convient pas d'exagérer la portée de notre arsenal législatif (la concision de la liste des ETNC étant une limite et les possibilités de contournement n'étant pas nulles), il reste nécessaire d'envoyer un message clair quant à la volonté de la France de rester ferme sur le sujet des paradis fiscaux, bancaires et juridiques.

B. UNE CONTRIBUTION ADDITIONNELLE INCITATIVE AU RÉINVESTISSEMENT DES BÉNÉFICES

1. Une nécessaire incitation au réinvestissement des bénéfices

Lorsqu'une entreprise réalise un bénéfice, les associés ou actionnaires ont le choix entre deux options :

- ou bien ils le réinvestissent dans l'exploitation (incorporation au capital, mise en réserve ou encore report à des fins d'investissement) ;

¹ *Affaire C-303/07, Aberdeen Property Fininvest Alpha.*

- ou bien ils se le partagent, à raison de leur part dans le capital de la société, sous forme de dividendes, du latin « *dividendum* », « ce qui doit être partagé ».

En droit des sociétés, l'article 1832 du code civil prévoit que « *la société est instituée par deux ou plusieurs personnes qui conviennent par un contrat d'affecter à une entreprise commune des biens ou leur industrie en vue de partager le bénéfice ou de profiter de l'économie qui pourra en résulter.* ». Ainsi, le partage des profits, donc la distribution de dividendes, est au fondement, historique, conceptuel et pratique, de l'*affectio societatis*.

Cependant, la théorie économique a, au XX^e siècle, établi le lien entre l'investissement et la croissance. A l'échelle d'une entreprise, l'investissement recouvre non seulement l'investissement en nouvelles machines, en équipements, mais aussi l'investissement en recherche et développement, ou encore l'investissement à des fins de croissance externe (rachats de sociétés). Ainsi, en améliorant non seulement le capital mais, surtout, les perspectives de croissance de la société, l'investissement se traduit, à terme, par une **hausse de la valeur de la société et de ses titres de capital**.

Le dividende présente donc un profit à court terme, quand l'investissement permet un **profit à plus long terme**, à la fois individuel, du point de vue de l'actionnaire qui enregistre une plus-value sur ses titres, et collectif, du point de vue de la société, qui retire les fruits d'une croissance supérieure.

Dans ce cadre, le présent article instaure une fiscalité incitative à l'investissement des bénéfices et au renforcement du financement en fonds propres des entreprises. De plus, ce dispositif **ne pénalise pas les entreprises en difficultés**, puisqu'il taxe celles qui, non seulement réalisent des bénéfices, mais sont dans une situation financière suffisamment solide pour les distribuer à leurs actionnaires.

En tout état de cause, il convient de souligner que l'utilisation des bénéfices relève rarement d'une décision binaire et exclusive. Le plus souvent, les bénéfices sont pour partie réinvestis et pour partie distribués. L'objet de la présente contribution est d'augmenter la part des premiers en diminuant celle des seconds.

2. Une contribution additionnelle qui n'entrave pas le financement des entreprises

Les critiques adressées à cette contribution additionnelle se réduisent principalement à l'idée qu'elle découragerait l'investissement en actions et pénaliserait, *in fine*, le financement en fonds propres des entreprises.

Toutefois, la taxe ne s'applique pas, individuellement, aux dividendes distribués aux actionnaires, mais à la société à raison du montant global distribué. **Elle ne pèse donc sur la rémunération de l'investisseur qu'en**

fonction de la réaction de la société émettrice, qui dépendra elle-même des stratégies de distribution et de fidélisation des actionnaires. En effet, la perte liée à la contribution additionnelle pourra être imputée par la société ou bien sur les montants distribués, ou bien sur les montants mis en réserve, incorporés au capital ou reportés à des fins d'investissement.

De plus, en favorisant l'investissement et la croissance à long terme des sociétés, on peut penser que les effets éventuels du dispositif sur la rémunération des actionnaires liée aux dividendes seront compensés par une amélioration de la **rémunération liée aux plus-values** sur les titres, qui traduisent la prospérité de l'entreprise.

Enfin, les modifications apportées par l'Assemblée nationale, notamment l'exonération des dividendes distribués en actions, devraient permettre aux entreprises de **concilier rémunération des actionnaires et renforcement du financement en fonds propres**.

En tout état de cause, le **taux** de la contribution, fixé à 3 %, est suffisamment faible pour limiter les éventuels effets négatifs sur le financement des entreprises. Par ailleurs, de manière à ne pas réduire leur accès aux financements, le présent article ne s'applique pas aux **petites et moyennes entreprises**, dont la définition communautaire, retenue par le présent article, est plus large que la définition française, qui applique un plafond de chiffre d'affaires de 7,63 millions d'euros.

3. Les limites à la portée incitative du dispositif

La portée incitative de la contribution additionnelle peut toutefois se heurter à des limites.

La première est inhérente **au profil et aux caractéristiques propres des sociétés**. Ainsi, les entreprises qui ont structurellement achevé leur cycle d'investissements lourds investissent moins, croissent également moins, mais assurent en retour un rendement plus important. Par exemple, les sociétés de télécommunications, issues des anciens monopoles nationaux, ont un volume d'investissement comparativement plus faible, car elles disposent déjà des infrastructures dont elles ont besoin pour leur activité. En conséquence, les dividendes qu'elles distribuent sont généralement plus élevés que la moyenne des sociétés comparables. A l'inverse, des entreprises en phase de croissance importante distribuent peu de dividendes et préfèrent accroître leurs investissements ou augmenter leur trésorerie. Dans ce cas, les actionnaires se rémunèrent davantage par les plus-values qu'ils retirent de la cession de leurs actions que par les dividendes distribués. Ainsi, la contribution additionnelle présentera l'avantage de **peser plus faiblement sur les secteurs les plus innovants** et les plus porteurs de croissance.

Enfin, la décision de distribuer des dividendes relève, dans certains cas, d'une **obligation légale**. C'est le cas des **sociétés d'investissement immobilier cotées** (SIIC), créées par la loi de finances pour 2003 et régies par

l'article 208 C du CGI qui bénéficient d'une exonération d'impôt sur les sociétés, à la condition de distribuer au moins 85 % des bénéfices réalisés sur les opérations de location ou de sous-location des immeubles, et au moins 50 % des bénéfices réalisés sur les plus-values de cession.

Dans ce cas, la contribution peut les inciter à réduire la part de leurs bénéfices qu'elles distribueraient au-delà de leur obligation légale (85 % ou 50 %). Mais ces sociétés ne pourront pas ramener la part des bénéfices distribués en deçà des seuils légaux.

4. Le cas des groupes de sociétés

Le présent article prévoit que les dividendes distribués aux sociétés mères, dans le cas d'un groupe de sociétés, doivent être déduits de l'assiette de la contribution. Dans ce cadre, la modification adoptée par l'Assemblée nationale et limitant cette possibilité de déduction aux bénéfices distribués par une filiale d'un **groupe fiscalement intégré**, c'est-à-dire détenue à au moins 95 % par la société mère, est utile.

Cette modification rend le régime de la contribution additionnelle à la fois **plus simple, plus équitable et plus efficace**.

Tout d'abord, elle simplifie le dispositif dans la mesure où elle l'aligne sur un régime existant qui a précisément pour objet d'éliminer les doubles impositions en organisant une **transparence fiscale** absolue entre la tête de groupe et ses filiales.

En outre, elle rend la contribution additionnelle plus juste, en évitant que des sociétés soient **avantagées ou désavantagées selon leur structure capitalistique** et le profil de leur actionnariat. Certes, le présent article, ainsi modifié, s'appliquera aux dividendes distribués aux holdings familiales, aux co-entreprises ou aux entreprises liées. Cependant, au regard de l'objectif incitatif de la taxe, un traitement spécifique de ce type d'actionnariat par rapport à un actionnariat éclaté ne semble pas justifié.

Enfin, elle rend la contribution additionnelle plus efficace au regard de ses deux objectifs. En effet, en élargissant son assiette, la modification **augmente l'effet incitatif de la contribution et en sécurise le rendement budgétaire**.

5. Une recette budgétaire importante, encore difficile à évaluer

D'un point de vue budgétaire, le produit de la contribution additionnelle a vocation à compenser la perte de recettes liée à la suppression de la retenue à la source sur les OPCVM étrangers. Cette dernière est estimée entre 800 millions d'euros et 1 milliard d'euros.

Les estimations présentées dans l'évaluation préalable annexée au présent article prévoient, s'agissant de la contribution additionnelle, une

recette de 1,1 milliard d'euros. Cependant, ce chiffrage est fondé sur les seuls dividendes distribués en 2012 par les sociétés du CAC 40. **Étendue aux sociétés du SBF 120, la recette serait déjà majorée de 250 millions d'euros.**

Estimations de la recette de la contribution additionnelle

(en millions d'euros)

	Montant des dividendes distribués	Recette attendue de la contribution additionnelle
CAC 40	37 182	1 115
SBF 120	45 961	1 379

Source : association française des entreprises privées

Cependant, plusieurs variables viendront modifier les estimations de recettes.

Tout d'abord, **le champ d'application de la taxe**, qui s'étend à toutes les entreprises hors OPCVM et micro, petites et moyennes entreprises, devrait encore conduire à revoir cette prévision à la hausse. Il n'est cependant pas possible de disposer d'un chiffrage précis s'agissant de ces sociétés de taille intermédiaire.

Par ailleurs, **l'exonération des dividendes distribués en actions** conduira à minorer ces estimations. Aucune statistique globale ne permet de connaître précisément le taux de dividendes distribués en actions. D'après les informations recueillies par votre rapporteur général, il semble que ce type de distribution reste aujourd'hui peu développé, sauf politique particulière visant à fidéliser les actionnaires ou à renforcer les fonds propres de l'entreprise.

En tout état de cause, ces stratégies rejoignent l'objectif de la taxe, qui est d'éviter le désinvestissement des sociétés et de **renforcer leur autofinancement**.

En outre, la distribution en actions est doublement limitée. D'une part, elle repose toujours sur le **choix individuel de l'actionnaire**, qui décide seul de toucher son dividende en espèces ou en actions, pour autant que la société ait ouvert cette faculté, en vertu du régime défini à l'article L. 232-18 du code de commerce. Ce choix individuel est, le plus souvent, déterminé par le niveau du cours de l'action au moment de la distribution. D'autre part, une distribution systématique en actions exposerait la société à une **dilution progressive de son capital social**.

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

ARTICLE 6
(Art. 235 ter ZD du code général des impôts)

Doublement du taux de la taxe sur les transactions financières

Commentaire : le présent article propose de doubler le taux de la taxe sur les transactions financières, créée par le premier projet de loi de finances rectificative pour 2012 et assise sur les acquisitions d'actions des sociétés françaises dont la capitalisation boursière dépasse un milliard d'euros.

I. UNE TAXE SUR L'ACHAT D' ACTIONS DE SOCIÉTÉS FRANÇAISES

A. LES MULTIPLES ORIGINES DU PROJET DE TAXE SUR LES TRANSACTIONS FINANCIÈRES

L'idée d'une taxe s'appliquant aux opérations financières, théorisée par l'économiste américain James Tobin, a inspiré plusieurs projets de taxe en France et à l'étranger.

Un premier projet français a été mis en place par la loi de finances pour 2002 et codifié à l'article 235 *ter* ZD du code général des impôts¹. Cette taxe, assise sur les **échanges de devises**, n'est jamais entrée en vigueur. En effet, le décret devant fixer son taux n'a jamais été pris. De plus, la loi précisait que la taxe ne prendrait effet qu'après l'instauration d'une taxe sur les transactions sur devises dans l'ensemble des Etats membres de l'Union européenne, condition qui n'a jamais été remplie.

Les projets de taxe sur les transactions financières ont refait surface à la faveur de la crise financière de 2007-2008. Partant du constat des dérives du secteur financier, orienté vers la recherche de profits de court terme et une innovation financière toujours plus poussée, des voix se sont élevées, notamment en Europe, pour instaurer une taxe spécifique sur les transactions financières à une échelle internationale. En ce sens, lors du sommet de Cannes du 4 novembre 2011, le G 20 a « [reconnu] *les initiatives prises dans certains de nos pays pour taxer le secteur financier à des fins diverses, dont une taxe sur les transactions financières entre autres pour soutenir le développement* »². Cette dernière mention rappelait l'un des objectifs assignés à la taxe par certains de ses partisans, notamment les organisations non gouvernementales, à savoir le financement du développement ou de la lutte contre le réchauffement climatique.

¹ Version en vigueur jusqu'au 16 mars 2012.

² Déclaration finale du G 20 de Cannes, point 82.

Au niveau européen, les appels à une évaluation de l'impact et de la faisabilité d'une taxe sur les transactions financières, lancés tant par le Conseil européen que par le Parlement européen, ont conduit la Commission européenne à présenter, le 28 mars 2011, une **proposition de directive** en ce sens¹. Dans cette proposition, qui poursuit un objectif de régulation, **l'ensemble des transactions financières, portant à la fois sur les actions, les obligations et les produits dérivés**, devaient être soumises à la taxe. Une assiette aussi large, mise en place à une **échelle européenne**, permet de contenir les risques de transferts d'activités financières². Du fait de cette assiette large, et malgré un taux faible, limité à 0,1 % pour les actions et les obligations et à 0,01 % pour les dérivés, la Commission européenne prévoyait une **recette de 57 milliards d'euros**, qui pourrait être affectée au financement du budget communautaire.

B. UN DISPOSITIF FRANÇAIS APPLICABLE AUX ACHATS D' ACTIONS

Afin de « *montrer l'exemple* » à ses partenaires européens et **d'accélérer la mise en place du dispositif proposé par la Commission européenne**, la **première loi de finances pour 2012**, adoptée par l'Assemblée nationale le 29 février 2012³, a mis en place une taxe sur les transactions financières (TTF), qui doit entrer en vigueur au 1^{er} août 2012.

En définitive, la TTF, codifiée à l'article 235 *ter* ZD du code général des impôts, est une **taxe portant sur l'acquisition d'actions de sociétés françaises, au taux de 0,1 %**.

Plus précisément, cinq **conditions** doivent être remplies pour l'application de la taxe :

- l'opération doit porter sur **l'acquisition d'un titre de capital**, c'est-à-dire principalement des actions ;
- les titres doivent être **admis aux négociations sur un marché réglementé** français, européen ou étranger ;
- les titres doivent être émis par une **entreprise dont le siège social est en France** ;
- les titres doivent être émis par une **entreprise dont la capitalisation boursière dépasse 1 milliard d'euros** au 1^{er} janvier de l'année d'imposition ;
- l'acquisition des titres doit donner lieu à **transfert de propriété**.

¹ Proposition de directive du Conseil établissant un système commun de taxe sur les transactions financières et modifiant la directive 2008/7/CE. COM(2011) 594.

² Cependant, la proposition de la Commission européenne se fonde déjà sur l'hypothèse d'une réduction de 80 % de sa propre assiette taxable du fait de la contraction et de la délocalisation des échanges.

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

De plus, afin de ne pas taxer les opérations ayant une utilité économique ou nécessaires dans le cadre de la régulation du marché, de nombreuses **exceptions** ont été posées¹.

Ainsi, l'assiette de la taxe française est réduite en comparaison de celle envisagée par la Commission, qui s'étendait à toutes les transactions d'actions, d'obligations et de produits dérivés. Par ailleurs, elle s'applique aux actions de sociétés ayant leur siège social en France, à la différence du projet européen qui se référait à un principe de résidence des opérateurs, en proposant de taxer toutes les opérations dont une des parties réside dans l'Union européenne.

Ces choix, s'agissant de la taxe française, s'expliquent par la volonté d'asseoir l'impôt sur une **base non délocalisable**, afin de préserver la compétitivité de la place parisienne. En effet, l'action constitue un titre de propriété dont la validité juridique peut être soumise par l'autorité publique à l'acquittement d'une taxe, quel que soit le lieu de sa détention et de son échange, à l'instar d'un bien immobilier. De plus, le transfert de propriété d'un titre donne lieu à une **inscription auprès d'un dépositaire central**, et peut donc être saisi dans le cadre du recouvrement de la taxe. Ainsi, par exemple, l'achat d'une action de la société Michelin sera soumis à la taxe, même s'il est réalisé entre deux opérateurs étrangers.

La délocalisation reste, pour partie, encore envisageable à travers deux phénomènes. D'une part, les investisseurs peuvent se reporter sur les actions des sociétés d'autres pays ne pratiquant pas une telle taxe. D'autre part, il n'est pas exclu que des sociétés choisissent de déplacer leur siège social ou de ne pas l'établir en France, dans le but d'échapper à cet impôt. L'évaluation préalable annexée au projet de loi estime que ce risque est très limité « *en raison du taux faible, de la complexité et du coût d'un changement de siège social* ».

Au total, la taxe française est proche du « **stamp duty reserve tax** » britannique, instauré en 1986, qui frappe l'achat d'actions de sociétés britanniques au taux de 0,5 % et qui rapporte annuellement entre 3,5 et 5 milliards d'euros au Trésor britannique. La taxe française est également proche de **l'impôt sur les opérations de bourse (IOB)**, supprimé en 2007, droit de timbre qui s'appliquait aux opérations d'achat ou de vente sur les valeurs mobilières, notamment sur les actions (et non sur les obligations). L'IOB, cependant, ne frappait en pratique que les intermédiaires financiers établis en France ; de plus, le plafonnement de son montant et ses nombreuses

¹ La taxe ne s'applique pas : aux émissions sur le marché primaire, c'est-à-dire lorsque les titres de capital sont émis pour la première fois par l'entreprise ; aux opérations réalisées par une chambre de compensation ou un dépositaire central, qui permettent une utile régulation du marché ; aux opérations réalisées dans le cadre d'activités de tenue de marché ; aux contrats de liquidité ; aux acquisitions de titres entre sociétés membres d'un même groupe ; aux cessions temporaires de titres, notamment dans le cadre des prêts-emprunts de titres ou opérations de pension livrée (« repos »).

exonérations avaient conduit à un rendement budgétaire décroissant, jusqu'à 250 millions d'euros au moment de sa suppression.

Le dispositif français, comme le dispositif britannique, fait reposer le **recouvrement** de la taxe sur les **dépositaires centraux**, selon des modalités complexes. En France, il s'agit d'*Euroclear France*, auprès de qui sont enregistrées les actions de toutes les sociétés concernées par la taxe. Pour garantir le paiement de la taxe, les opérateurs redevables (le prestataire de services d'investissement ou, directement, l'acquéreur de titres) sont soumis à un certain nombre d'obligations déclaratives relatives au montant de la taxe due, aux numéros et dates des ordres d'achat, à la désignation des titres acquis, etc. Ces informations sont déclarées par les opérateurs au dépositaire central, qui est **l'unique interlocuteur de l'administration fiscale**. Celui-ci est chargé d'effectuer les contrôles s'agissant du respect des obligations déclaratives. C'est également lui qui, dans la plupart des cas, est chargé de prélever le montant de la taxe sur les comptes de ses adhérents.

Le décret précisant l'ensemble de ces obligations devrait être publié avant la fin du mois de juillet 2012, accompagné d'une instruction fiscale. Par ailleurs, d'après les informations recueillies par votre rapporteur général, le système de collecte des données et de la taxe mis en place par le dépositaire central semble, à quelques semaines de son entrée en vigueur, opérationnel¹.

Enfin, il convient de rappeler que la loi de finances rectificative de février 2012 a prévu, à côté de la taxe sur les acquisitions d'actions, deux autres taxes visant à décourager certaines activités spéculatives : une **taxe sur le trading à haute fréquence** et une **taxe sur les contrats d'échange sur les risques de défaut (credit default swaps) sur les obligations souveraines à nu**. Ces deux taxes comportementales ne sont pas concernées par les modifications apportées par le présent article, qui modifie la seule taxe sur les acquisitions d'actions.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article apporte deux modifications au dispositif initial de l'article 235 *ter* ZD. D'une part, il en double le taux, afin d'en accroître le rendement. D'autre part, il avance la date à laquelle doit s'apprécier la capitalisation boursière, afin d'améliorer la prévisibilité du traitement fiscal des transactions.

¹ Il convient de rappeler le transfert de propriété d'une action française ne donne pas lieu à enregistrement auprès d'Euroclear France dans deux situations. Tout d'abord, lorsque la société française est cotée sur un marché réglementé étranger, son dépositaire central n'est pas Euroclear ; cela ne concerne aucune entreprise soumise à la taxe. Par ailleurs, lorsque le transfert de propriété et la livraison des titres sont effectués au sein d'un même prestataire de services d'investissement (typiquement, entre les comptes d'une même grande banque), le suivi de l'opération et le paiement de la taxe reposent sur le respect, par ce prestataire, des obligations déclaratives auprès d'Euroclear.

A. ASSURER LE RENDEMENT EN DOUBLANT LE TAUX

Le présent article prévoit, à son alinéa 3, de **doubler le taux de la taxe sur les transactions financières, qui passerait ainsi de 0,1 % à 0,2 %**, afin d'en accroître le rendement budgétaire. Ce doublement du taux s'applique, en vertu de l'alinéa 5 du présent article, **dès l'entrée en vigueur de la taxe au 1^{er} août 2012**.

Le **doublement du taux** permet de se rapprocher du *stamp duty*, dont le taux s'établit à 0,5 %. Il s'accorde également avec celui proposé par la Commission européenne puisque le projet européen de taxe, au taux de 0,1 % pour les échanges d'actions, propose un double paiement pour une seule opération, à l'achat et à la vente, portant à 0,2 % le taux réel de taxation d'une seule opération.

Le **produit** de la taxe sur les transactions financières a été estimé, au moment du vote de la première loi de finances rectificative, à 1,1 milliard d'euros en année pleine et à 460 millions d'euros en 2012, où la taxe n'est effective qu'à compter du 1^{er} août. A cet égard, elle devait déjà présenter un rendement budgétaire plus important que l'impôt de bourse, qui, avant sa suppression en 2007, rapportait environ 250 millions d'euros par an. En revanche, elle devrait rapporter un montant inférieur au *stamp duty* britannique (entre 3,5 et 5 milliards d'euros).

Le **volume annuel des acquisitions d'actions** concernées par la taxe française s'élève, d'après l'évaluation préalable annexée au projet de loi, à 1 300 milliards d'euros. Il a été estimé que l'introduction de la taxe, à un taux de 0,1 %, conduirait à une réduction du volume des transactions à 1 050 milliards d'euros. En effet, l'introduction d'une telle taxe conduit à la fois à une augmentation des coûts de transaction et à une baisse des cours des titres taxés, conduisant à une contraction du volume des achats. Sur la base des mêmes hypothèses de contraction de l'assiette taxable, l'évaluation préalable annexée au présent article estime que **le doublement du taux, de 0,1 % à 0,2 %, réduirait encore le volume des achats d'actions de 1 050 à 800 milliards d'euros environ**.

C'est pourquoi le doublement du taux ne se traduit pas par un doublement du produit : le produit de la taxe au taux de 0,2 % est estimé à **1,6 milliard d'euros (+ 500 millions d'euros) en année pleine, et 530 millions d'euros (+ 170 millions d'euros) en 2012**, où seulement quatre mois de recettes seront recouvrés.

Prévisions des volumes d'acquisitions d'actions et du rendement de la taxe sur les transactions financières

(en milliards d'euros)

	Volume d'acquisitions d'actions par an	Rendement de la taxe en année pleine
Sans TTF	1 300	–
TTF à 0,1 %	1 050	1,1
TTF à 0,2 %	800	1,6

Source : évaluation préalable annexée au projet de loi

B. AMÉLIORER LA PRÉVISIBILITÉ EN AVANÇANT LA DATE D'APPRÉCIATION DE LA CAPITALISATION BOURSIÈRE

Seules sont soumises à la taxe les actions des sociétés françaises dont la capitalisation boursière est **supérieure à 1 milliard d'euros**. L'actuel article 235 *ter* ZD prévoit que cette capitalisation s'apprécie le 1^{er} janvier de l'année d'imposition.

Il est prévu qu'un **arrêté du ministre de l'économie et des finances et du ministre du budget établit la liste des sociétés concernées par la taxe**. Cet arrêté n'est cependant pas normatif et ne vaut pas taxation : son rôle est strictement informatif, à destination des investisseurs, notamment étrangers. Il a été publié au *Journal officiel* le 12 juillet 2012 et présente une liste de 109 sociétés.

Pendant, les transactions opérées en début d'année, réalisées avant que l'arrêté ministériel et, *a fortiori*, les opérateurs, n'aient pu actualiser la liste des sociétés concernées, pouvaient souffrir d'une certaine insécurité juridique et fiscale.

Dans ce cadre, afin d'**améliorer la prévisibilité fiscale d'une année sur l'autre**, l'alinéa 4 du présent article propose **d'avancer la date d'appréciation du montant des capitalisations boursières au 1^{er} décembre de l'année précédent l'année d'imposition**. Ainsi, ce sont les sociétés qui, au 1^{er} décembre 2012, présenteront une capitalisation boursière supérieure à 1 milliard d'euros dont les acquisitions d'actions seront, pour l'année 2013, soumises à la taxe.

Le mois de décembre sera donc, annuellement, l'occasion pour les opérateurs et les investisseurs d'actualiser la liste des sociétés concernées, si bien que le champ d'application de la taxe sera déjà bien délimité, pour le public concerné, dès le début de l'année d'imposition.

Cette précision entre en vigueur pour les transactions effectuées à **partir du 1^{er} janvier 2013**. En effet, pour l'année 2012, les acteurs de la place ont eu le temps, avant l'entrée en vigueur de la taxe au 1^{er} août 2012, d'établir la liste des sociétés assujetties, confirmée par celle publiée par arrêté ministériel le 12 juillet 2012.

*

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. UNE MODIFICATION UTILE DE LA DATE D'APPRÉCIATION DE LA CAPITALISATION BOURSIÈRE QUI N'ÉPUISE PAS LES POSSIBILITÉS D'AJUSTEMENTS TECHNIQUES

La modification apportée, s'agissant de la date à laquelle s'apprécie la capitalisation boursière des sociétés, constitue un ajustement utile en termes de **prévisibilité et d'efficience fiscale**. Il correspond, de surcroît, aux attentes des acteurs de la place parisienne. Il permet aux investisseurs de connaître, avant même le début de l'année d'imposition, les actions qui seront soumises à la taxe. Cela laisse ainsi aux opérateurs un mois, entre le 1^{er} décembre et le 1^{er} janvier, pour mettre à jour la liste des sociétés concernées ; c'est également au cours de ce mois que devrait être pris annuellement l'arrêté des ministres précité.

Cependant, la préparation de la mise en œuvre opérationnelle de la taxe par les services fiscaux, le depositaire central et les grandes banques fait apparaître que la pleine efficience de la taxe dépendra de la qualité technique du dispositif. En ce sens, il pourrait se révéler nécessaire d'apporter de nouveaux **ajustements techniques, au niveau réglementaire ou législatif**.

En particulier, il paraît nécessaire de préciser davantage les modalités de détermination du prestataire de services d'investissement (PSI) redevable de la taxe. Les PSI sont l'ensemble des intermédiaires financiers, notamment les banques ou les sociétés de gestion, qui exécutent, sur les plateformes de négociation, les ordres d'achat reçus de leurs clients. Or, il n'est pas rare qu'entre l'ordre d'achat émis par le client, acquéreur final, et l'achat effectif de l'action, plusieurs PSI interviennent qui se transmettent successivement l'ordre d'achat. Dans ce cas, par souci de simplicité, votre commission vous propose un **amendement** tendant à préciser que **le redevable de la taxe est le PSI ayant reçu directement l'ordre d'achat par l'acquéreur final**.

B. UN DOUBLEMENT DU TAUX QUI GARANTIT LA RECETTE SANS PRÉEMPTER LE DÉBAT EUROPÉEN

1. L'amélioration du rendement budgétaire

Le présent article permet, grâce au doublement du taux, d'**accroître utilement le rendement de la taxe sur les transactions financières**, qui devrait désormais rapporter en année pleine 1,6 milliard d'euros. Ainsi, les porteurs de titre de court terme, qui procèdent régulièrement à des échanges de titres, sont mis à contribution dans des proportions plus importantes.

De plus, cette augmentation du rendement est réalisée à **coût administratif constant**, puisqu'elle ne nécessite aucune modification des modalités de recouvrement et de paiement de la taxe.

Cependant, les **recettes budgétaires restent difficiles à estimer** avec précision, car ne sont connus ni le volume potentiel de transactions, ni les effets de contraction de ce volume produits par la taxe.

Tout d'abord, une estimation précise du volume de transactions potentiellement concernées par la taxe est impossible du fait de l'incertitude pesant sur le volume des **transactions de gré à gré**, qui ne font pas l'objet d'un enregistrement systématique. De plus, il est difficile de délimiter précisément, *a priori*, le périmètre des **transactions faisant l'objet d'exemptions**, en particulier s'agissant des activités de tenue de marché et des contrats de liquidité.

Surtout, il est difficile de savoir dans quelle mesure et à partir de quel taux les **comportements des acteurs financiers** seront influencés par l'existence d'une taxe. On peut cependant penser que la taxe ne réduira que marginalement l'attractivité des titres, dans la mesure où leur acquisition répond, pour les acheteurs, à des stratégies non spéculatives, déterminées par une politique d'investissement systématique dans les titres présentant une importante liquidité.

Il ne peut donc pas être exclu que **le produit de la taxe varie par rapport au produit estimé**, au cas où la pratique s'écarte des hypothèses de contraction du volume des achats (- 31 %).

En tout état de cause, il convient de prendre en compte le fait que le rendement budgétaire de la taxe française sera probablement soumis à une **importante volatilité**, en fonction du volume annuel de transactions et de la part, au sein de ces transactions, de celles soumises à la taxe. Cette volatilité caractérise notamment le rendement de la taxe britannique, ainsi que le montre le tableau ci-après.

Evolution des transactions sur actions britanniques et de la recette budgétaire de la stamp duty reserve tax

(en milliards de livres)

	Volume de transactions	Recette effective
2007	1 625	3,2
2008	2 250	3,7
2009	1 725	2,9
2010	1 122	2,8

Source : direction générale du Trésor

2. Une assiette inchangée dans l'attente de l'aboutissement de la coopération renforcée européenne

S'il en double le taux, le présent article conserve l'**assiette étroite, limitée aux achats d'actions, de la TTF**.

La principale critique adressée à une telle assiette est qu'elle réduirait l'**attrait des actions françaises pour les investisseurs**. Ainsi, elle risquerait de conduire à une diminution du cours du titre et, *in fine*, de pénaliser le financement en fonds propres des entreprises.

Toutefois, les caractéristiques propres de la taxe limiteront ces effets négatifs.

Tout d'abord, la **faiblesse du taux**, même doublé à 0,2 %, invite à penser que les comportements de la plupart des acteurs du marché ne seront pas modifiés par l'existence d'une taxe.

De plus, ainsi que le souligne l'évaluation préalable annexée au présent article, la baisse d'attractivité du titre pourrait être compensée par les entreprises elles-mêmes, dans la mesure où elles promettent un **retour sur action plus important**.

En outre, il convient de rappeler que la taxe ne s'applique pas aux titres émis sur le marché primaire. En d'autres termes, elle **ne s'applique pas aux levées de capital effectuées par les entreprises**. Elle frappe seulement les acquisitions sur le marché secondaire, où les titres déjà émis sont échangés entre les opérateurs. Ainsi, la TTF ne réduit pas directement la capacité d'une entreprise à lever du capital et à se financer auprès des investisseurs. Elle la réduit indirectement, car ces derniers pourront être moins enclins à se porter acquéreurs d'actions nouvellement émises, par crainte que la taxe ne diminue l'attractivité financière, donc la liquidité, de l'action sur le marché secondaire. Or, seules les actions des plus grandes sociétés françaises sont concernées ; une TTF au taux de 0,2 % n'apparaît pas de nature à réduire significativement la solide liquidité de ces titres.

Par ailleurs, le **seuil de capitalisation** de 1 milliard d'euros permet de ne pas modifier les conditions de financement des entreprises de taille intermédiaire cotées.

Enfin, ces effets négatifs seront d'autant plus limités qu'une taxe similaire est mise en place chez nos principaux partenaires européens. C'est pourquoi la mise en place d'une **taxe sur les transactions financières commune à l'échelle européenne** doit constituer la prochaine étape.

Après que le Conseil de l'Union européenne a constaté que le projet de taxe sur les transactions financières ne pourrait aboutir à l'échelle des vingt-sept Etats membres, compte tenu de l'opposition de certains Etats, en particulier du **Royaume-Uni**, plusieurs pays ont décidé de mettre en place une coopération renforcée, en application de l'article 20 du Traité sur l'Union européenne. C'est le sens des conclusions du Conseil européen des 28 et 29 juin 2012 : *« conformément à ce qui a été indiqué lors de la session du Conseil du 22 juin 2012, la proposition relative à une taxe sur les transactions financières ne sera pas adoptée par le Conseil dans un délai raisonnable. Plusieurs États membres demanderont dès lors une **coopération renforcée** en la matière, l'objectif étant qu'elle soit adoptée d'ici décembre 2012 »*. Outre la France, l'Allemagne, l'Espagne et l'Italie seraient parties prenantes de cette coopération renforcée qui requiert la participation d'au moins neuf Etats membres¹.

La principale question qu'il reviendra à la négociation européenne de régler est celle de l'**assiette de la future taxe commune**, dont la Commission européenne devrait proposer un canevas d'ici à la fin de cette année.

Lors de son audition par votre commission des finances, le ministre de l'économie et des finances, Pierre Moscovici, a indiqué que les négociations européennes étaient engagées sur la base d'une taxe applicable à « toutes les transactions sur les actions des entreprises installées sur le territoire des États participant à la coopération renforcée ».

Outre que certains évoquent le risque de délocalisation que ferait courir une extension de l'assiette aux obligations et aux dérivés en l'absence de participation du Royaume-Uni au dispositif, certains partenaires européens susceptibles de rejoindre la coopération renforcée s'inquiètent des conséquences d'une taxation des échanges obligataires sur le coût des obligations, notamment des obligations souveraines déjà confrontées à un important renchérissement sur les marchés financiers.

Notre ancienne collègue et rapporteure générale de la commission des finances du Sénat, Nicole Bricq, avait déjà souligné, lors de son instauration en février 2012, que la taxe française sur les seules actions « constitue en réalité le plus petit commun dénominateur entre tous les Etats membres ».

¹ Se sont pour l'instant déclarés favorables à une telle coopération l'Autriche, l'Allemagne, la France, la Belgique, le Portugal, la Slovaquie, la Grèce, l'Espagne, l'Italie, la Pologne, le Royaume-Uni et l'Estonie.

Ainsi, malgré le refus du Royaume-Uni de participer à une coopération renforcée portant sur une taxe européenne sur les transactions financières, il n'est donc pas impossible que cette dernière soit en réalité, du moins dans un premier temps, proche du stamp duty britannique. Il reste à espérer que le champ d'application géographique de la taxe, ainsi que son assiette, puissent ensuite être élargis afin qu'elle joue pleinement son rôle de régulateur du fonctionnement des marchés.

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

ARTICLE 7

Création d'une contribution exceptionnelle due par certains établissements de crédit

(Art. 235 ter ZE du code général des impôts)

Commentaire : le présent article vise à instaurer une contribution exceptionnelle pour la seule année 2012, due par certains établissements de crédit. Cette contribution consiste à doubler le produit de la taxe de risque systémique due par les établissements de crédit redevables.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LES CONTRIBUTIONS FISCALES DU SECTEUR BANCAIRE

Le montant d'impôt sur les sociétés payé par le secteur bancaire s'est établi, en moyenne sur les années 2010 et 2011, à 1,4 milliard d'euros¹. Cependant, à côté de l'impôt sur les sociétés, les banques ont été progressivement soumises à certaines taxes sectorielles, notamment à la faveur de la crise financière et budgétaire :

- la **taxe sur les salaires**, qui est assise sur le montant brut des rémunérations, au taux normal de 4,25 %. Créée en 1979, elle vise à compenser l'absence de taxe sur la valeur ajoutée pesant sur les opérations de certains secteurs. Le secteur financier se situe au deuxième rang des redevables, après celui de la santé ; il représente environ 2,5 milliards d'euros sur les 11,4 milliards du produit total de la taxe sur les salaires en 2009 ;

- la **contribution pour frais de contrôle de l'Autorité de contrôle prudentiel (ACP)**, qui s'est élevée à 162 millions d'euros en 2011, dont 125 millions d'euros payés par les acteurs du secteur bancaire ;

- la **contribution exceptionnelle d'impôt sur les sociétés**, à laquelle sont soumises l'ensemble des entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur à 250 millions d'euros. Cette contribution exceptionnelle, qui s'applique entre autres aux principales banques, porte le taux d'impôt sur les sociétés à environ 35 % ;

- la **taxe de risque systémique**, créée par la loi de finances pour 2011, rapporte 504 millions d'euros en 2011 et devrait rapporter 550 millions d'euros en 2012 et 809 millions d'euros en 2013.

¹ *Données de la Fédération bancaire française, pour les 14 établissements adhérents.*

Les contributions additionnelles applicables au secteur bancaire

	Période d'application	Personnes redevables	Assiette	Taux	Produit
Contribution exceptionnelle d'IS	Application aux exercices sociaux clos entre le 31 décembre 2011 et le 31 décembre 2013	Sociétés réalisant plus de 250 millions d'euros de chiffre d'affaires	Impôt sur les sociétés	5 % du montant de l'impôt sur les sociétés dues	800 millions d'euros (2012, produit pour toutes les sociétés redevables)
Taxe sur les salaires	Dispositif permanent instauré en 1979	Sociétés assujetties à la TVA sur moins de 90 % de leur chiffre d'affaires	Montant brut des rémunérations payées, y compris avantages en nature	4,25 % (taux normal) 10,93 % (taux moyen du secteur financier) (1)	10,1 milliards d'euros, dont environ 2,5 milliards par le secteur financier (2011)
Contribution pour frais de contrôle de l'ACP	Dispositif permanent instauré par la loi de régulation bancaire et financière du 22 octobre 2010	Sociétés soumises au contrôle de l'ACP (secteur de la banque et de l'assurance)	Montant des exigences en fonds propres réclamées par la réglementation prudentielle	0,63 ‰ (2)	162 millions d'euros, dont environ 125 millions par les banques (2011)
Taxe de risque systémique	Dispositif permanent instauré par la loi de finances pour 2011	Sociétés du secteur bancaire dont le montant des exigences en fonds propres est supérieur à 500 millions d'euros	<i>Idem</i>	0,25 %	550 millions d'euros (2012)
Projet de contribution	<i>Dispositif exceptionnel pour 2012</i>	<i>Idem</i>	<i>Idem</i>	<i>Idem</i>	<i>Idem</i>

(1) Des taux majorés sont prévus pour les rémunérations individuelles dépassant certains montants, ce qui porte le taux moyen du secteur au-dessus du taux normal de 4,25 %.

(2) Cette assiette et ce taux s'appliquent au secteur bancaire. Pour le secteur des assurances, la contribution pour frais de contrôle est égale à 0,15 % du montant des primes émises.

En revanche, d'autres contributions spécifiques ont disparu. C'est le cas, notamment, de la contribution additionnelle des institutions financières, créée en 1982, qui a été supprimée par l'article 15 de la loi de finances pour 2003.

B. LA TAXE DE RISQUE SYSTEMIQUE

1. Le contexte

Dans le contexte de la crise financière, qui a révélé les dérives et les prises de risques inconsidérées de certaines banques et contraint plusieurs Etats à sauver des établissements financiers menacés de faillite, plusieurs pays ont décidé de mettre en place des taxes dites de risque systémique. Ces taxes ont trois objectifs principaux.

Il s'agit, d'une part, de dissuader les banques de la prise de risque excessif. Comme le souligne le rapport Lepetit¹, la taxe de risque systémique serait « *un instrument de correction complémentaire à l'arsenal micro-prudentiel [...]. L'objectif de la taxe est de faire internaliser autant que possible par les acteurs les coûts que peuvent entraîner ces comportements à risque* ». De ce premier objectif dépend la détermination de l'assiette de la taxe : le passif des banques ou, plus encore, le volume des instruments de marché potentiellement illiquides, sont par exemple des indicateurs relativement adéquats de la prise de risques bancaires.

Il s'agit, d'autre part de **compenser le coût éventuel des restructurations bancaires**. En effet, la crise a révélé qu'en l'absence de système de résolution ordonnée, les établissements systémiques, en raison de leur importance dans l'économie nationale et internationale, sont sauvés par les Etats où ils sont établis. Aussi certains Etats ont-ils décidé d'organiser une forme de garantie ou d'assurance, par la création d'un impôt spécifique payé par les établissements systémique. C'est l'objectif mis en avant par le **rapport demandé par le G 20 au Fonds monétaire international (FMI)**, lors du sommet de Pittsburgh (24-25 septembre 2009), et remis peu avant le G 20 à Toronto (26-27 juin 2010)². Ce dernier rapport soulignait d'ailleurs que le produit de la taxe de risque systémiques pourrait être affecté ou bien au budget général, ou bien directement à un fonds de résolution bancaire.

¹ *Rapport de Jean-François Lepetit sur le risque systémique, avril 2010.*

² *Rapport intermédiaire du Fonds monétaire international « A fair and substantial contribution by the financial sector », avril 2010.*

Enfin, la taxe a également pour vocation d'offrir, indirectement, une **rémunération à la garantie implicite de l'Etat**, qui permet aux banques d'importance systémique de se refinancer à un coût inférieur aux banques non systémiques. Une récente étude du Fonds monétaire international a montré que la différence entre les taux de refinancement respectifs s'établissait à 0,8 % en moyenne depuis 2007¹.

Dans ce cadre, plusieurs Etats ont décidé d'instaurer des taxes de risque systémique. Aux Etats-Unis, le président Barack Obama a annoncé le 14 janvier 2010 une « **taxe de responsabilité** » dont l'objet devait être de rembourser la perte liée au programme de soutien aux banques. Le projet n'a cependant pas abouti.

En Europe, les **gouvernements français, britannique et allemand** ont proposé, dans une **déclaration commune du 22 juin 2010**, que soient instaurés des prélèvements sur les banques, assis sur leur bilan. Ces taxes nationales devaient viser à « *garantir que les établissements bancaires contribuent à la hauteur des risques auxquels ils exposent le système financier et l'économie en général et à les encourager à apporter les ajustements nécessaires à leur bilan pour réduire ces risques.* »

La taxe britannique, dite **bank levy**, et la taxe allemande, dite **Bankenabgabe**, sont toutes deux assises sur le passif des banques. Le taux de la taxe britannique s'établit à 0,078 % et devrait être porté à 0,105 % à partir du 1^{er} janvier 2013, portant sa recette, à terme, à environ 2,8 milliards de livres, soit 3,5 milliards d'euros. La taxe allemande, dont le taux est fixé entre 0,02 % et 0,04 % pour la partie de l'assiette relative au bilan, a rapporté 590 millions d'euros en 2011. La particularité de la taxe allemande est l'affectation de son produit à un fonds de stabilisation des marchés financiers (*Sonderfonds Finanzmarktstabilisierung*, SoFFin).

2. La TRS française

A l'occasion de l'examen du projet de loi de finances pour 2010, la commission des finances du Sénat avait demandé un rapport sur

¹ *Etude du FMI par Kenichi Ueda et Beatrice Weber di Mauro, « Quantifying Structural Subsidy Values for Systemically Important Financial Institutions », WP/12/28, mai 2012.*

l'établissement d'une taxe de risque systémique¹. La rédaction de ce rapport a été confiée par le Gouvernement à Jean-François Lepetit, ancien président de la Commission des opérations de bourse, qui l'a remis en avril 2010. A la suite du rapport Lepetit, la **taxe de risque systémique (TRS) a été créée par la loi de finances pour 2011 et codifiée à l'article 235 ter ZE du code général des impôts**.

L'assiette de la TRS est identique à celle de la contribution pour frais de contrôle de l'ACP, codifiée à l'article L. 612-20 du code monétaire et financier : il s'agit des **exigences minimales en fonds propres** définies au cours de l'exercice clos l'année civile précédente. Ces exigences sont elles-mêmes le **reflet des actifs pondérés par les risques** en application des réglementations prudentielles. Comme le soulignait le rapporteur général de la commission des finances du Sénat lors de sa création, « *la TRS est in fine assise sur les risques des établissements systémiques, dont elle vient augmenter le coût* »².

Cette assiette ne correspond pas à celle préconisée par le rapport Lepetit, qui se fondait sur les instruments de marchés potentiellement les plus illiquides, supposés les « *plus représentatifs des comportements à risque systémique* ». En effet, une telle assiette aurait seulement pu être mise en place dans le cadre d'une coopération internationale renforcée et d'une harmonisation des normes comptables, afin d'éviter les doubles impositions. Par ailleurs, l'assiette fondée sur le passif des banques, qui a été choisie par les taxes britannique et allemande, cible mal le risque et aurait été pénalisante pour les banques françaises qui, ayant peu recours à la titrisation, présentent des bilans plus importants que leurs homologues britanniques.

¹ XIII de l'article 6 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010 :

« Le Gouvernement remet au Parlement, au plus tard le 30 juin 2010, un rapport sur les modalités de mise en oeuvre d'une taxe ou prime d'assurance systémique à laquelle seraient assujettis les établissements financiers et selon une hypothèse de rendement constant des prélèvements sur le secteur financier. Ce rapport traite plus particulièrement les aspects suivants afférents à cette prime ou taxe :

- ses avantages et inconvénients, notamment au regard des autres instruments de régulation, et l'issue des réflexions de même nature conduites dans d'autres pays et aux niveaux européen et international ;

- les conditions dans lesquelles elle peut se substituer à la taxe sur les salaires acquittée par les établissements financiers ;

- le périmètre de ses redevables et la notion d'établissement financier à caractère systémique ;

- la définition de son assiette, unitaire ou mixte, en distinguant différents critères, le cas échéant pondérés, tels que les fonds propres réels, les effectifs, le produit net bancaire, la part que représentent les activités de négociation dans les revenus de l'établissement, et l'exposition à des facteurs de risque communs à l'ensemble du système financier ;

- les modalités d'utilisation de son produit en tant que recettes budgétaires ou aux fins d'abondement d'un fonds de réserve qui serait mobilisé en cas de défaillance d'un des établissements assujettis ;

- ses effets potentiels sur les fonds propres, la structure des activités et le modèle économique des principaux établissements financiers français. »

² Rapport n° 111 (2010-2011) de Philippe Marini, rapporteur général, sur le projet de loi de finances pour 2011.

Le taux de la taxe de risque systémique est fixé à **0,25 %**. Les exigences minimales en fonds propres s'élevant, sous l'empire de la réglementation prudentielle actuelle, à 8 % des actifs pondérés par les risques, **le produit de la TRS correspond donc à 0,02 % des actifs pondérés**.

En principe, le champ des établissements soumis à la TRS est relativement large, puisqu'il comprend non seulement les **établissements de crédit**, mais aussi les **prestataires de services et d'investissement** et les **établissements de paiement**. Cependant, la loi a posé un **critère de taille**, en vertu duquel seules sont assujetties les personnes dont les exigences minimales en fonds propres sont supérieures à 500 millions d'euros. En pratique, ne sont donc redevables de la TRS que 16 établissements de crédit.

Par ailleurs, les **entreprises d'assurance sont exclues du champ de la taxe**, ainsi que le préconisait le rapport Lepetit, mais contrairement aux recommandations du rapport du FMI d'avril 2010. En effet, le rapport Lepetit considérait que les entreprises d'assurance sont moins exposées au risque systémique car *« contrairement aux banques, la défaillance d'une entreprise d'assurance est moins susceptible de provoquer la défaillance d'une autre entreprise d'assurance »*. Par ailleurs, *« le risque de rachat massif des contrats (« run ») est limité »*.

En 2011, année de sa création, la TRS a rapporté **504 millions d'euros** au budget général. Les exigences minimales en fonds propres étant progressivement renforcées, dans le cadre de l'entrée en vigueur de la directive CRD III, son produit devrait s'établir à **550 millions d'euros en 2012** et 809 millions d'euros en 2013.

En l'absence de précisions en sens contraire, le montant de la taxe de risque systémique est **imputable sur le bénéfice imposable au titre de l'impôt sur les sociétés (IS)**. Du fait de cette déductibilité, le rendement de la taxe de risque systémique, qui est en apparence de 504 millions d'euros en 2011, doit être diminuée de 126 millions à 378 millions d'euros¹.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : UNE CONTRIBUTION EXCEPTIONNELLE QUI DOUBLE LE PRODUIT DE LA TAXE DE RISQUE SYSTÉMIQUE

A. UNE EXACTE DUPLICATION DE LA TRS

Le dispositif proposé consiste à instaurer, pour la seule année 2012, une **contribution exceptionnelle due par les établissements de crédit qui duplique la taxe de risque systémique**. L'alinéa 2 du présent article précise que la contribution est due par les mêmes personnes redevables et pour le même montant que la TRS due en 2012. En vertu des alinéas 3 et 4 du projet

¹ Fascicule « Évaluation des voies et moyens 2011 » annexée au projet de loi de finances pour 2012.

de loi, elle est exigible le 30 août 2012 et devra être acquittée avant le 31 septembre 2012.

Les modalités de paiement et de recouvrement de la TRS, définies aux VI à X de l'article 235 *ter* ZE, sont également applicables à cette contribution.

En particulier s'applique le même **mécanisme de crédit d'impôt** pour la filiale française d'un groupe dont le siège est établi dans un autre Etat ayant institué une taxe « *poursuivant un objectif de réduction des risques bancaires équivalent à celui de la taxe de risque systémique* »¹. En application de l'arrêté conjoint du ministre de l'économie et des finances et du ministre du budget du 6 février 2012, seule la « *bank levy* » britannique est concernée. La taxe allemande, introduite en 2010, n'y est pas prise en compte.

Au total, la contribution exceptionnelle consiste donc à doubler le produit de la TRS pour l'année 2012. Dans ces conditions, il aurait pu être envisagé de doubler le taux de cette dernière ? Deux explications peuvent être apportées.

La première est que, du point de vue des principes, la contribution exceptionnelle poursuit un objectif supplémentaire par rapport à la taxe de risque systémique. Alors que cette dernière vise à modifier les comportements et à compenser le coût d'un éventuel sauvetage bancaire, la contribution exceptionnelle est présentée comme ayant, par ailleurs un objectif de rendement puisqu'il s'agit de « ***faire contribuer les établissements de crédit à l'effort budgétaire nécessaire dans le cadre du redressement des finances publiques*** ».

La seconde raison est que, d'un point de vue juridique et fiscal, le doublement du taux de la TRS dès l'année 2012 aurait eu un **caractère rétroactif inconstitutionnel**. En effet, la TRS est exigible le 30 avril, et doit être acquittée avant le 30 juin. Elle a donc déjà été acquittée par les redevables, si bien que le doublement du taux aurait conduit à procéder à des rectifications et régularisation après paiement.

B. UN RENDEMENT BUDGÉTAIRE DE 550 MILLIONS D'EUROS EN 2012

Au total, la contribution exceptionnelle devrait donc rapporter **550 millions d'euros pour 2012, seule année d'application**.

L'étude d'impact souligne que le rendement actuel de la taxe de risque systémique est **faible en comparaison des taxes équivalentes de nos partenaires européens**, notamment de la *bank levy* britannique qui doit

¹ Ce crédit d'impôt est conditionné par l'application du principe de réciprocité au profit des filiales étrangères de sociétés mères françaises dans les pays concernés. Il est égal à la fraction de la taxe étrangère due par l'entreprise mère à raison de l'existence de la filiale française. Ce crédit d'impôt est soustrait du montant de la TRS due en France ; si la TRS a déjà été payée, le crédit d'impôt donne lieu à un remboursement de la part du Trésor public.

rapporter environ 2,6 milliards de livres en 2012. La contribution exceptionnelle, qui double le produit de la taxe de risque systémique, vise donc à rapprocher le rendement de cette dernière de ceux des taxes européennes comparables.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a ajouté, à l'initiative de notre collègue Christian Eckert, rapporteur général du budget à l'Assemblée nationale, deux alinéas 6 et 7 qui prévoient le **doublément du taux de la taxe de risque systémique à partir du 1^{er} janvier 2013**. Le taux de la TRS passe ainsi de 0,25 % à 0,5 % des exigences minimales en fonds propres des établissements bancaires.

Ainsi qu'il a été expliqué ci-dessus, la création d'une contribution exceptionnelle a été préférée au doublement du taux de la TRS essentiellement pour des raisons de sécurité juridique et fiscale. Prévue seulement pour l'année 2012, la contribution exceptionnelle n'épuisait donc pas la question de la participation des établissements de crédit à l'effort de redressement budgétaire de la France, qui se poursuivra les années suivantes. De plus, cet ajout permet de **clarifier les perspectives fiscales des établissements bancaires pour 2013**.

En revanche, Christian Eckert a retiré un amendement précisant que la contribution exceptionnelle, créée par le présent article, n'est **pas déductible de l'impôt sur les sociétés**, à l'inverse de la TRS. Cette initiative aurait eu pour résultat de garantir que le rendement de la contribution exceptionnelle soit bien de 550 millions d'euros en 2012, alors que le rendement réel de la TRS en 2011 a été réduit d'un montant estimé de 126 millions d'euros du fait de la déductibilité du résultat imposable au titre de l'impôt sur les sociétés.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. UNE CONTRIBUTION EXCEPTIONNELLE NÉCESSAIRE DANS LE CONTEXTE D'ASSAINISSEMENT BUDGÉTAIRE

La contribution exceptionnelle instaurée par le présent article est bienvenue pour **faire contribuer le secteur financier au redressement des finances publiques** engagé par le Gouvernement. Elle présente également l'avantage de la simplicité pour les établissements de crédit redevables, puisqu'elle se limite à doubler, pour 2012, le montant de taxe de risque systémique dont ils se sont déjà acquittés au printemps 2012.

Cette mesure rejoint une initiative du Sénat lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2012 qui, pour accroître le rendement réel de la TRS en 2012, avait supprimé la possibilité de déduire son montant de l'assiette de l'impôt sur les sociétés¹.

B. VERS UNE NÉCESSAIRE ÉVOLUTION DE LA TRS

En ajoutant deux alinéas 6 et 7 qui doublent le taux de la taxe de risque systémique à partir de 2013, l'Assemblée nationale a posé une première pierre et engagé la réflexion sur la nécessaire évolution de cette taxe instaurée en 2011.

1. Le doublement du taux pour l'avenir

Le doublement du taux de la taxe de risque systémique, à 0,5 % rapprochera son rendement de celui de la *bank levy* britannique, qui devrait s'élever, en 2012, à 3,3 milliards d'euros (2,6 milliards de livres) suite au relèvement de son taux en novembre 2011. En revanche, il l'éloigne de la taxe allemande, affectée à un fonds de restructuration spécifique², qui a rapporté environ 590 millions d'euros en 2011.

A cet égard, si les hypothèses retenues en 2010 se vérifient, la taxe de risque systémique au taux de 0,25 % prélèvera plus de 800 millions d'euros aux établissements en 2013. Le doublement du taux conduira donc à un rendement de **1,6 milliard d'euros**, essentiellement acquitté par les cinq grands groupes bancaires français.

Le secteur bancaire continue d'afficher d'importants bénéfices globaux, bien que la crise de la zone euro ait pesé sur les résultats bancaires en 2011. Le produit de la taxe de risque systémique, assise non pas sur les bénéfices mais sur les actifs pondérés par les risques inscrits au bilan des banques, n'est pas sensible aux fluctuations des résultats bancaires.

Résultats nets des cinq grands groupes bancaires français

(en milliards d'euros)

Période	Résultats nets
Exercice 2010	20,84
Exercice 2011	13,43
Premier trimestre 2012	4,90

Source : Fédération bancaire française

¹ Amendement n° I-98, présenté par M. Foucaud, Mme Beaufils, M. Bocquet et les membres du groupe communiste, républicain et citoyen ; voir la séance du 21 novembre 2011.

² Le fonds de stabilisation du marché financier (Finanzmarktstabilisierungsfonds).

Cependant, l'évolution de la fiscalité du secteur bancaire doit tenir compte du **double objectif de recapitalisation et de financement de l'économie** qui lui est assigné.

En effet, le renforcement de la réglementation prudentielle, dont le calendrier s'est accéléré en 2011 et 2012, impose aux banques d'augmenter leurs fonds propres par la réduction de leurs bilans et la mise en réserve des bénéfices. Les banques françaises sont engagées dans ce processus de restructuration, ce que traduisent, notamment, les cessions d'activités opérées depuis la fin de l'année 2011. De plus, la plupart des grandes banques françaises n'ont pas distribué de dividendes en 2012, mais ont mis en réserve les éventuels bénéfices réalisés au cours de l'exercice 2011.

2. Une réflexion à engager sur l'élargissement du champ d'application et de l'assiette de la TRS

Le débat sur la taxe de risque systémique doit porter sur son taux mais aussi sur son assiette et son **champ d'application**. En effet, les objectifs assignés à cette taxe (instrument complémentaire à l'arsenal micro-prudentiel, compensation du coût éventuel des procédures de résolution, rémunération de la garantie implicite de l'Etat) incite à réfléchir sur l'opportunité d'une adaptation de la TRS.

En premier lieu, il conviendrait d'élargir son champ d'application, de manière à y assujettir l'ensemble des institutions financières d'importance systémique. Cela comprend notamment les plus grands fonds d'investissement, ainsi que les **entreprises d'assurance les plus importantes**.

En effet, malgré l'analyse du rapport Lepetit, les grandes entreprises d'assurance françaises revêtent un caractère systémique et une importance primordiale pour le financement et le fonctionnement de l'économie nationale, de sorte qu'il est peu probable que l'État ne vienne pas à leur secours en cas de difficultés financières majeures. C'est d'ailleurs une société d'assurance, l'American International Group (AIG) qui a été la première grande société financière renflouée par les pouvoirs publics, aux États-Unis, à l'automne 2008. Ainsi, le rapport du FMI précité préconisait que les entreprises d'assurance et les fonds d'investissement, qui devaient entrer dans le champ d'application des procédures de résolution, soient également soumis à la taxe de risque systémique¹ : *« Un périmètre étroit traiterait de façon spécifique des établissements particuliers et inciterait au transfert des risques systémiques. Un périmètre large, avec des abattements appropriés en fonction du risque quant à l'assiette et au taux, répondrait à ce problème et couvrirait davantage des établissements qui pourraient devenir systémiques à l'avenir. De plus, cela consisterait à reconnaître que tous les établissements bénéficient*

¹ Rapport du FMI précité, p. 13-14 (traduction de la commission des finances).

du bien public que constitue la stabilité financière renforcée grâce à la procédure de résolution (...) Enfin, ne rendre redevable de la taxe qu'un groupe étroit d'établissements pourrait aggraver l'aléa moral en suggérant qu'ils sont moins susceptibles de faire faillite que ceux en dehors de la procédure de résolution. ». Le rapport indiquait à cet égard qu'une « entreprise d'assurance aurait, par exemple, une assiette moins sévère qu'une banque, reflétant la volatilité plus faible de son financement ».

En second lieu, de nombreux chantiers de régulation, au niveau international à travers le Conseil de stabilité financière et au niveau européen à travers la Commission européenne ou l'autorité européenne des marchés financiers, portent sur la diffusion des risques systémiques. En effet, le renforcement de la réglementation applicable aux banques accélère la désintermédiation de nos économies, et renforce le rôle de certains acteurs moins régulés dans le financement de l'économie. Ce « **secteur bancaire parallèle** », également désigné sous le terme anglais de « *shadow banking* », comprend notamment certains fonds d'investissement, fonds monétaires, véhicules de titrisation ou encore compagnies d'assurance dans le cadre de leurs activités de crédit. Ces acteurs contribuent à la formation et à la diffusion des risques systémiques, du fait des liens financiers multiples qu'ils entretiennent entre eux et avec les banques.

En l'absence de données chiffrées et de précisions techniques, il conviendrait, dans un premier temps, que le Gouvernement étudie ces questions et remette un **rapport sur ce sujet au Parlement**. Ce rapport dresserait un **état des lieux du secteur bancaire parallèle** en France et en Europe, et proposerait des pistes pour **élargir l'assiette et le champ d'application de la taxe de risque systémique** à ces acteurs, ainsi qu'à l'ensemble des institutions financières d'importance systémique

Ce rapport devra être remis au plus tard le 30 mars 2013.

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

ARTICLE 8

Contribution exceptionnelle sur la valeur des stocks de produits pétroliers

Commentaire : le présent article propose d'instaurer, pour la seule année 2012, une contribution exceptionnelle sur la valeur des stocks de produits pétroliers, due par les sociétés détentrices de tels produits sur la base de la valeur de leur stock en fin d'année 2011.

I. DE PRÉCÉDENTES CONTRIBUTIONS EXCEPTIONNELLES DES ENTREPRISES PÉTROLIÈRES ASSISES SUR LA PROVISION POUR HAUSSE DES PRIX

Si la contribution exceptionnelle dont le présent article propose la création présente une certaine originalité, plusieurs dispositifs de même esprit ont été élaborés au cours de la dernière décennie.

L'assiette des contributions alors mises en place était la provision pour hausse des prix (PHP) que les entreprises du secteur pétrolier sont autorisées à passer.

La provision pour hausse des prix

La **provision pour hausse des prix (PHP)** est définie au onzième alinéa du 5° de l'article 39 du code général des impôts.

Ces dispositions autorisent les entreprises à pratiquer une telle provision lorsque, pour une matière ou un produit donné, il est constaté, au cours d'une période ne pouvant dépasser deux exercices successifs, **une hausse des prix supérieure à 10 %**. Elle ne concerne donc pas spécifiquement les pétroliers mais, en cas d'augmentation marquée des prix du pétrole, les entreprises du secteur peuvent passer une dotation PHP d'un montant conséquent (jusqu'à 15 millions d'euros par période de douze mois, au titre de chaque exercice, majoré le cas échéant d'une fraction égale à 10 % de la dotation à cette provision déterminée dans les conditions normales – c'est-à-dire compte non tenu du plafonnement).

La PHP est rapportée de plein droit aux bénéfices imposables de l'exercice en cours à l'expiration de la sixième année suivant la date de la clôture de l'exercice au cours duquel elle a été passée.

Ainsi, l'article 11 de la loi de finances initiale pour 2001 a institué, pour les seules entreprises pétrolières, une taxe exceptionnelle assise sur la fraction excédant alors 100 millions de francs (soit 15,244 millions d'euros) du montant de la provision pour hausse des prix inscrite au bilan à la clôture du premier exercice clos à compter du 20 septembre 2000, ou à la clôture de l'exercice précédent si le montant correspondant était supérieur.

Cette taxe exceptionnelle était toutefois **imputable** sur l'impôt sur les sociétés (IS) dû au titre de l'exercice au cours duquel la provision sur laquelle elle est assise était réintégré (au plus tard à l'expiration de la sixième année suivant la date de la clôture de l'exercice où la provision a été dotée). Cette disposition visait à limiter le risque de double imposition.

L'année suivante, **l'article 25 de la loi de finances pour 2002** assujettissait les seules entreprises pétrolières ayant dû acquitter la taxe exceptionnelle de 25 % en 2001 à **une taxe complémentaire** égale à 8,33 % de l'assiette de la taxe exceptionnelle, c'est à dire **égale au tiers de la taxe exceptionnelle**.

Ensuite, l'article 67 de la loi n° 2007-1824 du 25 décembre 2007 de finances rectificative pour 2007 a instauré une taxe exceptionnelle de 25 % sur la provision pour hausse des prix au titre du premier exercice clos à compter du 31 décembre 2007.

Puis, l'année suivante, l'article 18 de la loi n° 2008-1425 du 27 décembre 2008 de finances pour 2009 a reconduit ce dispositif sur la PHP au titre du premier exercice clos à compter du 31 décembre 2008.

Enfin, l'article 16 de la loi n° 2011-900 du 29 juillet 2011 de finances rectificative pour 2011 a soumis les entreprises ayant pour objet d'effectuer la première transformation du pétrole brut ou de distribuer les carburants issus de cette transformation à une **contribution exceptionnelle sur la PHP** au titre du premier exercice clos à compter du 31 décembre 2010.

Cette contribution était assise sur la fraction excédant 100 000 euros du montant de PHP et inscrite au bilan à la clôture de l'exercice ou à la clôture de l'exercice précédent en cas de montant supérieur. Son taux était de 15 %. L'abattement de 100 000 euros visait à exclure les petites entreprises indépendantes du champ de la contribution.

A chaque fois, ces mesures ont été présentées comme exceptionnelles. Le but qui leur était assigné était cependant différent :

- en lois de finances pour 2001 et 2002, il s'agissait de « **limiter l'avantage** » que les sociétés pétrolières avaient alors tiré de la PHP « **dans des conditions exceptionnellement favorables** » pour reprendre les termes de l'exposé des motifs du projet de loi de finances pour 2001 ;

- en 2007 et 2008, la contribution était censée **apporter une ressource propre à financer le mécanisme de la « prime à la cuve »** au travers d'un fonds dédié. Toutefois, du fait de l'imputation de la contribution sur l'IS au moment de la reprise de la PHP, il ne s'agissait pas d'un financement à proprement parler, mais bien davantage d'une « avance de trésorerie » à l'Etat par des sociétés présentées comme prospères.

- en 2011, bien que ce dispositif ait été présenté comme exceptionnel, il se distinguait nettement des précédents en ce **qu'aucun mécanisme de restitution ou d'imputation sur l'impôt sur les sociétés (IS) lors de la**

reprise de la PHP n'était prévu. Le gain pour l'Etat, estimé à 115 millions d'euros, a donc eu un caractère définitif. Il devait notamment permettre de financer le coût de la revalorisation de 4,6 % des barèmes kilométriques applicables, au titre de l'année 2010, aux salariés et à certains titulaires de bénéfices industriels et commerciaux et de bénéfices non commerciaux

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : UNE CONTRIBUTION EXCEPTIONNELLE SUR LA VALEUR DES STOCKS DE PRODUITS PÉTROLIERS

Le présent article propose d'instaurer une **contribution exceptionnelle sur la valeur des stocks de produits pétroliers**, due par les sociétés détentrices de tels produits **sur la base de la valeur moyenne de leur stock à la fin des trois derniers mois de l'année 2011**. Dans le contexte actuel, une telle assiette paraît en effet plus solide que la provision pour hausse des prix, par nature plus fluctuante.

A. LES REDEVABLES DE LA CONTRIBUTION

Aux termes du **I** du présent article, la contribution serait due par *« toute personne, à l'exception de l'Etat, propriétaire au 4 juillet 2012 de volumes de produits pétroliers mentionnés au tableau B du 1 de l'article 265 du code des douanes, placés sous l'un des régimes prévus aux articles 158 A et 165 du même code et situés sur le territoire de la France métropolitaine »*.

Concrètement, **l'Etat serait donc exonéré au titre des quantités de produits pétroliers qu'il détient**, notamment au travers du service des essences des armées. De même, **les opérateurs situés dans les départements ou collectivités d'outre-mer ne seraient pas soumis à la contribution**, ce que le Gouvernement justifie à la fois par la cherté des produits pétroliers dans ces territoires et par la spécificité de la détermination des prix des carburants outre-mer.

D'autre part, ne seraient redevables que **les propriétaires de stocks de produits pétroliers au 4 juillet 2012**, date du Conseil des ministres ayant adopté le présent projet de loi de finances rectificative. Selon la direction générale des douanes et des droits indirects (DGDDI), ce critère permet d'éviter la rétroactivité ainsi que les risques d'optimisation fiscale, si la date avait été postérieure à la publication du projet de texte. Concrètement, **cela exclut quasiment la société Petroplus**, en redressement judiciaire depuis le 24 janvier 2012, dont la maison-mère a cédé l'ensemble des stocks à des fiducies au premier semestre, la plupart des stocks restants n'appartenant pas, par ailleurs, à la raffinerie de Petit-Couronne.

In fine, les principaux redevables seraient :

- la **SAGESS** (société de gestion des stocks stratégiques pétroliers, détenue par les raffineurs-distributeurs, la grande distribution et les indépendants), à hauteur de 55 % de la charge fiscale ;
- les raffineries pétrolières (environ 37 %) ;
- la grande distribution et quelques autres sociétés, notamment de négoce (pour environ 8 %).

S'agissant des produits visés, le tableau B du 1 de l'article 265 du code des douanes, qui compte plus de 70 lignes, vise **une très grande quantité de « produits pétroliers et assimilés »**, allant des goudrons et bitumes aux diverses paraffines, en passant par toutes les catégories de carburants, combustibles de chauffage (dont le fioul domestique ou le fioul lourd), huiles lubrifiantes, différents types de produits pétrochimiques (comme l'éthylène ou le propylène) ou encore le gaz naturel.

Il est précisé que les produits dont la propriété rend redevable de la contribution doivent relever d'un régime en suspension de taxe¹, c'est-à-dire soit du régime dit « de l'usine exercée » défini à l'article 165 du code des douanes (qui vise les raffineries), soit le régime de l'« entrepôt fiscal de stockage » défini à l'article 158 A du même code. Ce choix de viser les stocks placés en régime suspensif permet de **ne pas taxer les opérateurs ayant des stocks en acquitté** (c'est-à-dire pour lesquels toutes les taxes ont été acquittées), **qui sont souvent de petits opérateurs** (stations service, petits dépôts, etc.).

B. L'ASSIETTE ET LE TAUX DE LA CONTRIBUTION

Le **II** du présent article propose que la contribution soit assise, pour chacun des produits pétroliers susmentionnés, **sur la valeur de la moyenne des volumes dont les redevables étaient propriétaires au dernier jour de chacun des trois derniers mois de l'année 2011**. Ce choix de viser trois dates et non une seule permet d'assurer une plus grande équité, en limitant les conséquences d'éventuels comportements atypiques à une date donnée.

Les stocks seraient valorisés de la même façon que pour déterminer l'assiette de la TVA², la direction générale de l'énergie et du climat (DGEC) calculant la valeur à partir des cours moyens des produits à Rotterdam sur les quatre mois précédents.

¹ Dans un tel régime, l'opérateur place la marchandise dans un lieu défini sans payer les taxes sur ces marchandises. Ce statut permet à la douane de contrôler la production, le stockage ou la circulation de produits normalement soumis à des taxes intérieures, afin de garantir ultérieurement la perception de la fiscalité la plus adaptée, une fois le fait générateur établi. Du point de vue des opérateurs, ce statut, avantageux pour leur trésorerie, permet de ne payer la fiscalité qu'au moment où le produit est versé définitivement sur le marché national (revente à l'utilisateur final proche).

² Cf. 1° du 2 de l'article 298 du code général des impôts.

Néanmoins, cette méthode ne s'applique pas aux gaz de pétrole et autres hydrocarbures gazeux¹ non destinés à être utilisés comme carburants, qui sont soumis à une règle de valorisation différente, fondée sur leur prix de revient au 31 décembre 2011. Selon la DGDDI, ces produits ne représentent qu'une part marginale de l'assiette de la contribution. De plus, cette différence de méthode ne devrait pas poser de problème de contrôle à l'administration.

Il est proposé que **le taux de la taxe s'établisse à 4 % (III du présent article)**. Ce niveau a été fixé de façon à obtenir un rendement de **550 millions d'euros**.

C. LE RECOUVREMENT DE LA CONTRIBUTION

Aux termes du **IV** de l'article, la contribution serait exigible le 1^{er} octobre 2012.

Le **V** propose que la contribution soit liquidée, déclarée et acquittée sur une déclaration conforme au modèle établi par l'administration, déposée au plus tard le 15 décembre 2012.

Enfin, selon le **VI**, la contribution serait contrôlée et recouvrée selon les règles, garanties, privilèges et sanctions prévues à l'article 267 du code des douanes pour les taxes intérieures de consommation. Les infractions seraient recherchées, constatées et réprimées, les poursuites seraient effectuées et les instances seraient instruites et jugées comme en matière de douanes par les tribunaux compétents en ce domaine.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté **deux amendements rédactionnels**. De plus, à l'initiative de notre collègue député Christian Eckert, rapporteur général du budget, et **avec l'avis favorable du Gouvernement, un troisième amendement précise que l'assiette de la contribution exceptionnelle ne comprend aucun des droits, taxes et redevances pesant sur les produits pétroliers**.

Enfin, un dernier amendement, introduit à l'initiative de Christian Eckert avec l'avis favorable du Gouvernement, prévoit que **le montant de la contribution ne soit pas admis en charge déductible pour la détermination du résultat imposable de l'entreprise qui en est redevable**. Il s'agit de **préserver la recette de l'Etat**.

¹ Ces produits sont repris dans le tableau B du 1 de l'article 265 du code des douanes, selon les classifications 27-11-14 (éthylène, propylène, butylène et butadiène), 27-11-19 (autres gaz de pétrole liquéfiés destinés à être utilisés comme carburants sous condition d'emploi) et 27-11-29 (autres gaz de pétrole et autres hydrocarbures présentés à l'état gazeux).

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le dispositif proposé reprend **un engagement de campagne du Président de la République**, qui avait évoqué la nécessité d'une contribution du secteur pétrolier au redressement des comptes publics. Un tel dispositif peut se justifier dans un contexte de crise, alors même qu'il existe un très grand écart entre les bénéfices consolidés des grands groupes de ce secteur et le niveau de l'impôt sur les sociétés qu'ils acquittent en France.

Cette démarche est donc pertinente, même si ce secteur économique compte des acteurs très divers, de toute taille, et ne réalisant pas tous des profits élevés. En particulier, le raffinage et la distribution rencontrent des difficultés en France et en Europe, ce qu'illustre tristement la situation des sites de LyondellBasell à Berre-l'Etang et Petroplus à Petit-Couronne.

C'est bien cette double préoccupation qui avait conduit le Sénat à insérer dans le projet de loi de finances pour 2012, à l'initiative du groupe socialiste, un article additionnel¹ qui prévoyait à la fois une contribution exceptionnelle des entreprises pétrolières dont les bénéfices affichent une hausse de plus de 10 % une année donnée, et un mécanisme fiscal d'incitation au développement de la recherche dans les énergies renouvelables. Au-delà de l'effort ponctuel légitimement demandé aujourd'hui à ces sociétés, il conviendra de traiter, à plus long terme, la question industrielle majeure pour un pays comme le nôtre de leur positionnement dans la transition énergétique en cours.

C'est dans cet esprit que votre rapporteur général préconise l'adoption du présent article dans sa rédaction issue du vote de l'Assemblée nationale, moyennant l'insertion d'un amendement de nature rédactionnelle.

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

¹ Cet article, qui portait le numéro 5 bis A, n'a pas été retenu par l'Assemblée nationale et ne figure donc pas dans le texte final de la loi.

ARTICLE 9

(Art. 235 ter ZAA, 1668 B [nouveau], 1731 A bis [nouveau] du code général des impôts)

Versement anticipé de contribution exceptionnelle sur l'impôt sur les sociétés

Commentaire : le présent article a pour objet d'instaurer un versement anticipé de la contribution exceptionnelle d'impôt sur les sociétés, créée par la quatrième loi de finances rectificative pour 2011, lors du dernier acompte d'impôt sur les sociétés.

I. LA CONTRIBUTION EXCEPTIONNELLE D'IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS

A. LE DISPOSITIF D'ACOMPTE D'IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS ET LA TRÉSORERIE DE L'ÉTAT

1. Le dispositif d'acompte d'impôt sur les sociétés

A la différence de l'impôt sur le revenu, l'impôt sur les sociétés (IS) est calculé et spontanément versé au Trésor public par la société redevable.

L'article 1668 du code général des impôts (CGI) prévoit, dans ce cadre, que les redevables de l'IS doivent verser **quatre acomptes trimestriels** au cours de l'exercice N et au titre de l'impôt dû pour ce même exercice, calculés sur la base de l'exercice N-1. Le différentiel par rapport à l'IS finalement dû, qui n'est connu qu'à la clôture des comptes de l'année N, est régularisé au début de l'année N+1.

Ces acomptes doivent être respectivement versés au plus tard le 15 mars, le 15 juin, le 15 septembre et le 15 décembre de chaque année. Chacun des acomptes est égal au quart de l'impôt liquidé l'année N-1.

2. Le dispositif renforcé du dernier acompte pour les sociétés réalisant un chiffre d'affaires de plus de 500 millions d'euros

Suite à diverses modifications intervenues en 2005 et 2006, un **régime spécifique a été introduit pour le dernier acompte dû par l'entreprise ou le groupe dont le chiffre d'affaires est d'au moins 500 millions d'euros**. Il prévoit un montant minimal pour le dernier acompte en fonction des résultats de l'année en cours. Ainsi, le dernier acompte ne peut être inférieur à un certain montant, qui correspond à la différence entre une fraction de l'impôt estimé au titre de l'exercice et les trois acomptes déjà

versés. Cette fraction est croissante avec le chiffre d'affaires, selon trois seuils définis par la loi.

Régime applicable selon le chiffre d'affaires (article 1668 CGI)

Chiffre d'affaires du dernier exercice clos	Fraction de l'impôt estimé
Entre 500 millions et un milliard d'euros	66,67 %
Entre un milliard et 5 milliards d'euros	80 %
Plus de 5 milliards d'euros	90 %

Par exemple, dans le cas d'une entreprise dont le chiffre d'affaire est compris entre 500 millions et 1 milliard d'euros, si le montant de son IS au titre de l'exercice est estimé à 10 millions d'euros, et qu'elle a déjà versé 5 millions d'euros par les trois premiers acomptes, le dernier acompte ne pourra être inférieur à $(0,67 \times 10 \text{ millions}) - (5 \text{ millions})$, soit 1,67 million d'euros.

Ce système permet d'**accroître le montant du dernier acompte en cas d'augmentation importante des résultats**, donc du bénéfice imposable, de l'entreprise entre l'année N-1 et l'année N. En pratique, le dernier acompte augmente lorsque les résultats escomptés pour l'année en cours sont supérieurs de 50 % (entre 500 millions et 1 milliard d'euros de chiffre d'affaires), de 25 % (entre un milliard et 5 milliards d'euros de chiffre d'affaires) ou de 11,1 % (plus de 5 milliards de chiffre d'affaires) aux résultats de l'exercice précédent.

Ce système a permis un gain substantiel de trésorerie au profit de l'Etat en 2006 et 2007, dans un contexte de forte croissance des résultats des grandes entreprises.

B. LA CONTRIBUTION EXCEPTIONNELLE SUR L'IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS PAYABLE LORS DE LA LIQUIDATION DU SOLDE D'IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS

1. La contribution exceptionnelle d'impôt sur les sociétés

Afin de consolider la trajectoire de réduction des déficits publics, la loi du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011 a introduit, à l'article 235 *ter* ZAA du code général des impôts, une **contribution exceptionnelle sur l'impôt sur les sociétés**. Cette contribution exceptionnelle ne s'applique qu'aux entreprises réalisant un chiffre d'affaires **d'au moins**

250 millions d'euros. Elle est égale à **5 % de l'impôt sur les sociétés dû** avant imputation des réductions et des crédits d'impôt de toute sorte. Elle porte ainsi le taux marginal d'IS pour les sociétés concernées à 35 % (+ 1,66 point) pour les produits imposés au taux normal.

La contribution exceptionnelle d'IS ne s'applique qu'aux **exercices fiscaux clos entre le 31 décembre 2011 et le 30 décembre 2013**. En d'autres termes, elle frappe les exercices 2011 et 2012, pour la grande majorité des sociétés qui clôturent leurs comptes au 31 décembre de chaque année. Ainsi, la durée de la contribution exceptionnelle est **alignée sur le rythme prévisionnel du retour à un déficit public de 3 %**.

Pour les **groupes fiscalement intégrés**, le chiffre d'affaires pris en compte doit s'entendre comme la somme des chiffres d'affaires de chacune des sociétés membres du groupe.

Au total, environ 1 250 sociétés sont redevables de la contribution exceptionnelle d'IS. La recette attendue pour 2012 s'élève à 1,1 milliard d'euros.

Cette contribution exceptionnelle s'ajoute à la contribution sociale prévue à l'article 235 *ter* ZC depuis 2000. Celle-ci a rapporté 930 millions d'euros en 2011.

2. Une contribution exigible à la liquidation du solde de l'IS

Le projet de loi de finances rectificative pour 2011 prévoyait initialement que les **modalités de paiement de la contribution exceptionnelle étaient alignées sur celles de l'IS**. Ainsi, la contribution exceptionnelle aurait dû être payée lors des versements des quatre acomptes trimestriels d'IS.

A l'initiative de l'Assemblée nationale, ces modalités ont cependant été supprimées. Le dernier alinéa du III de l'article 235 *ter* ZAA prévoit ainsi que **la contribution exceptionnelle n'est due qu'au moment de la liquidation du solde de l'IS**, soit au début de l'année N+1 pour les bénéfices imposables au titre de l'année N.

Ainsi, la contribution exceptionnelle sur l'IS due au titre de l'année 2011 a été payée au début de l'année 2012. Estimée initialement à 1,1 milliard d'euros en 2012, la recette serait de **900 millions d'euros** d'après le rapport sur la situation des finances publiques remis par la Cour des comptes¹.

¹ *Rapport de la Cour des comptes, « Situation et perspectives des finances publiques », juillet 2012.*

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. UN VERSEMENT ANTICIPÉ AU DERNIER ACOMPTE D'IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS

L'alinéa 2 du présent article supprime le dispositif prévu jusqu'alors au deuxième alinéa du III de l'article 235 *ter* ZAA du CGI, disposant que la contribution exceptionnelle est payée spontanément au plus tard à la date du versement du solde de liquidation de l'IS.

L'alinéa 3 crée un **nouvel article 1668 B du CGI qui détermine l'ensemble des modalités de paiement de la contribution exceptionnelle**. L'alinéa 4 reprend les dispositions supprimées à l'article 235 *ter* ZAA du CGI par l'alinéa 2, et maintient ainsi le principe selon lequel la contribution exceptionnelle est payée avec le solde de liquidation de l'IS.

Cependant, afin d'améliorer la trésorerie de l'Etat dans un contexte budgétaire tendu, le présent article instaure, à son alinéa 5, un **versement anticipé de la contribution exceptionnelle**. Ce versement est effectué à la date prévue pour le paiement du dernier acompte d'impôt sur les sociétés, soit le 15 décembre.

Ainsi, une partie de la contribution exceptionnelle d'IS au titre de l'année 2012, qui aurait dû être payée lors de la liquidation du solde de l'IS au début de l'année 2013, le sera au **15 décembre 2012**. Ce versement anticipé, s'il permet de « *renforcer le lien temporel entre bénéfice imposable et paiement effectif* », selon l'évaluation préalable du présent article, et d'améliorer la trésorerie de l'État en 2012, n'a aucun effet budgétaire de long terme et ne **constitue pas une charge fiscale supplémentaire**.

Le versement anticipé s'applique aux exercices clos à compter du 31 décembre 2012. En pratique, la grande majorité des sociétés concernées clôturent leurs exercices au 31 décembre, si bien que le versement anticipé produira ses **effets de trésorerie au profit de l'État au cours de l'année 2012**.

B. DES MODALITÉS PROCHESES DES RÈGLES D'ACOMPTE

Pour déterminer le montant de la contribution exceptionnelle devant être versée de façon anticipée au moment du dernier acompte de l'impôt sur les sociétés, le présent article crée, à ses alinéas 6 à 8, un **régime de seuil inspiré de celui prévu pour le dernier acompte d'impôt sur les sociétés** de l'article 1668 du CGI, décrit ci-dessus.

Pour les entreprises dont le chiffre d'affaires au cours du dernier exercice est compris **entre 250 millions d'euros et 1 milliard d'euros**, le versement anticipé est égal aux **trois quarts** du montant de contribution exceptionnelle estimé. Cette fraction est portée à **95 %** du montant de

contribution exceptionnelle estimé pour les entreprises dont le chiffre d'affaires est **supérieur à 1 milliard d'euros**.

Le régime ainsi prévu est plus simple que celui du dernier acompte d'impôt sur les sociétés, puisque seulement deux catégories (plus ou moins d'un milliard d'euros de chiffre d'affaires) sont instaurées.

Comme pour le régime du dernier acompte d'IS, le présent article prévoit, dans son alinéa 9, que le chiffre d'affaires s'apprécie, s'agissant des **groupes fiscalement intégrés**, comme la somme des chiffres d'affaires des sociétés membres du groupe.

Au total, il est estimé que ce versement anticipé représentera une **recette supplémentaire de 800 millions d'euros en 2012 et une diminution corrélative de 800 millions d'euros sur les recettes fiscales de 2013**. Ainsi, c'est la plus grande partie de la contribution exceptionnelle au titre de l'année 2012, dont la recette globale attendue s'établit à 900 millions, qui devrait faire l'objet d'un versement anticipé.

C. DES PÉNALITÉS DE RETARD ALIGNÉES SUR CELLES RELATIVES AUX ACOMPTES D'IMPÔT SUR LES SOCIÉTÉS

En complément du régime du versement anticipé, le présent article crée, à ses alinéas 10 et 11, un nouvel article 1731 A *bis* au CGI. Cet article instaure une **pénalité de retard** lorsque le versement anticipé effectivement réalisé se révèle, à la liquidation du solde, significativement inférieur à ce qu'il aurait dû représenter. Ce dispositif vise à éviter que des **sous-estimations** du montant du versement anticipé ne viennent limiter l'impact du dispositif.

Ce dispositif de pénalités est fortement inspiré, là encore, de celui instauré en cas de retard et de sous-estimation du dernier acompte d'impôt sur les sociétés, prévu à l'article 1731 A du CGI.

En pratique, des pénalités doivent être versées lorsque le versement anticipé effectivement effectué se révèle **inférieur de plus de 20 % et de plus de 400 000 euros** (sociétés dont le chiffre d'affaires est d'au moins un milliard d'euros) **ou de plus de 100 000 euros** (sociétés dont le chiffre d'affaires est compris entre 250 000 millions et un milliard d'euros) au montant qu'il aurait dû représenter, tel qu'il peut être établi lors de la clôture des comptes et de la liquidation du solde.

L'intérêt de retard, fixé à 0,4 % par mois par l'article 1727 du CGI, s'applique ainsi à la différence entre le montant réellement dû pour le versement anticipé et le montant qui avait été estimé lors de son versement. S'y applique également la majoration de 5 % des sommes dues à l'administration fiscale, prévue à l'article 1731 du CGI.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A l'initiative de notre collègue député Christian Eckert, rapporteur général du budget, l'Assemblée nationale a inséré un alinéa au nouvel article 1668 B du CGI. Cet alinéa dispose que **lorsque le montant du versement anticipé se révèle supérieur à la contribution due, l'excédent est restitué au plus tard trente jours après le dépôt du relevé du solde de l'impôt sur les sociétés**. Cet amendement précise ainsi les conditions dans lesquelles l'État rembourse les éventuels trop-perçus de contribution exceptionnelle auxquels pourrait donner lieu le taux élevé (95 %) du versement anticipé pour les entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur à 1 milliard d'euros.

L'Assemblée nationale a, par ailleurs, adopté **deux amendements rédactionnels**. En particulier, elle a réécrit le nouvel article 1731 A *bis* de façon à le rendre plus lisible, en distinguant clairement les situations des entreprises selon la catégorie (plus ou moins d'un milliard d'euros de chiffre d'affaires) à laquelle elles appartiennent.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Dans un contexte budgétaire tendu, alors que la France est tenue par des engagements européens de réduction des déficits publics dont le respect sera particulièrement observé, le présent article apporte un **gain de trésorerie bienvenu**, au profit de l'Etat, de l'ordre de 800 millions d'euros dès 2012, d'après l'évaluation préalable du présent article. La majorité des entreprises assujetties clôturant leurs exercices au 31 décembre, le versement anticipé de la contribution exceptionnelle interviendra, en effet, essentiellement lors du versement du dernier acompte d'IS, soit le 15 décembre 2012.

Ce versement anticipé **n'augmente pas la fiscalité pesant sur les sociétés concernées** puisqu'il s'analyse comme une avance de trésorerie au profit de l'Etat. C'est la raison pour laquelle il a été préféré à l'option d'une augmentation du taux de la contribution exceptionnelle. De plus, une telle augmentation du taux n'aurait pas eu d'effet budgétaire immédiat pour les recettes de l'année 2012.

L'instauration d'un versement anticipé conduit ainsi à rendre redevables les sociétés concernées, sur l'année 2012, non seulement de la totalité de la contribution exceptionnelle due au titre de l'exercice 2011, mais aussi de la plus grande partie de la contribution exceptionnelle due au titre de l'exercice 2012. En tout état de cause, l'État perdra en 2013 ce qu'il gagne en 2012, à savoir un montant estimé de 800 millions d'euros.

Cependant, le dispositif prévu par le présent article, inspiré de celui du dernier acompte d'IS, paraît à cet égard **plus adapté que le régime de versement anticipé instauré pour la « surtaxe Juppé »**, contribution exceptionnelle sur l'IS en vigueur entre 1995 et 2006. En effet, il présente l'avantage de prévoir une **différenciation selon le chiffre d'affaires de l'entreprise**, de façon à limiter l'impact du versement anticipé sur la trésorerie des entreprises redevables de la contribution exceptionnelle dont le chiffre d'affaires est inférieur à 1 milliard d'euros.

Pour les entreprises dont le chiffre d'affaires est supérieur à un milliard d'euros, la proportion (95 %) de la contribution exceptionnelle qui devra faire l'objet d'un versement anticipé est élevée et pourrait donner lieu à des versements plus importants que les montants réellement dus. A cet égard, la modification apportée par l'Assemblée nationale, qui sécurise la procédure de restitution de l'éventuel trop-perçu par l'État, est bienvenue.

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

ARTICLE 10

(Art. 237 bis A du code général des impôts)

Suppression de l'avantage fiscal lié à la provision pour investissement

Commentaire : le présent article supprime l'avantage fiscal accordé, sous la forme d'une « provision pour investissement », à certaines entreprises ayant adopté des règles plus généreuses que le droit commun en matière de participation ou effectuant certains types de versements complémentaires à des PERCO ou des PEE.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LA « PROVISION POUR INVESTISSEMENT » : UN AVANTAGE FISCAL DESTINÉ À FAVORISER LA PARTICIPATION SANS NUIRE À L'INVESTISSEMENT

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 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).

Elle est **obligatoire dans les entreprises de plus de 50 salariés** – tandis que l'intéressement demeure toujours facultatif – et la **formule de calcul de la réserve spéciale de participation (RSP) est fixée par l'article L. 3324-1 du code du travail.**

Conformément aux règles du droit du travail, les entreprises peuvent déroger de manière plus favorable aux dispositions légales en matière de participation.

Par exemple, la formule de calcul de la RSP peut être plus généreuse que la formule légale. De même, une entreprise de moins de 50 salariés peut décider de mettre en place une politique de participation bien qu'elle n'y soit pas légalement contrainte.

Logiquement, le choix de distribuer une part plus importante des bénéfices sous forme de participation vient **diminuer les capacités d'investissement de l'entreprise**. C'est pourquoi l'article 32 de l'ordonnance du 21 octobre 1986 relative à l'intéressement et à la participation des salariés¹ a créé la « **provision pour investissement** », régie par le II de

¹ Ordonnance n° 86-1134 du 21 octobre 1986 relative à l'intéressement et à la participation des salariés aux résultats de l'entreprise et à l'actionnariat des salariés.

l'article 237 *bis* A du code général des impôts (CGI), modifié par le présent article.

La « provision pour investissement », d'un montant variable selon les entreprises concernées (*cf. infra*), est **déductible du résultat fiscal**. Dans les **deux ans suivant sa constitution, elle doit être utilisée pour l'acquisition ou la création de biens présentant le caractère d'immobilisations, c'est-à-dire des biens durables pour l'entreprise**.

Si elle n'est pas utilisée conformément à son objet (l'investissement), elle est rapportée au bénéfice fiscal et imposée selon le droit commun de l'impôt sur les sociétés (ou de l'impôt sur le revenu si l'entreprise relève du régime des bénéfices industriels et commerciaux). Même dans ce dernier cas, l'entreprise aura bénéficié d'un avantage de trésorerie puisqu'elle aura attendu deux ans avant d'être imposée.

La provision ainsi constituée n'est pas une provision au sens comptable : elle ne vient pas couvrir une dépréciation ou une perte probable. C'est une provision réglementée, de nature purement fiscale. Elle permet de **faire comme si** une partie des bénéfices n'avait pas été affectée à la participation et demeurerait donc disponible pour l'autofinancement de l'entreprise.

L'avantage fiscal est conçu pour concilier une participation avantageuse pour les salariés sans pour autant contraindre les capacités d'autofinancement – et donc d'investissement – de l'entreprise.

Exemple chiffré

Une entreprise S conclut un accord de participation par lequel elle s'engage à augmenter de 20 % la réserve spéciale de participation par rapport au droit commun.

La RSP de droit commun est de 1 000. Elle est portée à 1 200.

L'entreprise peut passer une provision de 100 (50 % x 200) au titre de la « provision pour investissement » en franchise d'impôt.

Dans un délai de deux ans, elle acquiert un équipement de 100. La provision est alors effacée. Dans le cas contraire, les 100 sont imposés.

B. UNE « PROVISION POUR INVESTISSEMENT » À GÉOMÉTRIE VARIABLE

Hormis les deux cas cités précédemment, la « provision pour investissement » peut être constituée dans de nombreux cas prévus par le II de l'article 237 *bis* A du code général des impôts.

La part de la RSP pouvant faire l'objet de la provision est variable selon le cas considéré. Il convient également de noter que certains versements de l'entreprise au titre d'un PERCO (plan d'épargne retraite collectif) ou d'un plan d'épargne entreprise (PEE) sont également éligibles à la provision.

**Part de la réserve spéciale de participation ou des versements éligibles à la
« provision pour investissement »**

1	Droit commun de la participation		0 %
2	Entreprises soumises à participation obligatoire	En cas de formule de participation plus généreuse que la formule légale	50 % du montant correspondant au supplément par rapport à la RSP légale (a)
3	Entreprises de moins de 50 salariés soumises à la participation à titre facultatif		25 % (cumulable avec le cas n° 2) (a) (b)
4	Sociétés coopératives ouvrières de production (SCOP) (d)	Si la SCOP est détenue à 50 % au moins par des coopérateurs ou à plus de 50 % par une autre SCOP	100 %
		Si la SCOP est détenue à plus de 50 % par des non-coopérateurs ou par des titulaires de certificats coopératifs d'investissement	0 %
5	Sociétés anonymes à participation ouvrière (SAPO)		50 %
		Si l'entreprise affecte, par prélèvement sur les résultats, au titre de chaque exercice, à un compte de réserve non distribuable, une somme égale à 25 % des sommes portées à la RSP	75 %
6	Abondements de l'entreprise à un PERCO ou un PEE	Abondement à un PERCO	25 % des versements complémentaires
			35 % si les versements viennent en complément pour l'acquisition de parts de fonds solidaires (c)
		Entreprise de moins de 100 salariés ayant conclu un accord d'intéressement avant le 20 février 2003 et ayant mis en place un PEE	50 % si ces versements complémentaires donnent accès au capital de l'entreprise 50 % de l'abondement qu'elle verse au titre des primes d'intéressement affectées au PEE
7	Accord de groupe et intégration fiscale	En cas de réserve globale de participation pour l'ensemble du groupe	La « provision pour investissement » est constituée par chaque société du groupe dans la limite de sa contribution effective à la participation globale. Toutefois, chaque société peut transférer tout ou partie de son droit à constitution de ladite provision à l'une ou plusieurs sociétés du groupe.

(a) Taux réduit de moitié lorsque la durée d'indisponibilité des sommes attribuées est de 3 ans.
 (b) 50 % pour les accords conclus avant le 20 février 2003 ou entre le 31 décembre 2006 et le 31 décembre 2009.
 (c) Les titres doivent alors être conservés pendant deux ans.
 (d) Les dotations à la réserve légale et au fonds de développement de ces sociétés peuvent tenir lieu, à due concurrence, de provision pour investissement. Le délai d'utilisation de la provision est alors porté à quatre ans.

Source : article 237 bis A du code général des impôts

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article complète l'article 237 *bis* A du CGI afin de supprimer l'avantage fiscal de la « provision pour investissement ». Il convient de noter que, pour des raisons de lisibilité de la loi, le II de l'article 237 *bis* A n'est pas en lui-même supprimé mais ses effets fiscaux seront désormais nuls.

Tout d'abord, le présent article (**alinéa 2**) prévoit que les « provisions pour investissement » cessent d'être considérées comme une charge déductible au titre des exercices clos à compter de la date de publication de la présente loi de finances rectificative. **La suppression de l'avantage fiscal s'applique donc aux exercices en cours.**

Ensuite, les provisions **déjà constituées** et figurant à l'ouverture du premier exercice clos à compter de la publication de la présente loi de finances rectificative seront rapportées au bénéfice fiscal imposable dans les conditions du droit en vigueur (**alinéa 3 du présent article**).

Par exemple, l'exercice d'une entreprise se déroule du 1^{er} janvier au 31 décembre. Elle constitue une « provision pour investissement » au titre de l'exercice 2011. A compter du 1^{er} janvier 2012, elle dispose de deux ans pour l'utiliser à des fins d'investissement. A défaut, lors du calcul du bénéfice imposable 2013 (exercice clos le 31 décembre 2013), elle doit rapporter la provision à ses bénéfices imposables.

Le présent article ne change rien à cet état du droit. Ainsi, les provisions constituées au titre des exercices 2011 ou antérieurs pourront bénéficier de l'avantage fiscal jusqu'au 31 décembre 2013.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A l'initiative de notre collègue Jean-Louis Dumont et avec l'avis favorable de la commission des finances et du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté un amendement tendant à maintenir le bénéfice de la « provision pour investissement » pour les sociétés coopératives et participatives (ou société de coopération ouvrière de production, SCOP). Le coût de l'amendement serait de l'ordre d'un à deux millions d'euros.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. UN AVANTAGE FISCAL LIMITÉ MAIS ENCORE MAL CONNU

D'après les données de l'évaluation préalable annexée au présent projet de loi, **le coût annuel de l'avantage fiscal serait d'environ 31 millions d'euros et concernerait près de 2 600 entreprises**¹. En juin 2011, le rapport du Comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales (rapport Guillaume) avançait un coût de l'ordre de 95 millions d'euros.

Néanmoins, votre rapporteur général **ne dispose pas d'une ventilation de l'avantage fiscal entre la dizaine de cas référencés plus haut**. Le rapport Guillaume relevait déjà que « *le nombre de bénéficiaires potentiels de ce dispositif n'étant pas connu, il n'est pas possible de déterminer le taux de recours à ce dispositif* ». Or il serait utile de savoir s'il a un impact plus marqué pour telle ou telle catégorie d'entreprises, par exemple pour les entreprises qui recourent à la participation à titre facultatif.

B. UN AVANTAGE FISCAL CRITIQUÉ

Bien que ne disposant pas de données détaillées, le rapport Guillaume avait cependant attribué **la note 1** à l'avantage fiscal, considérant que « *l'impact réel de ce dispositif sur l'investissement ne peut être déterminé et l'avantage définitif que procure ce dispositif paraît excessif au regard des objectifs qui lui sont assignés et de l'impossibilité d'en mesurer l'efficacité réelle* ».

Ses effets sur la participation ou l'investissement apparaissent somme toute réduits.

S'agissant tout d'abord de l'investissement, la différence de chiffrage entre le rapport Guillaume et l'évaluation préalable du présent article tendrait à montrer que, en période de difficultés économiques, l'avantage fiscal n'est pas suffisant pour déterminer, à lui seul, une décision d'investissement. A ce titre, le rapport Guillaume soulignait d'ailleurs que « *cette provision ne garantit pas à l'entreprise de disposer des liquidités nécessaires aux investissements projetés* ». Dès lors, le dispositif pourrait comporter **un effet d'aubaine** : les entreprises qui bénéficient de l'avantage fiscal sont celles qui, de toute manière, auraient investi.

Surtout, il apparaît évident que le champ des investissements éligibles est trop large. Par exemple, l'acquisition de titres de participation peut être considérée comme une immobilisation et bénéficier ainsi de l'avantage fiscal. Le rapport Guillaume rappelle que « *dans la logique première du législateur,*

¹ Le gain budgétaire serait toutefois doublé en 2013, du fait du paiement du solde d'impôt sur les sociétés acquitté au titre de l'exercice 2012 et de l'économie réalisée au titre de l'exercice 2013.

*ce mécanisme de provision était destiné à permettre aux entreprises de continuer à investir pour le développement de leur activité, malgré la participation qu'elles accordent à leur personnel. **Seuls les investissements "productifs", c'est-à-dire utiles à l'exercice de l'activité de l'entreprise, quelle qu'elle soit, étaient donc intrinsèquement visés** ».*

De même, l'avantage fiscal ne semble pas avoir d'effets décisifs en termes d'incitation à la participation. En effet, le plus souvent, les accords de participation sont négociés entre les représentants du personnel et l'entreprise. Dans ce contexte, **il apparaît peu probable que l'avantage fiscal soit de nature à bouleverser l'équilibre de la négociation.**

Néanmoins, faute d'une connaissance intime du dispositif, il est impossible d'apprécier le caractère incitatif de l'avantage fiscal pour les petites et moyennes entreprises (PME) qui décident de recourir à la participation alors qu'elles n'y sont pas légalement obligées ou encore pour les SCOP ou les SAPO.

A cet égard, votre rapporteur général estime que, s'agissant des SCOP, le maintien de la « provision pour investissement » est justifié. En effet, les dotations à la réserve légale et au fonds de développement de la SCOP peuvent également tenir lieu de « provision pour investissement », en sus des accords de participation dérogatoires éventuels.

Cette particularité de la constitution de la provision pour les SCOP leur permet de pallier l'inconvénient que présente leur statut pour accéder à des financements en fonds propres. **La « provision pour investissement » leur permet donc de préserver leur capacité d'investissement.**

Un amendement de précision rédactionnelle devrait toutefois être adopté afin de rendre le dispositif totalement opérant.

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

ARTICLE 11
(Art. 209 B du code général des impôts)

Renversement de la charge de la preuve pour les transferts de bénéfices vers les pays à fiscalité privilégiée

Commentaire : le présent article propose de conditionner la non-application du dispositif anti-évasion fiscale prévu à l'article 209 B du code général des impôts à la démonstration, par la société établie en France, que les filiales qu'elle détient dans des Etats à fiscalité privilégiée hors de l'Union européenne y exercent une activité économique réelle.

I. LE DROIT EXISTANT

A. L'ARTICLE 209 B DU CGI, UN INSTRUMENT DE LUTTE CONTRE L'ÉVASION FISCALE

L'article 209 B du code général des impôts (CGI) constitue **l'un des rouages essentiels du dispositif français de lutte contre l'évasion fiscale** par la localisation des bénéfices des entreprises dans les Etats à fiscalité privilégiée. Il permet à l'administration fiscale, sous certaines conditions, **d'imposer en France les bénéfices réalisés par les filiales ou succursales étrangères de sociétés françaises établies dans des pays offrant un régime fiscal privilégié.**

1. Un dispositif qui s'applique aux entreprises françaises détenant des filiales dans des Etats à fiscalité privilégiée

a) Les entreprises établies en France concernées par le dispositif

L'article 209 B du CGI a été créé par la loi de finances pour 1980¹ et modifié à plusieurs reprises, notamment afin d'assurer sa compatibilité avec les conventions fiscales internationales et le droit de l'Union européenne.

Ce dispositif anti-évasion fiscale concerne **les personnes morales établies en France et passibles de l'impôt sur les sociétés (IS)**. Il s'agit, par conséquent, des **entreprises françaises**, mais également des **établissements stables en France** d'une société étrangère².

¹ Cf. article 70 de la loi n° 80-30 du 18 janvier 1980 de finances pour 1980.

² Si l'établissement en France détient, à l'actif de son bilan, des actions ou parts d'une société étrangère bénéficiant d'un régime fiscal privilégié.

b) La détention directe ou indirecte de filiales à l'étranger

Ces personnes morales entrent dans le champ du dispositif lorsqu'elles **détiennent directement ou indirectement plus de 50 % des actions, parts, droits financiers¹ ou droits de vote dans une entité juridique localisée dans un Etat offrant un régime fiscal privilégié.**

L'article 209 B du CGI a toutefois prévu une **clause « anti-fractionnement »** permettant de déroger à ce seuil de 50 % afin **d'éviter les abus et les réorganisations artificielles des participations par les entreprises.** Aussi, le taux de participation est ramené à 5 % lorsqu'au moins 50 % des actions, parts, droits financiers ou droits de vote sont détenus :

- soit par des sociétés établies en France qui, bien que n'ayant aucun lien de dépendance, agissent de concert dans la direction d'une entité étrangère cotée sur un marché réglementé ;

- soit par des entreprises placées directement ou indirectement dans une situation de contrôle à l'égard de la personne morale établie en France.

Les cas de **détention indirecte** de filiales à l'étranger sont également prévus par l'article précité. Une entreprise est considérée comme indirectement détenue lorsqu'elle l'est par l'**intermédiaire d'une chaîne d'actions, parts, droits financiers ou droits de vote.** L'appréciation du pourcentage des droits ainsi détenus s'opère en **multipliant entre eux les taux de détention successifs².**

Par exemple, si une société établie en France détient 75 % des actions d'une entreprise qui, elle-même, détient 80 % des actions d'une entité à l'étranger bénéficiant d'un régime fiscal privilégié, la société française entre dans le champ du dispositif dès lors qu'elle détient, indirectement, $75 \% \times 80 \% = 60 \%$ des actions de cette entité.

La détention indirecte s'entend aussi des actions, parts, droits financiers ou droits de vote détenus directement ou indirectement par :

- les **salariés** ou les **dirigeants de droit ou de fait** de la société établie en France ;

- une **personne physique, son conjoint, leurs ascendants ou descendants** lorsque l'une de ces personnes au moins détient directement ou indirectement des droits dans la société établie en France ;

- une **entreprise ou une entité juridique ayant en commun avec la société établie en France un actionnaire, un porteur de parts ou un titulaire de droits financiers ou de droits de vote** qui dispose, directement

¹ Les droits financiers constituent une partie des droits que peuvent exercer les détenteurs d'actions ordinaires avec, notamment, le droit de vote et les droits patrimoniaux. Il s'agit, concernant les droits financiers, du droit aux dividendes, du droit aux réserves et du droit au boni de liquidation.

² Les actions, parts, droits financiers et droits de vote directement et indirectement détenus sont additionnés pour établir le taux de participation total de la société considérée.

ou indirectement, du nombre le plus élevé de droits de vote dans cette entreprise ou entité juridique et dans cette société.

c) Les filiales visées par le dispositif

L'entité juridique détenue à l'étranger peut être, selon les dispositions de l'article 209 B précité, une **personne morale**, un **organisme**, une **fiducie** ou une institution comparable.

Il peut donc s'agir de **sociétés étrangères de capitaux**, de **sociétés de personnes**, de **sociétés civiles**, etc. De même, sont aussi concernés, les **fondations de famille**, les *trusts*, les *Anstalten*¹ et les *Stiftungen*² constitués en vertu du droit du Liechtenstein, ainsi que les **groupements** (groupements d'intérêt économique (GIE), associations, syndicats, etc.).

d) Une définition pragmatique du régime fiscal privilégié

La notion de **régime fiscal privilégié** utilisée dans le cadre de l'article 209 B du CGI est définie par l'article 238 A du même code. De ce fait, une entreprise est regardée comme soumise à un régime fiscal privilégié dans un Etat ou territoire donné si elle y est soumise à des **impôts sur les bénéfices dont le montant est inférieur de plus de la moitié à celui dont elle aurait été redevable dans les conditions de droit commun en France, si elle y avait été établie**.

Considérer le montant d'impôts dû par l'entreprise localisée hors de France afin de déterminer le caractère privilégié d'un régime fiscal permet de **contourner les difficultés inhérentes à la comparaison des assiettes française et étrangère** auxquelles aurait nécessairement conduit une approche par les taux d'imposition.

Il revient à l'administration fiscale de démontrer que la filiale à l'étranger bénéficie d'un régime fiscal privilégié pour faire application de l'article 209 B du CGI.

2. Une application conditionnée à la démonstration, par l'administration, que les filiales n'exercent pas d'activité réelle

a) L'absence d'activité industrielle ou commerciale effective...

Cependant, l'article 209 B du CGI s'applique uniquement si **les bénéfices de l'entreprise établie hors de France ne proviennent pas d'une**

¹ L'Anstalt (ou établissement) est généralement utilisé en tant que compagnie holding de filiales. Cette structure n'a aucun membre, participant ou actionnaire ; mais elle a toutefois un « créateur » qui détient un pouvoir similaire à celui des actionnaires. Elle constitue une entité hybride entre une société par actions et une fondation.

² La Stiftung (ou fondation) correspond à une entité juridique créée afin de recevoir des actifs, gérés dans un but prédéfini, généralement non commercial. Comme l'Anstalt, la Stiftung n'est pas divisée en parts ou actions, mais fonctionne sous l'autorité du « créateur » ou de ses délégataires.

activité industrielle ou commerciale effective¹ exercée sur le territoire de l'Etat d'établissement.

A titre d'exemple, l'article 209 B précité a été considéré comme applicable au cas d'une filiale bancaire située aux Bahamas n'ayant d'autre activité que de recevoir la rémunération du placement de ses fonds propres².

b) ... doit être démontrée par l'administration fiscale...

L'absence d'activité industrielle ou commerciale effective doit être démontrée par l'administration fiscale afin d'appliquer l'article 209 B du CGI ; il s'agit de la principale difficulté de mise en œuvre du dispositif car l'administration, pour procéder à cette démonstration, doit accéder aux informations pertinentes, ce qui peut se révéler délicat, dès lors que la filiale est implantée dans un autre Etat.

c) ... au même titre que le caractère prépondérant des revenus passifs dans les bénéfices des filiales

Lorsque la filiale à l'étranger exerce une activité industrielle ou commerciale effective, l'administration peut tout de même appliquer le dispositif prévu à l'article 209 B du CGI si les bénéfices de celle-ci proviennent :

- pour plus de 20 % d'**opérations sur des actifs financiers³ ou incorporels⁴** ;

- pour plus de 50 % d'**opérations sur des actifs financiers ou incorporels et de la fourniture de prestations de services internes**, y compris financier, à un groupe d'entreprises avec lequel la société établie en France entretient des relations de contrôle ou de dépendance.

Si ces seuils sont atteints, **l'intégralité des bénéfices de la filiale est susceptible d'être imposée** au titre de l'article 209 B du CGI et non pas seulement la part provenant des activités précitées.

L'application du dispositif peut être écartée si **la société établie en France démontre que les opérations de sa filiale à l'étranger ont**

¹ Ainsi, une activité industrielle ou commerciale ne peut être considérée comme effective en l'absence d'implantation réelle (bureaux, personnels, etc.) dans le pays d'établissement de la filiale ou d'opérations formant un cycle commercial complet.

² Cf. TA Cergy-Pontoise, 4 février 2010, n° 06-3187.

³ Gestion, maintien ou accroissement de titres, participations, créances ou actifs analogues pour son propre compte ou pour celui d'entreprises appartenant à un groupe avec lequel la société établie en France entretient des relations de contrôle ou de dépendances.

⁴ Cession ou concession de droits incorporels relatifs à la propriété industrielle (notamment les brevets et les marques), littéraire, artistique et scientifique (y compris les films cinématographiques et les logiciels informatiques).

principalement un effet autre que de permettre la localisation de bénéfices dans un Etat ou territoire offrant un régime fiscal privilégié¹.

Néanmoins, bien que la preuve de l'effet principalement autre que fiscal revienne à la société établie en France, l'efficacité pratique de cette disposition est fortement limitée. En effet, **il revient à l'administration de démontrer que les seuils précités sont franchis** ; aussi, cette dernière se heurte aux mêmes difficultés que lorsqu'il s'agit de prouver l'absence d'activité industrielle ou commerciale effective.

3. Une charge de la preuve inversée dans le cas des filiales localisées dans des Etats ou territoires non coopératifs

Apporter la preuve de l'absence d'activité industrielle ou commerciale effective de la filiale bénéficiant d'une fiscalité privilégiée est particulièrement difficile pour l'administration. Cette tâche était d'autant plus ardue lorsque cette dernière se trouvait dans un Etat refusant ou n'offrant qu'une faible coopération avec les autorités françaises en termes d'échanges d'informations.

C'est pour cette raison que la troisième loi de finances rectificative pour 2009 a modifié l'article 209 B du CGI² ; il y est désormais prévu qu'**il revient à l'entreprise imposée en France de démontrer que les bénéfices de sa filiale, lorsqu'elle est localisée dans un Etat ou territoire non coopératif (ETNC)³, proviennent bien d'une activité industrielle ou commerciale effective.**

En outre, si la société française souhaite que le dispositif ne lui soit pas appliqué, elle doit également établir que les bénéfices réalisés par sa filiale à l'étranger ne proviennent pas essentiellement d'**opérations sur des actifs financiers ou incorporels et de la fourniture de prestations de services internes à un groupe⁴.**

¹ L'instruction administrative 4 H-1-07 du 16 janvier 2007 relative à l'article 209 B du CGI donne un exemple portant sur l'apport de la preuve, par l'entreprise, de l'effet principalement autre que fiscal : « Un établissement bancaire français exerce une activité de salle de marché à travers une succursale bénéficiant d'un régime privilégié dans un Etat situé hors de l'Union européenne. Les personnels de cet établissement effectuent notamment des opérations boursières pour le compte du groupe. Par la nature des opérations réalisées par la succursale et leur proportion dans les bénéfices, l'établissement bancaire est dans le champ d'application de l'article 209 B à raison des résultats de celle-ci. Toutefois, la banque pourra démontrer que l'effet des opérations de l'entreprise constituée en France est principalement autre que fiscal dès lors que cette succursale est établie sur une place financière reconnue au niveau international et qu'elle dispose des moyens humains et matériels nécessaires à la conduite des opérations concernées ».

² Cf. article 22 de la loi n° 2009-1674 du 30 décembre 2009 de finances rectificative pour 2009.

³ Au sens de l'article 238-0 A du CGI.

⁴ Soit que les bénéfices de la filiale proviennent de moins de 20 % d'opérations sur des actifs financiers ou incorporels ou de moins de 50 % d'opérations sur des actifs financiers ou incorporels et de la fourniture de prestations de services internes à un groupe.

Il a été, ainsi, procédé à un **renversement de la charge de la preuve** lorsque la filiale est établie dans un ETNC (ou « paradis fiscal »).

4. Si les critères sont remplis, l'entreprise française est imposée sur la base des bénéfices réalisés à l'étranger

a) L'imposition des bénéfices réalisés à l'étranger

Lorsque les conditions sont réunies, la société française est imposée au titre de l'**impôt sur les sociétés (IS)** sur les **bénéfices ou revenus positifs¹ des entreprises ou entités juridiques qu'elle détient dans des Etat ou territoire offrant un régime fiscal privilégié**, à proportion du résultat des entreprises ou des droits détenus dans les entités juridiques.

Les bénéfices de l'entité juridique établie à l'étranger doivent être reconstitués selon les règles applicables en France, conformément aux dispositions du code général des impôts.

Pour chacune de leurs filiales à l'étranger, les sociétés établies en France concernées sont tenues de produire l'ensemble des documents qui sont exigés des entreprises passibles de l'impôt sur les sociétés (IS).

b) La compatibilité du dispositif avec les conventions fiscales internationales

L'article 209 B du CGI spécifie que lorsqu'ils « *sont réalisés par une entité juridique, [les bénéfices ou revenus positifs] sont réputés constituer un revenu de capitaux mobiliers imposable de la personne morale établie en France* ». **Cette précision est essentielle dans la mesure où elle permet d'assurer la compatibilité du dispositif avec les conventions fiscales internationales.**

En effet, dans son ancienne rédaction, l'article précité avait été déclaré **incompatible avec les stipulations relatives à la non double imposition des bénéfices, présentes dans la majorité des conventions fiscales internationales**. Le Conseil d'Etat, dans une décision de 2002², avait écarté l'application de l'article 209 B du CGI sur le fondement de la convention fiscale franco-suisse qui réservait à l'Etat de résidence l'imposition de la totalité des bénéfices de l'entreprise³. Sur le fondement d'une lecture littérale de l'article 209 B, qui prévoyait alors qu'une société française détenant une filiale dans un Etat à fiscalité privilégiée était « *soumise à l'impôt sur les sociétés sur les résultats bénéficiaires de la société*

¹ Selon l'article 102 SA de l'annexe II au code général des impôts, les revenus positifs désignent le « profit net ou [...] son équivalent réalisé par une entité juridique établie ou constituée hors de France ».

² CE, Ass., 28 juin 2002, Société Schneider Electric, n° 232276.

³ A l'exception des bénéfices réalisés par des établissements stables localisés en dehors de l'Etat de résidence.

étrangère », le juge administratif a estimé que ces dispositions conduisaient à une situation de double imposition des bénéfices, prohibée par la convention.

Pour cette raison, la loi de finances pour 2005¹ a revu la rédaction de l'article 209 B précité afin de modifier la qualification juridique des revenus concernés. Formellement, **les sociétés établies en France ne sont plus imposables sur la base des « bénéfices » réalisés par leur filiale à l'étranger, mais sur celle d'un « revenu de capitaux mobiliers »**. Par la suite, la double imposition juridique des bénéfices disparaît, assurant la conformité de l'article 209 B précité avec les conventions fiscales internationales.

c) L'élimination des doubles impositions

(1) L'imputation des impositions acquittées à l'étranger

Les impôts étrangers de même nature que l'impôt sur les sociétés (IS) et dus dans l'Etat d'établissement de la filiale sont **imputables sur l'IS acquitté en France en application de l'article 209 B du CGI**. Le montant de l'impôt imputable est déterminé **en proportion des droits détenus** par la société française dans sa filiale à l'étranger.

La société établie en France qui demande l'imputation des impositions acquittées à l'étranger doit en **justifier le paiement effectif**.

(2) La déduction des distributions reçues de la filiale étrangère

Au moment de la **distribution des bénéfices d'une filiale à l'étranger**, il y aurait double imposition si les montants distribués étaient imposés entre les mains de la société établie en France, alors que ces mêmes bénéfices ont préalablement été taxés au titre de l'article 209 B du CGI.

Afin d'éviter tout phénomène de double imposition, la société établie en France peut **déduire de son résultat fiscal le montant des distributions reçues de sa filiale à l'étranger**.

B. L'ARTICULATION DU DISPOSITIF AVEC LE DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE

La réforme de l'article 209 B du CGI en 2005 a également permis **d'adapter le dispositif aux exigences du droit de l'Union européenne**. En effet, la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a substantiellement renforcé le cadre juridique de la lutte contre la fraude et l'évasion fiscales.

¹ Cf. article 104 de la loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004 de finances pour 2005.

1. L'article 209 B du code général des impôts ne s'applique pas aux filiales établies dans des Etats membres de l'Union européenne...

La modification de l'article 209 B du CGI par la loi de finances pour 2005 précitée a, aussi, prévu que le dispositif **n'est pas applicable si l'entreprise ou l'entité juridique est établie ou constituée dans un Etat membre de l'Union européenne.**

2. ... sauf en présence d'un montage artificiel...

Toutefois, cette exception suppose que l'exploitation ou la simple détention de la filiale à l'étranger ne puisse être regardée comme constitutive d'un **montage artificiel dont le but serait de contourner la législation fiscale française**¹.

La preuve du caractère artificiel d'un montage doit être apportée par l'administration fiscale.

3. ... afin d'assurer la conformité du dispositif à la jurisprudence de la Cour de justice de l'Union européenne

Dans une décision de 2006², la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a jugé qu'un **dispositif existant dans la législation du Royaume-Uni, équivalent à celui prévu à l'article 209 B du CGI, était contraire au droit de l'Union européenne.**

Il a été considéré que la **liberté d'établissement**³ s'opposait à l'incorporation, dans l'assiette imposable d'une société établie dans un Etat membre de l'Union européenne, des bénéfices réalisés par une société étrangère qu'elle contrôle par un autre Etat membre, lorsque ces bénéfices y sont soumis à un niveau d'imposition inférieur à celui applicable dans le premier Etat. Néanmoins, la Cour de justice a admis une telle incorporation lorsqu'elle concerne des **montages purement artificiels destinés à éluder l'impôt national normalement dû.**

¹ *L'instruction administrative 4 H-1-07 du 16 janvier 2007 précitée, relative à l'article 209 B du CGI, donne également un exemple de montage artificiel : « Une prise de participation par une société française dans un Etat de l'Union européenne et bénéficiant d'un régime fiscal privilégié est constitutive d'un montage artificiel dès lors que cette société n'a aucune compétence technique en matière de placements financiers, qu'elle est restée sous la dépendance de l'établissement bancaire à l'origine de sa création pour la gestion de ses investissements et pour les décisions stratégiques concernant son activité, que ses actionnaires ne prennent pas part aux assemblées statutaires et qu'elle est dépourvue de substance. Ce montage vise à bénéficier d'une exonération des flux financiers (exonération des produits financiers dans l'Etat de la société financière et bénéfice du régime des sociétés mères et filiales en France à raison des distributions) ».*

² *CJCE 12 septembre 2006, Cadbury Schweppes plc, C-196/04.*

³ *La liberté d'établissement s'applique aux personnes, mais également aux sociétés, par une lecture combinée des articles 49 et 54 TFUE (anciennement articles 43 et 48 CE).*

A cet égard, dans une autre décision de 2004¹, la CJUE a indiqué qu'**une mesure nationale restreignant la liberté d'établissement pouvait être justifiée lorsqu'elle vise spécifiquement les montages purement artificiels** dont le but est d'échapper à l'emprise de la législation de l'Etat membre concerné.

Cependant, il est important de noter que la jurisprudence de la Cour de justice a posé le principe selon lequel la seule circonstance qu'une société résidente crée une filiale dans un autre Etat membre **ne saurait fonder une présomption générale de fraude fiscale** et justifier une mesure portant atteinte à l'exercice d'une liberté garantie par les textes fondamentaux de l'Union européenne². Par voie de conséquence, le caractère artificiel d'un schéma fiscal ne peut être présumé.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article vise à **renverser la charge de la preuve sur le contribuable** en subordonnant la non-application du dispositif prévu à l'article 209 B du CGI à la démonstration, par la société établie en France, que la détention d'une filiale dans un Etat à fiscalité privilégiée hors de l'Union européenne répond à une motivation principalement autre que fiscale.

Il s'agit d'étendre à toutes les entreprises ayant des filiales dans des Etats dont la fiscalité est considérée comme privilégiée le régime aujourd'hui applicable aux entreprises ayant des filiales dans un Etat ou territoire non coopératif.

Pour ce faire, il est proposé de modifier l'article 209 B précité **(alinéa 1)**.

A. LE RENVERSEMENT DE LA CHARGE DE LA PREUVE

Le **1° du I du présent article (alinéas 2 à 4)** propose de modifier la rédaction du III de l'article 209 B du CGI. La rédaction envisagée prévoit que l'application du dispositif prévu à l'article 209 B précité ne peut être écartée que si la société établie en France *« démontre que les opérations de l'entreprise ou de l'entité juridique établie ou constituée hors de France ont principalement un effet autre que de permettre la localisation de bénéfices dans un Etat ou territoire où elle est soumise à un régime privilégié »* **(alinéa 3)**.

Il est également précisé que *« Cette condition est réputée remplie notamment lorsque l'entreprise ou l'entité juridique établie ou constituée hors*

¹ CJCE 11 mars 2004, Lasteyrie du Saillant, C-9/02.

² Cf. CJCE 16 juillet 1998, ICI, C-264/96.

de France a principalement son activité industrielle ou commerciale effective exercée sur le territoire de l'Etat d'établissement ou de son siège » (alinéa 4).

En bref, alors qu'il revient aujourd'hui à l'administration fiscale de démontrer l'absence d'activité industrielle ou commerciale effective des filiales établies dans les Etats à fiscalité privilégiée pour faire application de l'article 209 B du CGI, il est proposé de renverser la charge de la preuve sur le contribuable.

Ce dernier, s'il souhaite que l'article 209 B précité ne lui soit pas appliqué, devrait démontrer que la **localisation d'une filiale dans un Etat à fiscalité privilégiée poursuit un but principalement autre que fiscal**, condition qui devrait être contrôlée selon des modalités proches de celles prévues actuellement lorsque la filiale tire l'essentiel de ses revenus d'opérations sur des actifs financiers ou incorporels et de la fourniture de prestations de services internes à un groupe¹. A cet effet, l'entreprise établie en France peut notamment **montrer que sa filiale à l'étranger exerce une activité industrielle ou commerciale effective dans son Etat d'établissement**. La qualification d'activité industrielle ou commerciale effective devrait être appréciée au regard des mêmes critères que ceux retenus à ce jour².

En outre, **l'administration fiscale n'aurait plus à démontrer, pour appliquer l'article 209 B du CGI, que les bénéficiaires d'une filiale à l'étranger, qui présente par ailleurs une activité industrielle et commerciale effective, proviennent³ :**

- pour plus de 20 % d'opérations sur des actifs financiers ou incorporels ;

- pour plus de 50 % d'opérations sur des actifs financiers ou incorporels et de la fourniture de prestations de services internes à un groupe d'entreprises.

Par conséquent, le présent article propose de renverser la charge de la preuve sur la société établie en France **quel que soit le pays, hors de l'Union européenne, où sa filiale bénéficie d'un régime fiscal privilégié**, et non plus seulement lorsqu'il s'agit d'un Etat ou territoire non coopératif (ETNC), comme cela est le cas aujourd'hui. Dans ces conditions, les dispositions spécifiques aux ETNC (soit le III *bis* de l'article 209 B du CGI) perdent leur utilité, justifiant que leur suppression soit proposée par le **2° du I du présent dispositif (alinéa 5)**.

¹ Cf. le d du 2 du A du I du présent commentaire.

² Cf. le a du 2 du A du I du présent commentaire.

³ Cf. le d du 2 du A du I du présent commentaire.

B. LE MAINTIEN DE LA CLAUSE DE SAUVEGARDE POUR LES FILIALES ÉTABLIES DANS L'UNION EUROPÉENNE

Le renversement de la charge de la preuve ne concerne pas les sociétés établies en France détenant des entreprises ou entités juridiques établies ou constituées dans un Etat membre de l'Union européenne (**alinéa 3**).

En effet, celles-ci demeurent exclues du champ d'application de l'article 209 B du CGI, sauf en présence d'un **montage artificiel dont le but serait de contourner la législation française**.

La preuve du caractère artificiel du montage demeure donc **à la charge de l'administration fiscale**.

C. L'ENTRÉE EN APPLICATION DU DISPOSITIF

Le **II du présent article (alinéa 6)** prévoit une entrée en application du dispositif pour **les exercices clos à compter du 31 décembre 2012**.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté, à l'initiative de notre collègue député Christian Eckert, rapporteur général du budget, avec l'avis favorable du Gouvernement, un amendement visant à compléter le présent article. Aussi, le dispositif proposé prévoit désormais que si une société établie en France souhaite que l'application du dispositif prévu à l'article 209 B du CGI soit écartée, celle-ci doit démontrer que les opérations de sa filiale établie hors de France ont principalement **un objet et un effet** autres que de permettre la localisation de bénéfices dans un pays à fiscalité privilégiée¹.

Imposer aux entreprises françaises de démontrer que leur présence dans un Etat à fiscalité privilégiée **a également un objet autre que principalement fiscal** devrait permettre de renforcer le critère d'intentionnalité. En d'autres termes, le contribuable doit prouver que cette présence à l'étranger n'est principalement fiscale **ni dans ses conséquences, ni dans l'intention qui a conduit à sa mise en place**. Comme l'a indiqué Christian Eckert, lors de l'examen de l'article proposé en séance publique par l'Assemblée nationale², il n'est pas exclu que certains montages aient un objet principalement fiscal sans pour autant que leurs conséquences soient aisément

¹ L'exigence d'un objet et d'un effet autre que principalement fiscal existe dans la rédaction actuelle de l'article 209 B du CGI pour les opérations de filiales localisées dans les Etats et territoires non coopératifs (ETNC). Elle se retrouve également dans d'autres dispositifs anti-abus comme, par exemple, celui prévu dans le cadre de l'article 182 A bis du même code concernant la retenue à la source sur les rémunérations versées à des non-résidents depuis des ETNC.

² 2^e séance du jeudi 19 juillet 2012.

appréhendées par l'administration. C'est pourquoi il a souligné qu'il était « *plus prudent* » de « *durcir les conditions qui permettent de lutter contre les abus* ».

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. UN RENFORCEMENT BIENVENU DE L'ARTICLE 209 B DU CGI

1. Un dispositif anti-évasion à la mise en œuvre délicate...

L'article 209 B du code général des impôts (CGI) constitue **un dispositif juridiquement très abouti** : il permet d'appréhender les différents montages visant à la localisation abusive de bénéfices dans les Etats à fiscalité privilégiée, auxquels peuvent avoir recours les sociétés établies en France (détention indirecte de filiales par le biais de chaînes de participations, placement d'actifs incorporels dans des sociétés « boîte aux lettres », etc.).

De même, l'article 209 B précité **retient une définition du régime fiscal favorisé particulièrement opérationnelle**. Elle repose en effet sur une comparaison du montant des impositions acquittées en France avec celui de l'impôt payé à l'étranger. De cette manière, l'application du dispositif ne dépend pas d'une analyse, nécessairement délicate, de l'assiette et des taux pratiqués dans les autres Etats.

Toutefois, la mise en œuvre de l'article 209 B du CGI présente une difficulté majeure. En effet, **si elle souhaite appliquer ce dispositif, l'administration fiscale doit apporter la preuve que la filiale localisée dans un Etat à fiscalité privilégiée hors de l'Union européenne n'y exerce pas une activité industrielle ou commerciale effective**.

En outre, lorsque la filiale exerce une activité industrielle ou commerciale effective, **l'administration doit démontrer que l'essentiel de ses bénéfices proviennent de revenus potentiellement passifs** (opérations sur des actifs financiers ou incorporels, fourniture de prestations de services internes à un groupe) afin d'appliquer l'article 209 B du CGI à une société établie en France.

Or, **l'administration éprouve, souvent, des difficultés à trouver les informations nécessaires à de telles démonstrations**. C'est ce qu'a souligné, Olivier Sivieude, lors de son audition par la commission d'enquête sénatoriale sur l'évasion des capitaux et des actifs hors de France et ses incidences fiscales. Le directeur des vérifications nationales et internationales (DVNI) avait alors indiqué : « *En dehors de l'Union européenne, l'administration doit démontrer qu'aucune activité locale n'explique l'établissement de la société dans le pays en question. De fait, il n'est pas interdit à une entreprise du CAC 40 de développer une activité commerciale à Hong Kong, ni à une banque d'avoir une véritable activité dans les Îles Caïmans... Il nous faut*

donc prouver que l'installation d'un établissement à Hong Kong ou aux Îles Caïmans ne correspond à aucune activité locale. Cela suppose d'avoir des informations »¹.

2. ... dont il est proposé de renforcer l'effectivité

Le dispositif proposé apporte une solution à la difficile mise en œuvre de l'article 209 B du CGI. Il prévoit de **renverser la charge de la preuve** sur la société établie en France qui détient une filiale dans un Etat à fiscalité privilégiée. Celle-ci doit alors **démontrer que la détention de sa filiale répond à une motivation principalement autre que fiscale** afin que le dispositif prévu à l'article 209 B ne lui soit pas appliqué.

Le renversement de la charge de la preuve n'est pas prévu dans les cas où la filiale est implantée dans un Etat membre de l'Union européenne, de manière à assurer la compatibilité du dispositif avec le droit de l'Union européenne.

Le présent article doit, par conséquent, permettre de **renforcer l'effectivité de l'application de l'article 209 B du CGI.** L'administration ne serait plus, en effet, entravée dans ses efforts de lutte contre l'évasion fiscale par la nécessité de prouver le caractère fictif des activités exercées par les filiales implantées dans les Etats à fiscalité privilégiée.

Ainsi, une fois que l'administration fiscale a établi l'existence d'un régime fiscal privilégié, il serait imposé une **présomption simple d'évasion fiscale** aux sociétés établies en France détenant des filiales bénéficiant d'un tel régime, dont il est évident qu'elle serait aisément écartée par les entreprises exerçant une activité économique réelle dans les Etats à fiscalité privilégiée où elles sont implantées.

L'efficacité du dispositif proposé semble confirmée par l'estimation du supplément de recettes fiscales qui en est attendu. Selon les projections réalisées par le Gouvernement dans l'évaluation préalable jointe au présent article, ce **supplément de recettes serait de 40 millions d'euros en 2012 et de 200 millions d'euros en année pleine.**

B. UN CONTEXTE MARQUÉ PAR LE REcul DU NOMBRE DES ETNC

Actuellement, **le renversement de la charge de la preuve ne trouve à s'appliquer que lorsque la filiale considérée est implantée dans un Etat ou territoire non coopératif (ETNC),** ou « paradis fiscal ».

Par conséquent, le présent article revient à étendre le régime de la preuve applicable aux filiales localisées dans les ETNC **à l'ensemble des**

¹ Cf. *audition de M. Olivier Sivieude, directeur des vérifications nationales et internationales, par la commission d'enquête sénatoriale sur l'évasion des capitaux et des actifs hors de France et ses incidences fiscales, du mardi 10 avril 2012.*

entités bénéficiant d'un régime fiscal privilégié, quelle que soit leur localisation, hors de l'Union européenne.

Cette évolution paraît d'autant plus appropriée dans un contexte de **réduction de la liste des Etats ou territoires non coopératifs (ETNC)** prévue à l'article 238-0 A du CGI. A titre indicatif, cette liste¹ est passée de 18 à seulement 6 pays entre 2010 et 2012, du fait d'une politique volontariste de développement du réseau conventionnel, déployée par le précédent gouvernement, **insuffisamment soucieuse de l'effectivité des conventions signées**.

A cet égard, lors d'une conférence de presse du 24 novembre 2011, Valérie Pécresse, alors ministre du budget, avait souligné que **l'effectivité des nouvelles conventions d'assistance administrative de lutte contre la fraude et l'évasion fiscales n'était pas encore assurée**. Alors que plus de 230 requêtes avaient été formulées par la France auprès de dix-huit Etats (Andorre, Suisse, Lichtenstein, Malte, etc.) au cours des huit premiers mois de l'année 2011, à la date du 31 août, seules 71 réponses avaient été reçues, soit un taux de réponses de 30 %.

Aussi, prévoir un renversement de la charge de la preuve pour les filiales établies dans tout Etat à fiscalité privilégiée, et non plus seulement pour celles implantées dans des ETNC, **permet également de réintégrer dans le champ de cette disposition les entités localisées dans des pays qui, bien qu'ayant été radiés de la liste, n'offrent pas une assistance administrative satisfaisante à la France**.

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

¹ La liste des Etats ou territoires non coopératifs (ETNC) est fixée par l'arrêté du 12 février 2010 pris en application du deuxième alinéa du 1 de l'article 238-0 A du code général des impôts, récemment modifié par un arrêté du 4 avril 2012.

ARTICLE 12

(Art. 209, 221 et 223 I du code général des impôts)

Lutte contre les transferts abusifs de déficits

Commentaire : le présent article tend à limiter les possibilités d'exploitation des déficits à des fins d'optimisation fiscale. Il durcit les conditions d'obtention de l'agrément autorisant le transfert de déficits en cas de restructurations d'entreprises ou de groupes. Il définit également plus largement le changement d'activité réelle, lequel changement provoque une déchéance des déficits antérieurement accumulés.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LE REPORT DES DÉFICITS DEVIENT CADUC EN CAS DE CHANGEMENT D'EXPLOITANT OU DE CHANGEMENT D'ACTIVITÉ

Dans le cadre de l'imposition des bénéfices, l'article 209 du code général des impôts (CGI) dispose que, en cas de déficit subi pendant un exercice, *« ce déficit est considéré comme une charge de l'exercice suivant et déduit du bénéfice réalisé pendant ledit exercice [...] . Si ce bénéfice n'est pas suffisant pour que la déduction puisse être intégralement opérée, l'excédent du déficit est reporté dans les mêmes conditions sur les exercices suivants »*.

C'est le mécanisme du « report en avant » des déficits. La deuxième loi de finances rectificative pour 2011¹ a limité le montant des déficits reportables chaque année mais n'a pas remis en cause le principe même du report jusqu'à l'apurement total des déficits².

En principe, le report déficitaire ne peut être pratiqué que sur les bénéfices de l'entreprise qui a subi le déficit. L'évaluation préalable annexée au présent article rappelle que *« conformément à cette condition "d'identité" d'entreprise, une entreprise perd le droit au report de ses déficits lorsqu'elle fait l'objet d'une cession ou d'une cessation totale d'entreprise (dissolution de la société, arrêt définitif de l'exploitation, fusion). Le droit au report ne peut donc, en principe, jamais être transféré au profit d'une tierce personne »*.

En cas de **changement d'exploitant**, suite par exemple à une fusion ou à une scission, les déficits accumulés antérieurement tombent. Le 2 de l'article 221 du CGI dispose en effet qu'en cas *« de dissolution, de*

¹ Loi n° 2011-1117 du 19 septembre 2011 de finances rectificative pour 2011.

² Il existe également, sur option, un mécanisme de « report en arrière », dit « carry back », permettant de reporter sur les bénéfices d'un exercice précédent les déficits de l'année en cours.

transformation entraînant la création d'une personne morale nouvelle, d'apport en société, de fusion, [...], l'impôt sur les sociétés » est établi immédiatement. Autrement dit, les déficits qui ne seront pas déduits au moment de cette imposition seront perdus.

Le 5 du même article 221 a un effet équivalent en cas de **changement d'activité** puisqu'il prévoit que « *le changement de l'objet social ou de l'activité réelle d'une société emporte cessation d'entreprise* »¹.

L'évaluation préalable du présent article rappelle que, malgré le principe général énoncé plus haut, « *il est économiquement et juridiquement cohérent que les déficits suivent l'activité apportée lors d'une opération de restructuration, dès lors qu'elle est effectivement poursuivie dans des conditions analogues* ». Ce sera, par exemple, le cas pour deux sociétés opérant dans le même secteur d'activité et qui décident de fusionner.

La question du « transfert de déficits » se pose lorsque surviennent certains événements : **fusion** de l'entreprise avec une autre entreprise ; opération de **restructuration** au sein d'un groupe de sociétés (fusion, scission, apport partiel d'actifs) ; **changement d'activité de l'entreprise** ; **changement d'objet social** ; **changement de régime fiscal**.

B. EN CAS DE CHANGEMENT D'EXPLOITANT, LE TRANSFERT DE DÉFICITS EST AUTORISÉ PAR UN AGRÉMENT ADMINISTRATIF

Le changement d'exploitant peut s'opérer dans le cadre d'une fusion, d'une scission ou d'un apport partiel d'actifs. Les règles diffèrent selon que l'opération se déroule au sein d'un groupe fiscalement intégré ou non.

Fusion, scission, apport partiel d'actifs

Une **fusion**, de même son opération miroir, la **scission**, est l'opération par laquelle une ou plusieurs sociétés transmettent leur patrimoine à une société existante ou à une nouvelle société (article L. 236-1 du code de commerce).

La fusion ou la scission entraîne la dissolution sans liquidation des sociétés qui disparaissent et la transmission universelle de leur patrimoine, actif et passif, aux sociétés bénéficiaires, dans l'état où il se trouve à la date de réalisation définitive de l'opération. Elle entraîne simultanément l'acquisition, par les associés des sociétés qui disparaissent, de la qualité d'associés des sociétés bénéficiaires, dans les conditions déterminées par le contrat de fusion ou de scission (article L. 236-3 du code de commerce).

¹ L'article 221 bis vient toutefois tempérer cette disposition. En effet, si aucune modification n'est apportée aux valeurs comptables de l'actif et que l'imposition des résultats demeure possible dans le nouveau régime fiscal, alors celle-ci n'est pas immédiate.

L'**apport partiel d'actifs** consiste en la transmission du patrimoine d'une société (actif et passif) à une autre société existante ou nouvelle en contrepartie de titres de cette dernière. Cette opération peut être soumise aux mêmes formes qu'une fusion ou une scission mais le code de commerce n'impose pas de règles particulières.

A la différence de la fusion ou de la scission, la société apporteuse ne disparaît pas suite à l'opération.

1. Opérations éligibles au régime de faveur des fusions en dehors d'un groupe fiscalement intégré

D'après le 2 de l'article 221 évoqué plus haut, une fusion (ou une opération assimilée : scission ou apport partiel d'actifs) entraîne une imposition immédiate.

Néanmoins, il existe un régime de faveur, prévu à l'article 210 A (pour les fusions) et 210 B (pour les scissions et les apports partiels d'actifs) du CGI, permettant d'assurer la neutralité fiscale de ces opérations, c'est-à-dire qu'elle ne soit pas assimilée à une cessation d'entreprise¹.

Pour être éligible à ce régime, une opération doit respecter plusieurs conditions en termes de reprise de passif et de provisions, de calcul des plus-values, etc., de sorte que l'entité fiscale absorbante reprenne et se substitue entièrement à l'entité fiscale absorbée.

Le II de l'article 209 du CGI précise qu'en cas « *de fusion ou opération assimilée [placée sous le régime de faveur], les déficits et la fraction d'intérêts² [...] non encore déduits par la société absorbée ou apporteuse sont transférés, sous réserve d'un agrément [...], à la ou les sociétés bénéficiaires des apports, et imputables sur ses ou leurs bénéfices ultérieurs* ».

L'agrément est délivré sous deux conditions :

- **l'opération est justifiée du point de vue économique** et obéit à des motivations principales autres que fiscales ;

- **l'activité à l'origine des déficits** ou des intérêts dont le transfert est demandé **est poursuivie** par la ou les sociétés bénéficiaires des apports pendant un **délai minimum de trois ans**.

¹ En ce qui concerne les scissions ou les apports partiels d'actifs, l'article 210 B dispose que, pour être éligibles, les opérations doivent porter sur une *branche complète d'activité*.

² L'article 212 du CGI fixe les règles de lutte contre la sous-capitalisation des entreprises. A ce titre, il plafonne la déduction des intérêts dus par une entreprise à une entreprise liée, sur le modèle des déficits reportables. Les fractions d'intérêts non encore déduits font également l'objet de l'agrément de transfert.

L'agrément est délivré par le ministre du budget et doit être demandé préalablement à l'opération envisagée.

Cet article a été précisé par instruction fiscale¹. L'agrément sera par exemple refusé dans les cas suivants :

- une société déficitaire s'endette de manière significative pour acquérir une société cible bénéficiaire puis est absorbée par celle-ci peu de temps après l'acquisition ;

- une opération vise à transférer des déficits générés par une activité qui n'est plus exercée au jour de la fusion, soit en raison d'une cession préalable, soit par arrêt.

En ce qui concerne les motivations non exclusivement fiscales, la même instruction prévoit que « *l'agrément ne sera pas délivré si les motivations principales de l'opération présentée sont la **fraude ou l'évasion fiscales**. A cet égard, la notion de motivation principale de fraude ou d'évasion fiscale de l'opération revêt un caractère plus étendu que celui de motivation exclusivement fiscale dégagée par la jurisprudence pour l'application de l'article L. 64 du livre des procédures fiscales (procédure de répression des abus de droit)* ».

Enfin, l'instruction établit une distinction entre le changement d'activité (5 de l'article 221) et le maintien de l'activité suite à une fusion ou assimilée. En effet, dans ce dernier cas, la physionomie de la nouvelle société a nécessairement évolué par rapport à la situation antérieure. Dès lors, il convient d'apprécier *in concreto* s'il y a bien un maintien de l'activité au regard de « *critères objectifs fondés sur la nature et l'importance des éléments repris, dans le contexte économique propre de l'opération (lieux d'exploitation, actifs mis en œuvre, produits fabriqués ou services rendus, effectifs maintenus, zones géographiques desservies, clientèle, etc.)* ».

Cet examen est réalisé par le bureau des agréments et des rescrits au sein de la DGFIP.

2. Opérations de restructuration au sein d'un groupe fiscalement intégré

Le régime de l'intégration fiscale, défini par les articles 223 A à 223 U du CGI, permet à la seule société mère de se **constituer redevable de l'impôt sur les sociétés dû par elle-même et par l'ensemble de ses filiales**. Elle doit **posséder directement ou indirectement 95 % du capital des filiales intégrées**. Le groupe est ainsi considéré comme une entité unique, cohérente d'un point de vue économique et fiscal. **L'intégration a pour principal avantage de compenser les résultats bénéficiaires et déficitaires des sociétés appartenant au groupe.**

¹ Bulletin officiel des impôts, 13 D-2-02, n° 146 du 21 août 2002.

Dans un groupe fiscal, chaque filiale (ainsi que la société mère) est potentiellement déficitaire. Les déficits particuliers de chacun des membres du groupe s'ajoutent pour former le déficit d'ensemble – celui-là venant s'imputer sur le bénéfice d'ensemble, déterminé dans les mêmes conditions.

Au regard des règles exposées plus haut, il convient de déterminer le sort des déficits particuliers et du déficit d'ensemble en cas de fusion, de scission ou d'apport partiel d'actifs.

Trois cas doivent être distingués. Soit un groupe G, formé d'une société mère M et de trois filiales F1, F2 et F3 :

- Cas n° 1 : une société H absorbe la société M et ses filiales et forme un nouveau groupe fiscal (*fusion régie par le 6 de l'article 223 I et le c du 6 de l'article 223 L*)

En application des articles 223 I et 223 L du CGI, les déficits de G sont transférés, sur agrément, à la société H à condition que :

- l'opération soit placée sous le régime de faveur de l'article 210 A ;
- elle soit justifiée d'un point de vue économique et fiscal ;
- si les déficits proviennent de M, alors la société H doit poursuivre l'activité de cette dernière pendant au moins trois ans ;
- si les déficits proviennent des filiales, elles doivent alors faire partie du nouveau groupe fiscal.

Ainsi, la condition de poursuite d'activité n'est imposée qu'à la société mère alors que, **bien souvent, il s'agit d'une société *holding*, qui n'a pas d'activité propre hormis la gestion de ses participations.** Sachant que la société repreneuse peut, elle-même, être une *holding*, la condition de poursuite de l'activité est pour le moins facile à mettre en œuvre.

Par ailleurs, même si les filiales **sont à l'origine des déficits, ni elles, ni le groupe repreneur n'ont d'obligations en termes de poursuite d'activité au sein du nouveau groupe.**

- Cas n° 2 : la société M opère une scission en deux ou plusieurs sociétés qui forment un nouveau groupe fiscal (*scission régie par le 6 de l'article 223 I et le e du 6 de l'article 223 L*)

La ou les sociétés bénéficiaires des apports peuvent recevoir une fraction du déficit d'ensemble. Fiscalement, le 6 de l'article 223 I est applicable dans les mêmes conditions que pour une fusion. Le transfert des déficits sera soumis à un agrément préalable. Les règles de poursuite d'activité sont identiques : elles s'appliquent à la société-mère reprise si elle est à l'origine des déficits mais pas aux filiales apportées.

- Cas n° 3 : la société M opère un apport partiel d'actifs de ses filiales à une société qui forme un nouveau groupe fiscal (*apport partiel d'actifs régi par le 7 de l'article 223 I et le g du 6 de l'article 223 L*)

Les règles de transfert de déficits sont plus souples encore. La ou les sociétés bénéficiaires des apports obtiennent le transfert d'une fraction du déficit d'ensemble du groupe, pour la part que représentent les sociétés apportées dans ce déficit d'ensemble.

Là encore, un agrément préalable est nécessaire :

- l'opération est placée sous le régime de l'article 210 B (qui étend le régime de faveur aux apports partiels d'actifs) et du 2 de l'article 115 (qui prévoit que les titres distribués à l'issue de l'opération ne sont pas considérés comme une distribution de revenus mobiliers au titre de l'impôt sur le revenu) ;

- l'apport partiel d'actifs et la distribution de titres sont justifiés d'un point de vue économique et répond à une motivation autre que fiscale ;

- la fraction du déficit d'ensemble transférée provient des sociétés apportées, anciennement membres du groupe G, qui deviennent membres du nouveau groupe fiscal.

Aucune condition de poursuite d'activité n'est exigée.

C. LE CHANGEMENT D'ACTIVITÉ RÉELLE EST DÉTERMINÉ PAR LA JURISPRUDENCE

Le changement d'activité – sans changement d'exploitant – est également une raison de caducité des déficits non reportés.

L'évaluation préalable annexée au présent article souligne que, « à défaut d'être définie par la loi, **la notion de changement d'activité a été interprétée par le juge de manière extensive**. Dès lors, l'application des règles actuelles aboutit, dans certains cas, au transfert des déficits quand bien même il y a un réel changement d'activité ».

En effet, faute de précision législative, il est revenu au Conseil d'Etat d'identifier les critères du « changement d'activité réelle ».

Comme le rappelle Olivier Fouquet, président honoraire de la section des finances du Conseil d'Etat, « *l'appréciation de l'existence d'un changement d'activité réelle d'une société peut se révéler délicate lorsque l'entreprise continue d'exercer tout ou partie de son activité antérieure* »¹.

En tout état de cause, la jurisprudence du Conseil d'Etat estime que **l'activité initiale ne doit pas devenir « marginale »**, soit que l'entreprise exerce des activités nouvelles², soit qu'elle décide d'abandonner certaines de ses activités initiales³.

¹ Olivier Fouquet, « Maintien de l'identité de l'entreprise en cas de recentrage de son activité », *Tribune dans Etudes fiscales internationales*, janvier 2008.

² Conseil d'Etat, *SARL Final*, 10 juillet 2007, n° 288484.

³ Conseil d'Etat, *Société le Marché actif*, 30 novembre 2007, n° 284621.

En réalité, la haute juridiction examine si le changement d'activité est de nature à faire perdre « l'identité » de l'entreprise. Ainsi, une entreprise qui se recentre sur une activité minoritaire (mais la seule bénéficiaire) ne signifie pas que celle-ci soit « marginale ».

Ainsi que l'explique Olivier Fouquet dans l'article précité, « *le Conseil d'Etat adopte donc une position favorable à la restructuration des entreprises en leur permettant, sans perdre leur identité, d'abandonner certaines de leurs activités, par exemple celles qui sont déficitaires, pour se recentrer sur leurs autres activités [...]. Pour autant, les activités abandonnées peuvent constituer le cœur du métier exercé jusqu'alors [...]. Elles peuvent, en termes de chiffre d'affaires, occuper une place prépondérante dans l'ensemble des activités initiales, comme dans l'affaire Société Marché actif (80 % du chiffre d'affaires) ».*

Il ajoute : « le juge va donc très loin dans la souplesse nécessaire à la restructuration des entreprises qui doivent sans cesse s'adapter à la concurrence mondiale ».

Outre le recentrage des activités, il est également possible de **mettre en sommeil une société qui possède encore des déficits reportables**. Elle peut alors être réactivée quelques années après et, si elle opère dans le même secteur d'activité, elle pourra bénéficier de ses déficits antérieurs.

Par exemple, dans l'affaire SARL Sophie B.¹, le Conseil d'Etat a jugé qu'il n'y avait pas de changement d'activité réelle alors que l'arrêt rappelle les faits suivants : « *la SARL Sophie B [...], qui exploitait à Vernon un commerce de vêtements de prêt-à-porter sous l'enseigne Benetton, avait cédé en 1987 son droit au bail, sa clientèle, ses immobilisations et son stock ; après une période d'inactivité de trente et un mois, au cours de laquelle le gérant et la totalité du collège des associés avaient été renouvelés, la société avait repris à Rouen une activité de vente de vêtements, de chaussures et d'articles de sport sous l'enseigne Sport 2000 ».*

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le I du présent article se divise en trois parties :

- son A. fixe les nouvelles conditions dans lesquelles un agrément de transfert de déficits peut être accordé en cas de restructurations en dehors d'un groupe fiscal (**alinéas 2 à 7**) ;
- son C. transpose le A. pour les opérations de restructurations intervenant au sein d'un groupe fiscal (**alinéas 21 à 25**) ;
- son B. définit les critères du changement d'activité réelle (**alinéas 8 à 20**).

¹ Conseil d'Etat, SARL Sophie B., 18 mai 2005, n° 259275.

Le II du présent article fixe l'entrée en vigueur de l'ensemble de ces dispositions aux exercices clos à compter du 4 juillet 2012, date d'examen du présent projet de loi par le Conseil des ministres (**alinéa 26**).

A. EN CAS CHANGEMENT D'EXPLOITANT

1. Un durcissement des conditions d'agrément pour les opérations de restructuration en dehors d'un groupe fiscalement intégré

Le A. du présent article précise et complète les conditions en vue de l'obtention de l'agrément du transfert de déficits suite à une opération de fusion ou assimilée.

Tout d'abord, l'activité à l'origine des déficits **ne doit pas avoir fait l'objet, durant la période au titre de laquelle ces déficits ou intérêts ont été constatés**, « *de changement significatif notamment en termes de clientèle, d'emploi, des moyens d'exploitation effectivement mis en œuvre, de nature ou de volume d'activité* » (nouveau b. du II de l'article 209).

Cette condition de stabilité de l'activité vise à éviter les montages optimisants dans lesquels une société est volontairement transformée en entité déficitaire **avant** d'être reprise par une société bénéficiaire.

Ensuite, comme aujourd'hui, l'activité à l'origine des déficits doit **être poursuivie pendant au moins trois ans**, sans faire l'objet « *de changement significatif notamment en termes de clientèle, d'emploi, des moyens d'exploitation effectivement mis en œuvre, de nature ou de volume d'activité* » (nouveau c du II de l'article 209).

Enfin, les déficits susceptibles d'être transférés ne doivent pas provenir « *de la gestion d'un patrimoine mobilier par des sociétés dont l'actif est principalement composé de participations financières [...] ni de la gestion d'un patrimoine immobilier* » (nouveau d du II de l'article 209). Il s'agit de **ne plus rendre transférables les déficits des holdings financières ou immobilières**.

2. L'application des conditions renforcées d'agrément aux opérations de restructuration au sein d'un groupe fiscalement intégré

Le C. du présent article applique les nouvelles dispositions du II de l'article 209 (décrites ci-dessus) aux opérations intervenant au sein d'un groupe fiscalement intégré.

En cas de fusion ou de scission, l'agrément sera octroyé à la condition de respecter les conditions fixées par les nouveaux b, c et d du II de l'article 209 créés par le A. du présent article (nouveau c du 6 de l'article 223 I) : stabilité de l'activité dans la période durant laquelle les

déficits sont constatés ; stabilité de l'activité pendant au moins trois ans ; pas de transfert de déficits provenant d'une holding financière ou immobilière.

Ces dispositions s'appliquent aussi bien aux filiales qu'à la société mère, alors que la condition de poursuite d'activité, ne vaut aujourd'hui que pour cette dernière.

En cas d'apport partiel d'actifs, les mêmes conditions devront être respectées (nouveau c du 7 de l'article 223 I).

B. UNE DÉFINITION LÉGALE DU CHANGEMENT D'ACTIVITÉ RÉELLE

Le présent article entend donner une définition légale du changement d'activité réelle afin de ne plus uniquement se reposer sur la jurisprudence du Conseil d'Etat évoquée plus haut.

Le B. réécrit entièrement le 5 de l'article 221. Il maintient le principe selon lequel « *le changement d'objet social ou de l'activité réelle d'une société emporte cessation d'entreprise* ». Il précise qu'il en est « *de même en cas de disparition des moyens de production nécessaires à la poursuite de l'exploitation pendant une durée de plus de douze mois, sauf en cas de force majeure, ou lorsque cette disparition est suivie d'une cession de la majorité des droits sociaux* »¹.

Concrètement, cette disposition permet d'éviter qu'une entreprise déficitaire soit « mise en sommeil » pendant plusieurs mois pour être « réactivée » afin de profiter des déficits non encore reportés ; ou encore qu'une entreprise soit vidée de sa substance, de sorte qu'elle devienne déficitaire, puis cédée.

Le nouveau b du 5 de l'article 221 fixe les critères objectifs d'un changement d'activité réelle, qui peut survenir soit par « adjonction », soit par « abandon ou transfert » d'une ou plusieurs activités.

Dans les deux cas, il faut que le fait générateur entraîne, « au titre de l'exercice de sa survenance ou de l'exercice suivant », une augmentation (en cas d'adjonction) ou une diminution (en cas de transfert ou d'abandon) de plus de 50 % soit du chiffre d'affaires de la société, soit de l'effectif moyen du personnel et du montant des éléments d'actif immobilisé de la société.

Le présent article prévoit toutefois une mesure de tempérament. Ainsi, sur **agrément** du ministre du budget, délivré selon les mêmes conditions de forme que pour l'agrément autorisant le transfert de déficits (cf. supra), « ne sont pas considérées comme emportant cessation d'entreprise :

¹ Les dispositions du deuxième alinéa du 5 de l'article 221 sur l'application de l'article 221 bis sont reprises à l'identique.

« i) la disparition temporaire des moyens de production [...] lorsque l'interruption et la reprise **sont justifiées par des motivations principales autres que fiscales** ;

« ii) les opérations [d'adjonction, d'abandon ou de transfert d'activités] lorsqu'elles **sont indispensables à la poursuite de l'activité à l'origine des déficits et à la pérennité des emplois** ».

Autrement dit, l'administration fiscale pourra se livrer à un examen au cas par cas afin de déterminer si une opération a un but économique et permet de maintenir une activité et des emplois.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A l'initiative de la commission des finances et avec l'avis favorable du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté un amendement rédactionnel.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. UNE LARGE CODIFICATION DE LA DOCTRINE ADMINISTRATIVE

Pour une grande part, le présent article **codifie la pratique administrative en matière d'octroi des agréments de transfert de déficits**. Le droit applicable n'en sera donc pas fondamentalement bouleversé.

Néanmoins, cette consolidation législative permet à l'administration fiscale de fonder ses décisions sur une base inattaquable alors même que la seule instruction fiscale sur le sujet date du 21 août 2002 et apparaît quelque peu dépassée au regard de l'évolution du droit fiscal.

Chaque année, près de 700 dossiers sont instruits par l'administration fiscale. Depuis quatre ans, ce sont près de 2,8 milliards d'euros de déficits qui n'ont pas fait l'objet d'un transfert faute d'agrément.

Montants des transferts de déficits demandés et accordés depuis 2008

(en millions d'euros)

	2008	2009	2010	2011	Total
Montants des transferts de déficits demandés	6 495	7 559	1 726	1 506	17 286
Montants des transferts des déficits accordés	5 589	6 560	1 407	904	14 461
Différence	905	999	319	602	2 824

Source : direction générale des finances publiques

B. UN DURCISSEMENT NÉCESSAIRE

L'évaluation préalable annexée au présent article souligne que les « *imprécisions du texte de loi [...] sont, lors de certaines opérations de restructuration, à l'origine d'effets d'aubaine* ».

Il était donc nécessaire de préciser certaines dispositions, en particulier s'agissant des restructurations relatives aux groupes fiscaux. **L'absence de condition de poursuite d'activité dans certains cas était tout à fait contraire à l'esprit même des règles qui encadrent le transfert des déficits.** En effet, « *rien ne justifie que des déficits soient transférés en l'absence d'exercice d'une activité opérationnelle* » (évaluation préalable précitée).

De même, il faut se féliciter que les déficits des *holdings* de gestion financière ou immobilière **sans activité propre ne puissent plus être transférés.**

Enfin, la définition légale du changement d'activité réelle apparaît également opportune alors que le droit applicable est aujourd'hui entièrement jurisprudentiel. Or, ainsi que le relève Olivier Fouquet, le juge « *se veut réaliste. Il sait que pour survivre une entreprise doit parfois se couper un bras. Il n'ignore pas que l'existence de déficits reportables qui permettent de neutraliser fiscalement les bénéficiaires à venir, sont fréquemment un facteur essentiel du développement d'une activité recentrée ou nouvelle* »¹.

La jurisprudence administrative était ainsi **devenue à la fois pragmatique et permissive.** Néanmoins, il est souhaitable que le **législateur se saisisse entièrement de sa compétence et établisse les règles applicables.**

C. DES GARDE-FOUS BIENVENUS

En période d'incertitude économique et d'augmentation des défaillances et des restructurations d'entreprise, il convient de veiller à ce que la législation applicable en matière de transfert des déficits ne soit pas inutilement sévère. Elle doit **trouver un équilibre entre la sanction des abus, le soutien à l'activité économique et le rendement budgétaire.**

Ainsi que l'indique l'évaluation préalable du présent article, « *la solution proposée pourrait dans certains cas conduire à sanctionner des situations n'ayant ni pour objectif, ni pour finalité l'optimisation fiscale des déficits. Toutefois, la procédure d'agrément instituée afin de permettre le report des déficits en cas de modification substantielle de l'activité, lorsque ces opérations sont nécessaires à la poursuite de l'activité à l'origine des déficits et au maintien des emplois directs et indirects, devrait limiter le risque de sanction d'opérations n'ayant aucune finalité fiscale* ».

¹ Olivier Fouquet, article précité.

En réalité, **le présent article instaure une procédure d'agrément à chaque changement d'exploitant ou d'activité.** Il reviendra à l'administration d'examiner chaque opération et de déterminer si elle n'a pas un but exclusivement fiscal.

A cet égard, **la rédaction du présent article laisse une certaine souplesse à l'administration,** en particulier du fait de l'utilisation de l'adverbe « notamment », par exemple pour la définition du changement d'activité réelle. Cette souplesse peut également donner lieu à un plus grand nombre de contentieux mais la volonté du législateur apparaît suffisamment claire pour ne pas créer une trop grande insécurité juridique.

Au total, d'après l'évaluation préalable, *« la mesure proposée engendre un gain estimé, en l'absence de données, à 40 millions d'euros en 2012 et 200 millions d'euros en 2013 ».* **Ce chiffrage doit être regardé avec beaucoup de précaution** compte tenu de l'effet cumulé et contradictoire de la codification d'une pratique existante – qui ne devrait donc pas entraîner de gain budgétaire –, du durcissement des conditions de transfert de certains déficits et de la souplesse dans l'octroi des agréments pour les opérations dont le but est justifié économiquement et qui permettent de maintenir des emplois.

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

ARTICLE 13

(Art. 145, 210 A, 219 et 223 B du code général des impôts)

**Dispositif anti-abus relatif aux schémas de désinvestissement
dits « coquillards »**

Commentaire : le présent article vise à éliminer plusieurs type d'abus dits montages « coquillards », dans lesquels une société fait remonter sous forme de dividendes, en franchise d'impôt, toute la valeur de l'actif d'une de ses filiales. Elle constate ensuite une moins-value (ou une perte) sur ladite filiale qui est déductible de son impôt sur les sociétés.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LE MONTAGE « COQUILLARD »

Le montage « coquillard » fonctionne selon le principe suivant : une société A reprend une société B. Celle-ci se caractérise à la fois par le fait qu'elle n'a plus d'activité et qu'elle dispose toujours d'une trésorerie significative, qui correspond à sa valeur d'achat.

La société A, dès lors qu'elle possède plus de 5 % du capital de B, peut se voir appliquer les règles du régime mère-fille. Elle peut alors procéder à la distribution de la trésorerie de B sous forme de dividendes. Cette « remontée » de dividendes s'établit en franchise d'impôt sous réserve d'une quote-part pour frais et charges de 5 % des dividendes¹.

Si elle possède plus de 95 % de B, elle peut appliquer le régime de l'intégration fiscale dans lequel la quote-part pour frais et charges n'est pas applicable (à compter du deuxième exercice d'intégration).

La société B, dès lors qu'elle a été vidée de sa trésorerie, n'a plus aucune valeur. La société A constate alors sa perte. Elle dispose pour ce faire de trois méthodes :

- la cession : elle enregistrera une moins-value dans ses comptes, qui est déductible de l'impôt sur les sociétés ;

- la provision pour dépréciation, également déductible ;

- la fusion des deux sociétés : elle enregistre une moins-value d'annulation des titres de sa filiale, déductible comme dans les deux cas précédents.

¹ Si les dividendes représentent un montant de 100, l'impôt sera acquitté sur 5 ; soit au taux normal de 33,1/3 %, un montant d'impôt de 1,66.

Exemple chiffré

La société A acquiert 100 % de la société B pour une valeur de 1 million d'euros et forme un groupe intégré fiscalement.

Le capital de B est ainsi constitué :

- au passif : un capital de 1 000 euros, une réserve légale de 100 euros et des réserves pour 998 900 euros ;

- à l'actif : une trésorerie de 1 000 000 euros, résultant, par exemple, de la vente de ses actifs et de son fonds de commerce.

A compter du deuxième exercice, la société B distribue sous forme de dividendes le montant des réserves disponibles, soit 998 900 euros, en franchise d'impôt.

Dans la foulée de cette opération, la société A cède la société B pour sa valeur résiduelle, à savoir son capital et sa réserve légale, soit 1 100 euros.

Elle enregistre une moins-value 998 900 euros (1 000 000 – 1 100), qui est déductible de son impôt sur les sociétés et représente un gain d'impôt de près de 333 000 euros.

B. DES MONTAGES POSSIBLES GRÂCE À LA COMBINAISON DU RÉGIME MÈRE-FILLE...

La première étape d'un montage « coquillard » consiste à ce que les dividendes « remontent » à la société mère en franchise d'impôt (intégration fiscale) ou simplement ponctionné d'une quote-part pour frais et charges de 5 % (régime mère-fille).

Le régime mère-fille est ouvert à toute société qui possède plus de 5 % du capital d'une autre société et cela pendant au moins deux ans. La lecture combinée des articles 145 et 216 du code général des impôts (CGI) indique clairement que seuls les produits des participations, c'est-à-dire retirés de la détention de titres de participation, sont éligibles au régime mère-fille. Or, si l'article 145 mentionne explicitement les « titres de participation », il ne définit pas ce qu'ils recouvrent effectivement.

Ainsi, des titres qui ne sont pas qualifiés, d'un point de vue comptable, de « titres de participation », peuvent malgré tout ouvrir droit au bénéfice du régime mère-fille : sur ce point, l'acception fiscale est plus large que l'acception comptable.

Il s'agit d'une divergence fondamentale avec le *a ter* du I de l'article 219 relatif à l'imposition des plus-values et moins-values, dans lequel le droit fiscal se réfère strictement au droit comptable (*cf. infra*). Or, **les montages « coquillards » exploitent précisément cette divergence de définition.**

C. ... ET DE L'IMPOSITION DES MOINS-VALUES À COURT TERME

Outre la « remontée » de dividendes en franchise d'impôt, **le montage « coquillard » repose également sur la déductibilité, soit de la moins-value de cession, soit de la provision pour dépréciation, soit de la moins-value d'annulation des titres en cas de fusion.**

1. Le régime des plus-values à long terme

En droit fiscal, les plus-values (et moins-values) sont distinguées selon qu'elles relèvent du régime du « court terme » ou du « long terme ».

Sous le régime du court terme, les plus-values sont regardées selon le droit commun des autres éléments du résultat imposable et sont imposées au taux normal de 33,1/3 %. Les moins-values sont déductibles du bénéfice imposable et font éventuellement partie du déficit reportable.

L'intérêt des montages « coquillards » tient au fait que les moins-values de cession sont de court terme et viennent donc réduire le bénéfice imposable au taux normal.

Le régime du long terme est un régime de faveur pour certains éléments de l'assiette. Ils existent plusieurs catégories de plus-values à long terme, déterminées par la loi, et imposées à des taux réduits, voire nuls.

Ainsi, les plus-values de cession de titres de participation ne sont pas imposées (sous réserve d'acquitter une quote-part de frais et charges de 10 %). Les produits de la propriété industrielle (brevets, licences, etc.) sont imposés au taux de 15 %.

2. L'application du régime du court terme aux sociétés de gestion de portefeuille est la source des montages coquillards

Le *a ter* du I de l'article 219 précise que le régime des plus-values à long terme est applicable aux cessions de titres de participation, c'est-à-dire les parts ou actions **qui revêtent ce caractère sur le plan comptable**¹.

Les titres de portefeuille qui n'ont pas cette qualification sont donc exclus du régime du long terme. Le deuxième alinéa du *a ter* précité exclut également les sociétés « *dont l'actif est constitué principalement par des titres exclus de ce régime ou dont l'activité consiste de manière prépondérante en la gestion des mêmes valeurs pour leur propre compte* ».

¹ La doctrine comptable retient des critères économiques et stratégiques pour définir les titres de participation. Il s'agit des 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.

Concrètement, une société de gestion de portefeuille dont les titres ne sont pas des titres de participation ne peut bénéficier du régime de long terme. Cette solution apparaît logique dès lors que l'avantage fiscal du long terme doit servir à développer des participations stratégiques au développement des entreprises.

De manière incongrue, la sévérité de la loi fiscale à l'égard de ces sociétés est à l'origine des montages « coquillards ».

En effet, **les titres qu'elles détiennent, bien que n'étant pas des titres de participation, peuvent ouvrir droit au bénéfice du régime mère-fille** (compte tenu de la divergence de définition évoquée *supra*). Par conséquent, **elles disposent des deux éléments nécessaires à la mise en place d'un montage « coquillard » : exonération d'impôt sur les dividendes grâce au « mère-fille » ou à l'intégration fiscale et moins-value de court terme.**

3. Le régime des provisions pour dépréciation est aligné sur celui des plus-values

Aux termes du quatrième alinéa du *a ter* du I de l'article 219 du CGI, « *les provisions pour dépréciation afférentes aux titres exclus du régime des plus-values ou moins-values en application du premier ou deuxième alinéas cessent d'être soumises à ce régime* ». Autrement dit, **si un titre ne peut bénéficier du régime des plus-values à long terme, alors une provision pour dépréciation relative à ce même titre sera également exclue de ce régime.**

Ainsi, dans le cadre d'un « coquillard », lorsque la société va constater sa perte par **le biais d'une provision pour dépréciation, celle-ci sera considérée comme une moins-value de court terme et déductible dans les mêmes conditions.**

4. En cas de fusion, la moins-value d'annulation de titres relève du court terme

D'après le 2 de l'article 221 évoqué plus haut, une fusion (ou une opération assimilée : scission ou apport partiel d'actifs) entraîne une imposition immédiate.

Néanmoins, il existe un régime de faveur, prévu à l'article 210 A (pour les fusions) du CGI, permettant d'assurer la neutralité fiscale de ces opérations, c'est-à-dire qu'elle ne soit pas assimilée à une cessation d'entreprise.

Le bénéfice du régime mère-fille est conditionné à la conservation des titres pendant au moins deux ans. Une fusion intervenant entre la mère et la

filie avant l'expiration des deux ans et placée sous le régime de faveur **n'interrompt pas le délai** (c du 1 de l'article 145 du CGI).

A l'inverse des exemples présentés ci-dessus, la société mère n'est pas une société de portefeuille et les titres de sa filiale sont bien des titres de participation. Le délai de deux ans est donc important puisque, au-delà, la cession basculerait dans le régime de long terme.

Dans le cas d'un « coquillard » par le biais d'une fusion, la mère constate une moins-value lors de l'annulation dans ses comptes des titres de sa fille et cette moins-value est de court terme – donc déductible de son résultat imposable.

D. UN ENCADREMENT INSUFFISANT DES « COQUILLARDS » DANS LE RÉGIME DE L'INTÉGRATION FISCALE

Dans le régime de l'intégration fiscale, les dividendes distribués à l'intérieur du groupe ne sont pas imposés. De même, si une société cède une participation à une autre société du groupe, la moins-value de cession est neutralisée dans le résultat d'ensemble. En revanche, tel n'est plus le cas lors d'une cession à l'extérieur du groupe.

L'article 11 de la loi de finances pour 2011 avait déjà modifié l'article 223 B du CGI afin de mettre fin à certains types de montages « coquillards » dans le cadre d'une intégration fiscale. Désormais lorsque des titres sont conservés **moins de deux ans**, lors de la détermination de la moins-value, le prix de revient (prix d'achat) de ces titres est diminué des dividendes distribués et non imposés dans le cadre de l'intégration fiscale.

Dans l'exemple chiffré présenté plus haut, la moins-value serait nulle.

Le délai de deux ans avait alors été retenu puisque, au-delà, la plus-value ou moins-value de cession de titres de participation est exonérée d'impôt dans le cadre du régime dit de « long terme » (*cf. supra*).

En réalité, certains titres, bien que conservés plus de deux ans, ne relèvent pas du « long terme » et permettent toujours de réaliser des montages « coquillards ».

E. LES MONTAGES « COQUILLARDS » CONCERNENT ÉGALEMENT LES MARCHANDS DE BIENS

Le statut fiscal des marchands de biens est prévu par le 1° du I de l'article 35 du CGI. Sur le fondement du 2 de l'article 206, les sociétés civiles qui exercent cette activité sont imposées à l'impôt sur les sociétés.

Le schéma « coquillard » est proche de ceux examinés précédemment. La société « marchand de biens » acquiert les titres d'une société immobilière

et bénéficie du régime mère-fille¹. Suite à la distribution de dividendes, elle constate une « perte sur stocks » si elle cède les titres ou constitue une provision pour dépréciation des stocks.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

L'ensemble des dispositions du présent article s'appliquent aux exercices clos à compter du 4 juillet 2012, date d'examen du présent projet de loi par le Conseil des ministres.

A. LES MOINS-VALUES ET PROVISIONS POUR DÉPRÉCIATION CONSTATÉES SUITE À LA DISTRIBUTION DE DIVIDENDES SONT SOUMISES AU RÉGIME DE LONG TERME

Les montages « coquillards » bénéficient des règles des moins-values et des provisions pour dépréciation à court terme prévue aux deuxième et quatrième alinéas du a *ter* du I de l'article 219. Le présent article les fait basculer dans le régime du long terme.

Ainsi le 1° du C (alinéas 7 et 8) modifie la première phrase du deuxième alinéa du a *ter* précité afin que **les moins-values afférentes aux titres ayant permis de bénéficier du régime mère-fille au cours de l'exercice et des cinq précédents relèvent désormais du régime de long terme.**

Le 2° du C apporte la même modification au quatrième alinéa du a *ter* précité s'agissant des provisions pour dépréciation.

En pratique, les sociétés continueront de distribuer des dividendes en franchise d'impôt et de constater une moins-value (ou de passer une provision pour dépréciation). **Néanmoins, avec le passage au régime du long terme, le montage perd tout intérêt.**

En effet, **les moins-values à long terme ne peuvent s'imputer que sur des plus-values à long terme et ne sont pas déductibles du résultat imposable.**

Il convient de noter que si la société mère constate une plus-value, celle-ci reste placée sous le régime du court terme. Le présent article met fin à un montage abusif mais n'accorde pas d'avantage fiscal aux sociétés de gestion de portefeuille.

¹ L'évaluation préalable annexée au présent article souligne que les titres de la fille sont inscrits en stock mais que « le classement comptable des titres n'ayant pas d'incidence pour l'application des sociétés mères, les parts d'une société immobilière inscrites en stock par une société marchand de biens peut ouvrir droit au régime ».

B. EN INTÉGRATION FISCALE, LES DIVIDENDES EXONÉRÉS D'IMPÔTS SONT RÉINTÉGRÉS POUR LE CALCUL DE LA MOINS-VALUE

Le D. du présent article (alinéas 11 et 12) complète l'article 223 B du CGI afin de neutraliser les montages « coquillards » réalisés dans le cadre d'une intégration fiscale. En cas de cession de titres, détenus pendant plus de deux ans, à l'extérieur du groupe, le calcul de la moins-value de cession s'opère de la manière suivante : **le prix de revient (prix d'achat) est diminué du montant des dividendes exonérés d'imposition dans le cadre du régime d'intégration fiscale au cours de l'exercice et des cinq précédents.**

Par exemple, une société de gestion de portefeuille a acheté une société pour 10 millions d'euros. Dans le cadre de l'intégration, elle a fait remonter 9 millions d'euros de dividendes en franchise d'impôt. La moins-value comptable correspond donc aux montants des dividendes. Pour le calcul de la moins-value fiscale, on fait comme si la société avait été achetée 1 million d'euros.

Le dispositif est identique dans son principe à celui adopté lors de l'examen de la loi de finances pour 2011 (pour les titres conservés moins de deux ans).

C. UN NOUVEAU MODE DE CALCUL DE LA MOINS-VALUE EN CAS DE FUSION

Le B. du présent article (alinéas 4 et 5) complète l'article 210 A du CGI relatif au régime de faveur des fusions. Désormais, si une fusion intervient avant l'expiration du délai de deux ans, « ***l'éventuelle moins-value à court terme réalisée à l'occasion de l'annulation [des] titres de participation n'est pas déductible*** » à hauteur du montant des dividendes ayant bénéficié du régime mère-fille.

La rédaction permet de laisser subsister une moins-value dont la cause ne serait pas la distribution des dividendes à la mère.

D. L'EXCLUSION DES MARCHANDS DE BIENS DES SOCIÉTÉS BÉNÉFICIAIRES DU RÉGIME MÈRE-FILLE

Le 6 de l'article 145 du CGI établit la liste des produits et participations non éligibles au régime mère-fille. Le A. du I. du présent article (alinéas 2 et 3) ajoute un *k* au 6 de l'article 145 du CGI visant les produits des parts de sociétés immobilières inscrites en stock à l'actif de sociétés « marchand de biens ».

Ainsi, le présent article met fin au montage « coquillard » par exclusion du bénéfice du régime mère-fille.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A l'initiative de la commission des finances et avec l'avis favorable du Gouvernement, l'Assemblée nationale a adopté deux amendements rédactionnels.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article complète les dispositions de l'article 11 de la loi de finances pour 2011 qui avait déjà pour objet de mettre fin à deux types de montages « coquillards ». **Il s'inscrit d'ailleurs dans la lignée des dispositifs anti-abus qui, en matière de fiscalité d'entreprise, fleurissent dans chacune des lois de finances depuis plusieurs années maintenant.**

Ces montages, qui tombaient déjà sous le coup de l'abus de droit, deviendront désormais, de par la loi, impossibles. Il faut s'en féliciter. D'après l'évaluation préalable annexée au présent article, le gain attendu de la mesure est estimé à 40 millions d'euros en 2012 et 200 millions d'euros les années suivantes. Toutefois, comme pour tout dispositif anti-abus, le chiffrage apparaît délicat à réaliser. Il est d'ailleurs probable que les montages perdant leur raison d'être, les opérations disparaissent et ne donnent pas lieu à imposition.

Néanmoins le présent article soulève plusieurs questions. L'imagination des praticiens du droit fiscal se nourrit des silences ou des omissions de la loi fiscale. A cet égard, **il est incompréhensible que le code général des impôts puisse faire référence, dans plusieurs de ses articles, aux « titres de participation », sans que ce concept ne soit nulle part défini.** Ainsi, selon les dispositions, il ne recouvre pas la même acception.

S'il peut être nécessaire de conserver une certaine souplesse, afin d'appréhender la complexité des situations des entreprises, il apparaît également évident qu'elle entretient l'optimisation fiscale.

En particulier, **il conviendrait de s'interroger sur les catégories de « titres de participation » permettant de bénéficier du régime mère-fille compte tenu du coût de ce dispositif pour les finances publiques,** estimé par le tome II du « Voies et moyens » annexé au projet de loi de finances pour 2012, au titre de l'année 2011, à plus de 25 milliards d'euros.

Il est enfin nécessaire d'adopter un amendement de précision rédactionnelle.

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

ARTICLE 14

(Art. 39 et 1586 sexies du code général des impôts)

Impôt sur les bénéficiaires des entreprises – Non déductibilité des abandons de créance à caractère financier

Commentaire : le présent article a pour objet de rendre non déductibles toutes les aides consenties par une entreprise à une autre qui ne seraient pas des aides à caractère commercial.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LES ABANDONS DE CRÉANCE ONT UN CARACTÈRE COMMERCIAL OU FINANCIER

La doctrine fiscale définit l'abandon de créance comme « *la renonciation par une entreprise à exercer les droits que lui confère l'existence d'une créance. Pour l'étude du régime fiscal des abandons de créances, il y a lieu d'y assimiler les subventions, c'est-à-dire les aides versées par une entreprise à une autre sans contrepartie directe* »¹.

L'abandon de créance nécessite une équivalence des comptabilités entre l'entreprise créancière et l'entreprise débitrice. Ainsi, préalablement à l'abandon, doivent être enregistrées, d'une part, une créance pour un montant déterminé et, d'autre part, une dette d'égal montant. De même, après l'abandon, la perte constatée chez le créancier doit être équivalente au profit enregistré chez le débiteur.

Il résulte de la jurisprudence et de la doctrine administrative que les aides (et pas seulement les abandons de créances) peuvent revêtir soit un caractère commercial, soit un caractère financier.

La doctrine fiscale précise que « *le caractère de chaque abandon de créance résulte de l'examen – non pas isolément – mais globalement de l'ensemble des éléments de fait ou de droit relevés au moment où l'abandon de créance a été consenti* »².

Elle ajoute que « *pour être qualifié de commercial, l'abandon d'une créance trouvant son origine dans des relations commerciales entre deux entreprises et consenti soit pour maintenir des débouchés, soit pour préserver des sources d'approvisionnement. [...]*

« *Un abandon de créance doit être qualifié de financier lorsque simultanément la nature de la créance (prêt, avance, ...), les liens existant*

¹ DB 4A216.

² Ibid.

entre l'entreprise créancière et l'entreprise débitrice exclusifs de toute relation commerciale ainsi que les motivations de l'abandon présentent un caractère strictement financier ».

Par exemple, une société A possède une partie du capital de la société B qui connaît des difficultés. Il s'agit d'une simple participation financière et les deux entreprises n'ont pas de liens d'affaires. La société A décide d'abandonner les créances qu'elle détient sur la société B. La motivation de cette décision est la sauvegarde de ses intérêts patrimoniaux : l'aide est donc de caractère financier.

La qualification peut toutefois se révéler délicate, notamment lorsque des relations commerciales et financières existent entre les deux entreprises. Dans ce cas, la motivation de l'entreprise qui consent à l'abandon sera déterminante. Si l'aspect commercial est prédominant, alors l'abandon sera qualifié de commercial.

B. LE CARACTÈRE COMMERCIAL OU FINANCIER DE L'ABANDON DE CRÉANCE EMPORTE DES CONSÉQUENCES FISCALES

1. L'abandon de créance est imposable chez la société qui en bénéficie

Pour l'entreprise qui bénéficie de l'abandon de créance, celui-ci vient diminuer son passif et, à due concurrence, augmenter son actif net. Par conséquent, un abandon de créance, commercial ou financier, **doit être compris dans les résultats de l'exercice** au cours duquel la dette de l'entreprise est éteinte. Il s'agit donc d'un élément imposable.

2. L'abandon de créance est normalement déductible chez la société qui le consent

a) Les abandons de créance à caractère commercial sont toujours déductibles

L'article 39 du code général des impôts (CGI) dispose que le « ***bénéfice net est établi sous déduction de toutes charges*** » et liste, de manière ni limitative, ni exhaustive, les charges déductibles et non déductibles.

Aussi les aides accordées par une entreprise à une autre (le plus souvent une société mère vis-à-vis de sa filiale) sous la forme d'abandons de créances ou de subventions sont-elles normalement déductibles de son bénéfice.

Pour être déductible, l'abandon de créance doit relever d'un **acte de gestion normal** pour l'entreprise. « *La preuve du caractère normal de l'aide est apportée lorsqu'il est établi que celle-ci a été consentie dans l'intérêt de*

l'exploitation et trouve son fondement dans l'existence d'une contrepartie réelle et suffisante ». L'administration fiscale doit alors examiner et apprécier l'ensemble des circonstances de fait qui ont contribué à l'attribution de l'aide.

A cet égard, les abandons de créance à caractère commercial sont toujours considérés comme des charges déductibles.

b) Les abandons de créances à caractère financier sont déductibles sous conditions

La déductibilité d'un abandon de créance à caractère financier va dépendre de la situation nette de la société aidée et des liens capitalistiques entre la société créancière et la société débitrice.

La situation nette comptable se définit par la différence entre le total de l'actif et le total du passif. Elle est négative si le total du passif excède celui de l'actif.

L'évaluation préalable annexée au présent article indique que *« lorsqu'elle est accordée dans l'intérêt de la société mère qui la verse, l'aide [à caractère financier] apportée est déductible uniquement pour sa fraction ne conduisant pas à valoriser sa participation dans sa filiale »*. Dans le cas contraire, une partie de l'augmentation de la valorisation serait directement prise en charge par l'Etat, au travers de la minoration de l'assiette taxable.

L'aide à caractère financier est donc considérée comme une charge déductible à concurrence :

- du montant de la situation nette négative de la société bénéficiaire de l'abandon ;

- du montant de la situation nette positive après abandon, pour un pourcentage correspondant au capital (de la société bénéficiaire) détenu par d'autres sociétés (que la société créancière).

Exemples chiffrés

La société A (créancière) possède 80 % de la société B (débitrice)

L'actif de B est de 500 000 euros et son passif de 600 000 euros. Sa situation nette est négative à hauteur de 100 000 euros.

Cas n° 1

La société A consent un abandon de créance de 100 000 euros. Il s'agit d'une charge entièrement déductible puisque la situation nette de B n'est pas positive après abandon.

La valorisation de B n'a pas augmenté après l'abandon de créance.

Cas n° 2

La société A consent un abandon de créance de 150 000 euros. La situation nette de B devient positive à hauteur de 50 000 euros.

Comme dans le cas précédent, l'abandon de créance est toujours déductible à hauteur de 100 000 euros (montant de la situation nette négative).

Comme A possède 80 % de B, elle pourra en outre déduire 20 % du montant de la situation nette positive, soit 10 000 euros. Il s'agit de la part de l'aide qui vient valoriser la participation des autres actionnaires de B.

Au total, A déduit 110 000 euros pour une aide d'un montant de 150 000 euros.

3. Le régime *ad hoc* dans le cadre du régime mère-fille

L'octroi d'une aide peut intervenir entre des entreprises qui n'ont pas de lien capitalistique. Ce sera bien souvent le cas pour les aides à caractère commercial : un fournisseur abandonne une créance auprès d'un client connaissant des difficultés de trésorerie. A l'inverse, les aides à caractère financier sont souvent dictées par le besoin de soutenir une filiale.

Normalement, **les abandons de créances sont toujours imposables chez la société bénéficiaire mais s'ils ne sont pas déductibles pour la société créancière**. Toutefois, **dans le cadre du régime mère-fille¹**, l'article 216 A du code général des impôts (CGI) prévoit que **la part non déductible n'est pas imposable chez la fille pour autant que celle-ci s'engage à augmenter son capital au profit de la société mère**, d'un montant au moins égal aux abandons de créances consentis.

C. UNE JURISPRUDENCE À L'ORIGINE DE MONTAGES OPTIMISANTS

Le régime fiscal des aides à caractère commercial ou financier est largement jurisprudentiel. Or, comme l'indique l'évaluation préalable annexée au présent article, *« la jurisprudence administrative apprécie de manière très souple l'intérêt de la mère à aider une filiale en difficulté, par exemple pour sauvegarder son propre renom. Cette jurisprudence s'applique de la même manière aux filiales françaises et étrangères, ce qui aboutit en pratique à permettre à une société mère française, via une aide à caractère financier à sa filiale étrangère, d'imputer en France des pertes étrangères »*.

Par un arrêt de 1984, le Conseil d'Etat avait d'abord retenu le principe de territorialité de l'impôt sur les sociétés², selon lequel seuls sont imposables en France les résultats des entreprises exploitées sur le territoire français. En conséquence, il avait rejeté la déductibilité des aides accordées

¹ La société mère doit posséder au moins 5 % du capital de la société fille pendant au moins deux ans.

² Conseil d'Etat, Section du contentieux, Société Synarome, 14 mars 1984, n° 33188.

aux filiales étrangères, sauf « *à titre exceptionnel lorsque les filiales traversent temporairement une situation particulièrement difficile* ».

Toutefois, dans les années 1990, il a opéré un revirement de jurisprudence. Désormais, il examine **si l'abandon d'une créance à une filiale étrangère relève ou non d'une gestion normale des intérêts de la société mère** exploitée en France, à l'instar d'une aide consentie à une filiale française (arrêt *SA Editions J-C Lattès* du 11 février 1994, confirmant un arrêt *Société Laboratoires Goupil*, en date du 9 octobre 1991). La doctrine fiscale précise cependant que « *lorsque l'abandon de créance ou la subvention a bénéficié à une société établie dans un pays à fiscalité privilégiée, les sommes ainsi transférées ne pourront être considérées comme déductibles des résultats de la société française* »¹.

Par conséquent, une société mère peut déduire les abandons de créance à caractère financier – selon le mode de calcul évoqué plus haut – consentis à ses filiales étrangères. L'évaluation préalable annexée au présent article souligne que « *cette jurisprudence très souple a permis le développement de pratique optimisante consistant à multiplier les aides à caractères financier à des filiales en difficulté, plutôt qu'à les recapitaliser. Ces pratiques optimisantes se sont principalement développées à l'égard de filiales étrangères, conduisant à la remontée massive de pertes étrangères en France* ».

L'évaluation préalable ne donne pas d'estimation des pertes ainsi remontées et déduites de l'assiette imposable en France.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Afin de lutter contre les montages optimisants décrits plus haut, le présent article complète, par un nouveau paragraphe 13, l'article 39 du CGI, relatif aux charges déductibles et non déductibles, afin de rendre non déductibles les « **aides de toute nature consenties à une autre entreprise, à l'exception des aides à caractère commercial** » (alinéas 2 et 3).

Cette disposition vise les « aides » ce qui inclut, outre les abandons de créance, les subventions (même si, en pratique, elles sont plus rares). De même, la rédaction retient les aides « *de toute nature* », sans mentionner le caractère financier afin d'embrasser le champ le plus large possible et d'éviter, dans la mesure du possible, le développement de nouvelles optimisations.

Par ailleurs, le présent article modifie, par coordination, l'article 1586 *sexies* du CGI, relatif à la définition de la valeur ajoutée dans le cadre de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE). En effet, le quatrième alinéa du a de cet article prévoit que, pour le calcul de la valeur

¹ DB 4A216.

ajoutée, le chiffre d'affaires est majoré « *des abandons de créance à caractère financier à la hauteur du montant déductible des résultats imposables* ».

Dès lors que les abandons de créance ne seront plus déductibles, ce membre de phrase devient inutile, de même que le huitième alinéa du b du même article 1586 *sexies*. Ils sont donc supprimés par le présent article (alinéas 4 à 6).

Ces dispositions s'appliquent aux exercices clos à compter du 4 juillet 2012, date d'examen du présent projet de loi par le Conseil des ministres.

*

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le dispositif anti-abus retenu par le présent article pourrait apparaître inutilement sévère puisqu'il rend non déductibles toutes les aides à caractère financier, que celles-ci soient consenties à des entreprises françaises ou étrangères. Or les montages optimisants concernent principalement des entreprises étrangères. Toutefois, dans le cadre des règles européennes relatives à la libre circulation des capitaux et à la liberté d'établissement, il n'était pas possible, dans notre législation, d'interdire la déductibilité des seules aides consenties à des filiales étrangères.

La critique est en outre largement atténuée par le fait que, **en France, les abandons de créances à caractère financier interviennent surtout dans des groupes fiscaux** bénéficiant soit du régime de l'intégration fiscale, soit du régime mère-fille.

Dans le cas de l'intégration fiscale, l'article 223 B du CGI indique clairement qu'un abandon de créance est neutre dans la détermination du résultat d'ensemble imposable.

En ce qui concerne le régime mère-fille, ainsi que cela a été évoqué précédemment, les abandons de créance à caractère financier non déductibles chez la mère ne sont pas imposés chez la fille, pour autant que celle-ci procède à une augmentation de capital en faveur de sa mère. Dès lors, il existe un **moyen de neutralisation fiscale de la non-déductibilité** qui, de surcroît, est **vertueux puisqu'il incite à procéder à une recapitalisation d'une société en difficulté**.

Par conséquent, au regard des pratiques constatées par l'administration fiscale, et bien que le présent article ait une portée générale, son impact devrait normalement être concentré sur les seuls abandons de créance aux entreprises étrangères. Ce point fera l'objet d'une attention particulière de la part de votre rapporteur général.

Enfin, d'après l'évaluation préalable annexée au présent article, le gain attendu de la mesure serait de 40 millions d'euros en 2012 et de 200 millions d'euros à compter de 2013. A l'instar des autres dispositifs anti-abus, ce chiffrage doit être lu avec précaution faute de données suffisantes.

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

ARTICLE 15

(Art. 38 et 209 du code général des impôts)

**Élimination des distorsions entre le régime fiscal des subventions
et celui des apports**

Commentaire : le présent article a pour objet de mettre fin à des montages optimisants qui consistent, pour une société mère, à aider une filiale en difficulté par la voie d'une recapitalisation, afin de constater une moins-value déductible de son impôt sur les sociétés lors de la cession de ladite filiale.

I. LE DROIT EXISTANT

Les apports, en numéraire, en nature ou en industrie, sont les biens mis en commun par les associés lors de la constitution d'une société. Chacun reçoit, en contrepartie de son apport, des titres de la société (actions ou parts sociales).

Au cours de la vie de la société, les associés, personnes morales ou physiques, peuvent décider de procéder à une recapitalisation par le biais de suppléments d'apport, qui donnent également lieu à **l'émission de titres au profit des associés apporteurs ou à la majoration du nominal des titres existants**.

A. LA NEUTRALITÉ FISCALE DES SUPPLÉMENTS D'APPORT...

Lorsqu'une société procède à la recapitalisation d'une de ses filiales, le versement effectué n'est **pas déductible de son résultat fiscal**. Il s'agit d'une immobilisation dont les variations de valeur se constatent au moyen de provisions pour dépréciation et de plus ou moins-value (si la société mère effectue une cession).

Pour la société fille, bénéficiaire de la recapitalisation, **l'apport n'est pas imposable**. En effet, l'article 38-2 du code général des impôts (CGI) dispose que « *le bénéfice net est constitué par la différence entre les valeurs de l'actif net à la clôture et à l'ouverture de la période dont les résultats doivent servir de base à l'impôt **diminuée des suppléments d'apport et augmentée des prélèvements effectués au cours de cette période par l'exploitant ou par les associés*** ».

Par symétrie, **une subvention ou un abandon de créance sont déductibles chez l'apporteur et imposables chez le bénéficiaire**.

Si la mère veut aider sa filiale, la fiscalité n'entre pas dans son choix de recourir à une subvention (ou un abandon de créance) plutôt qu'à une recapitalisation. Les règles fiscales sont neutres.

B. ... DISPARAÎT SI LE BÉNÉFICIAIRE CONNAÎT UNE SITUATION NETTE NÉGATIVE ET QUE L'APPORTEUR CÈDE LES TITRES DE LA FILIALE

En revanche, **la neutralité fiscale disparaît dès lors que la mère sait qu'elle va céder sa filiale peu de temps après l'avoir aidée, pour autant que cette dernière présente une situation nette négative.**

La situation nette comptable se définit par la différence entre le total de l'actif et le total du passif. Elle est négative si le total du passif excède celui de l'actif. La situation nette négative peut justifier de procéder à une recapitalisation, à une subvention ou à un abandon de créance.

Dans l'hypothèse d'une recapitalisation, l'apport effectué n'est **pas déductible** du résultat fiscal de la société apporteuse demeure **non imposable** chez la fille.

Toutefois, en contrepartie de la recapitalisation, la société apporteuse reçoit des titres pour la valeur correspondant à l'apport. Toutefois, la valeur réelle de ses titres est **nulle**, du fait de l'apurement de la situation nette négative par ledit apport.

Par conséquent, la société apporteuse constate une **provision pour dépréciation** des titres. En cas de cession des titres, la société apporteuse réalisera une **moins-value**, correspondant à la différence entre la valeur de l'apport et celle des titres.

Si la cession intervient dans un délai inférieur à deux ans, la moins-value relève du **régime de court terme et est déductible du résultat imposable**. Dans le cas contraire, elle tombe sous le régime de long terme et s'impute alors sur des plus-values de même nature¹.

La cession rapide de la filiale permet donc de constater une charge déductible et de diminuer d'autant le bénéfice imposable de la société mère. D'après l'évaluation préalable annexée au présent article, « *il en résulte une distorsion fiscale [par rapport au recours à une subvention ou à un abandon de créance], l'opération ayant globalement pour effet de créer une charge sans profit corrélatif* ». Elle ajoute que « *les incidences budgétaires de cette anomalie fiscale sont significatives, ce type d'opérations étant très fréquent* ». En effet, si la société mère sait qu'elle devra céder sa filiale dans un bref délai, elle choisira toujours l'option de la recapitalisation plutôt que l'aide à caractère financier pour l'aider.

¹ Les plus-values de cession sur titres de participation sont imposées à 0 %, sous réserve du paiement d'une quote-part pour frais et charges de 10 %.

Exemple chiffré

La société A détient la société B qui présente une situation nette négative d'un million d'euros.

Cas n° 1 : recapitalisation

A décide de recapitaliser sa filiale à hauteur d'un million d'euros. Cet apport n'est pas déductible pour A et ne constitue pas un profit imposable pour B.

La société B a désormais une valeur proche de 0.

Les titres reçus par A en contrepartie de l'apport ont une valeur nulle.

L'apport n'est pas déductible pour A et n'est pas imposable pour B : l'opération est neutre pour les finances de l'Etat.

Peu de temps après, elle cède B et constate donc une moins-value pour un montant d'un million d'euros.

La cession intervenant sous le régime du court terme, la moins-value vient minorer le bénéfice imposable et constitue, au final, un gain d'impôt sur les sociétés de 333 333 euros.

Cas n° 2 : aide à caractère financier (subvention ou abandon de créance)

L'article 14 du présent projet de loi rend non déductible (chez la mère) les aides à caractère financier, que ce soit un abandon de créance ou une subvention.

A décide d'abandonner des créances à hauteur d'un million d'euros. Si elles sont de caractère financier, elles ne seront pas déductibles pour la mère. En pratique, le choix de l'intégration fiscale ou du régime mère-fille permettra d'éviter l'imposition chez la fille. L'opération est normalement neutre pour les finances de l'Etat. Il peut toutefois exister des cas pour lesquels l'abandon de créance sera non déductible chez la mère et imposable chez la fille.

Peu de temps après, la société A cède la société B. Elle constate une moins-value sur les titres qu'elle possédait déjà, mais l'abandon de créances ne lui apporte pas un supplément de moins-value déductible.

Au total, d'un point de vue fiscal, si la société A sait qu'elle devra céder sa filiale, seul le recours à la recapitalisation présente un intérêt.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. LE SUPPLÉMENT D'APPORT EST IMPOSÉ CHEZ LA FILIALE

L'article 38 du CGI dispose que le bénéfice net résulte de la différence entre les valeurs de l'actif net à la clôture et à l'ouverture, **diminuée des suppléments d'apport**.

Par exemple, pour une société filiale, la différence entre l'actif net à la clôture et l'ouverture est de 100. Elle a, par ailleurs, bénéficié d'un supplément d'apport de sa mère de 100. Son bénéfice net, d'après l'article 38 précité, est donc de 0.

Le présent article vient compléter l'article 38 du CGI par un 4 *ter* (alinéas 2 et 3) qui précise que pour l'application de la disposition évoquée ci-dessus, « **les suppléments d'apport sont retenus à hauteur de la valeur réelle [...] soit des titres émis en contrepartie, soit de la majoration nominale des titres existants effectuée en contrepartie** ».

Si la recapitalisation a simplement permis de renflouer la société filiale, la valeur des titres reste nulle. Par conséquent, pour l'application de l'article 38, si la société filiale a bénéficié d'un apport de 100, il n'est retenu que pour la valeur réelle des titres, à savoir 0. Dans le cas exposé ci-dessus, le bénéfice net de la société serait donc de 100.

Ainsi, même si la société mère cède ses titres et constate une moins-value déductible, le supplément d'apport aura donné lieu à une imposition chez la fille. La neutralité fiscale est ainsi rétablie.

B. UN DISPOSITIF VISANT À ÉVITER UNE DOUBLE IMPOSITION

Par ailleurs, le B. du présent article (alinéas 4 à 6) crée un nouveau VII *bis* afin d'éviter une éventuelle double imposition lorsque la recapitalisation est réalisée par compensation avec une créance liquide et exigible¹ détenue par la mère sur sa filiale.

La société A détient une créance sur sa filiale la société B, pour une valeur de 100. B procède à une recapitalisation et transforme sa créance en titres émis au profit de A pour un montant de 100.

Si la situation nette de B était négative, par exemple à hauteur de 100, la société A avait passé une provision pour dépréciation de sa créance. Suite à la recapitalisation, cette provision est rapportée au bénéfice imposable de A. Un profit est donc constaté chez la société apporteuse.

En comptabilité, ce profit va être annulé par une dépréciation, cette fois-ci non plus sur la créance mais sur les titres détenus par A (qui ont une

¹ La créance est liquide si elle peut être estimée en numéraire. Elle est exigible si le débiteur ne dispose pas d'un délai pour la rembourser.

valeur nulle). Du point de vue du droit fiscal, en revanche, la dépréciation sur titres de participation n'est pas déductible si ceux-ci bénéficient du régime des plus-values à long terme (c'est-à-dire en cas de détention plus de deux ans).

Au total, dans ce cas précis, on constate une double imposition. D'abord, chez la société bénéficiaire de l'apport – c'est l'objet du présent article – et chez la société apporteuse puisqu'elle ne peut pas déduire une dépréciation sur titres de participation pourtant constatée au niveau comptable.

Le 1 du nouveau VII *bis* de l'article 209 du CGI prévoit que lorsque des titres de participation (relevant du régime du long terme) ont été acquis dans le cadre d'une opération de recapitalisation décrite ci-dessus, le « *profit imposable est déterminé en tenant compte de la valeur réelle des titres reçus en contrepartie* ». Autrement dit, la dépréciation ne sera pas déductible, mais, dans le calcul final du bénéfice imposable, le fait de retenir la valeur réelle des titres, à savoir 0, permet d'éviter la double imposition.

Le 2 du nouveau VII *bis* de l'article 209 du CGI dispose que la moins-value de cession des titres n'est pas déductible du résultat imposable, ni du résultat net des plus-values de cession relevant du long terme.

Au total, ce dispositif permet **d'éliminer la double imposition** qui résulterait de l'application du A du présent article.

*

Le II du présent article prévoit que le nouveau dispositif s'applique aux exercices clos à compter du 4 juillet 2012, date d'examen du présent projet de loi en Conseil des ministres.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

A l'initiative de son rapporteur général, notre collègue député Christian Eckert, la commission des finances avait adopté une rédaction entièrement nouvelle du présent article – hormis pour la date d'entrée en vigueur.

En effet, le Gouvernement avait fait le choix de taxer l'apport chez la fille et non pas chez la mère. Il avait initialement retenu cette option en considérant que la société bénéficiaire de l'apport est la seule qui s'est véritablement enrichie grâce à l'opération.

Il était possible de rendre non déductible la moins-value constatée chez la mère, mais le Gouvernement avait considéré que la société apporteuse, pour sa part, doit pouvoir constater comptablement et fiscalement sa moins-value.

Or, comme l'indique dans son rapport écrit notre collègue député Christian Eckert, rapporteur général, « *il est permis de s'interroger sur le choix opéré. Le présent article a pour objet de lutter contre les abus qui [...] résultent davantage de la moins-value de cession éventuellement réalisée par la société apporteuse que de la non imposition du montant apporté dans le chef de la société qui en bénéficie. L'option retenue aboutit à taxer en tout état de cause le supplément d'apport chez la société bénéficiaire, que l'apport soit réalisé dans la perspective d'une moins-value ultérieure ou dans le cadre d'une véritable opération de restructuration d'une entreprise en difficulté* ».

Par conséquent, le texte du présent article, résultant de l'amendement adopté par la commission des finances de l'Assemblée nationale, disposait que « *la moins-value résultant de la cession, moins de deux ans après leur émission, de titres de participation acquis en contrepartie d'un apport réalisé au profit d'une société dont l'actif net est négatif ou nul n'est pas déductible* ».

Il est à noter que ce choix évite le problème de la double imposition exposé plus haut.

Lors de l'examen en séance, le Gouvernement a proposé l'adoption de deux sous-amendements.

Le premier remplace la référence à une société dont l'actif est négatif ou nul par une société « *dont la valeur réelle à la date [de l'émission des titres de participation] est inférieure à leur valeur d'inscription en comptabilité* ». La moins-value de cession est alors non déductible « *dans la limite du montant résultant de la différence entre la valeur d'inscription en comptabilité desdits titres et de leur valeur réelle à la date de leur émission* ».

L'exposé des motifs du sous-amendement explique que « *ce critère caractérise mieux les situations où la moins-value de cession dans les deux années de l'émission de titres reflète une opération optimisante, indépendamment de la situation nette de la société qui bénéficie de l'apport* ».

Le second sous-amendement modifie la date d'entrée en vigueur du dispositif qui s'applique « *aux cessions de titres reçus en contrepartie d'apports réalisés à compter du 19 juillet 2012* ». La mesure n'est plus rétroactive comme elle l'était dans le texte initial.

En séance, Jérôme Cahuzac, ministre chargé du budget, a expliqué que « *dès lors que la rédaction du texte est modifiée, il semble préférable au Gouvernement, dans le souci de loyauté [...], de repousser l'entrée en vigueur de cette mesure au 19 juillet, c'est-à-dire à la date de l'adoption de l'amendement* ».

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le présent article répond à la **nécessité de rétablir la neutralité fiscale entre les différentes modalités d'aide à une filiale en difficulté.**

La rédaction de la commission des finances de l'Assemblée nationale par laquelle la moins-value de cession constatée par la mère est rendue non-déductible apparaît **plus juste au regard de l'objectif anti-abus** poursuivi par le présent article. En effet, la filiale, certes enrichie par la recapitalisation, ne profitait pas directement du montage fiscal *a contrario* de la mère. L'imposition devait donc porter sur cette dernière.

Les sous-amendements proposés par le Gouvernement conduisent à ce que le présent article ne s'applique qu'aux opérations mises en œuvre à l'avenir. Ils répondent en cela à un **impératif de loyauté** vis-à-vis des acteurs économiques comme l'a souligné le ministre chargé du budget.

Le gain attendu de la mesure est de 40 millions d'euros en 2012 et de 200 millions d'euros en 2013. Toutefois, le Gouvernement ne dispose pas de données suffisantes pour établir un chiffrage précis. A cet égard, on peut regretter que l'évaluation préalable du présent article ne présente pas au Parlement tous les éléments lui permettant d'apprécier en détail les conséquences du présent article.

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

ARTICLE 15 bis (nouveau)
(Art. L. 31-10-2 du code de la construction et de l'habitation)

Eligibilité au prêt à taux zéro (PTZ+)

Commentaire : le présent article, inséré par l'Assemblée nationale, propose d'élargir l'éligibilité au PTZ+ des achats de logements en location-accession, conventionnés et agréés avant l'entrée en vigueur de la réglementation thermique RT 2012.

I. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté à l'unanimité le présent article, à l'initiative de notre collègue député Daniel Goldberg, avec l'avis favorable de la commission des finances et du Gouvernement.

Il modifie sur un point particulier les **conditions d'éligibilité au PTZ+** définies par l'article 86 de la loi de finances n° 2011-1977 pour 2012, codifiées à l'article L. 31-10-2 du code de la construction et de l'habitation et applicables à compter du 1^{er} janvier 2012.

Le texte en vigueur conditionne l'octroi du PTZ+, à compter du 1^{er} janvier 2013, au respect de la réglementation thermique RT 2012.

Ce faisant, il pénalise les ménages à revenus modestes qui ont conclu, en 2011, un **contrat de location-accession** (PSLA) pour devenir propriétaires à titre de résidence principale d'un logement neuf conçu avant la mise en œuvre de cette réglementation thermique, et qui ne pourront pas bénéficier du PTZ+ lors de la levée d'option en 2013 alors même que le plan de financement prenait en compte le bénéfice de l'ancien PTZ.

Le texte adopté par l'Assemblée nationale écarte donc la condition de respect de la réglementation thermique RT 2012, pour l'attribution d'un PTZ+, sous réserve que les logements concernés aient obtenu l'agrément PSLA avant le 1^{er} janvier 2012.

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Un **dispositif identique a été adopté par le Sénat** lors de l'examen de la loi de finances pour 2012, à l'initiative de notre collègue Marie-Noëlle Lienemann. **Malheureusement, l'Assemblée nationale l'avait supprimé en seconde lecture.**

Il répare une injustice qui aurait frappé directement plus de **2 000 ménages** à revenus modestes qui ont conclu ces derniers mois un contrat de location-accession PSLA pour devenir propriétaires à titre de résidence principale d'un logement neuf, conçu avant la mise en œuvre de cette réglementation thermique, et qui ne seront matériellement pas en situation de lever leur option d'achat avant le 31 décembre 2012.

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

II – RESSOURCES AFFECTÉES

ARTICLE 16

Réforme de la contribution de France Télécom à l'Etat pour la prise en charge de la retraite de ses fonctionnaire

Commentaire : le présent article a pour objet de modifier les modalités de calcul de la contribution versée à l'Etat par France Télécom pour le financement du système de retraite de ses fonctionnaires, afin de tirer les conséquences d'une décision de la Commission européenne ayant estimé que les modalités actuelles de calcul sont assimilables à une aide d'Etat.

I. LES MODALITÉS DE FINANCEMENT DES PENSIONS DES FONCTIONNAIRES DE FRANCE TÉLÉCOM

Les modalités de financement des pensions des fonctionnaires de France Télécom ont évolué avec le statut de l'entreprise.

Jusqu'en 1990, leur système de retraite était identique à celui des autres fonctionnaires de l'Etat.

Après la transformation de France Télécom en un établissement public en 1990, France Télécom a financé les pensions de ses fonctionnaires par une retenue sur leur traitement, au titre de la cotisation salariale, et une contribution complémentaire qui peut s'assimiler à une cotisation employeur.

En 1996, France Télécom devient une société anonyme et les recrutements s'opèrent désormais dans le cadre de contrats de droit privé.

L'entreprise France Télécom est tenue de verser une contribution libératoire assise sur le traitement de ceux de ses agents qui ont été embauchés comme fonctionnaires, et dont le principe est fondé sur l'égalisation des niveaux de charges sociales et fiscales avec les autres entreprises du secteur des télécommunications – en excluant toutefois le risque chômage et les versements au régime de garantie des salariés. En pratique, la contribution est calculée par l'application d'un « *taux d'équité concurrentielle* » à une assiette constituée des traitements des fonctionnaires de l'entreprise.

Par ailleurs, en vue d'assurer le financement d'une partie du déficit structurel du régime de retraite de ses fonctionnaires (puisque'il n'y a plus de recrutement à France Télécom sous le statut de fonctionnaire), France Télécom a versé, entre 1997 et 2011, une soulte d'un montant total de 5,7 milliards d'euros.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Dans une décision rendue le 20 décembre 2011 suite à une plainte des concurrents de France Télécom, la Commission européenne a estimé que le financement du régime de retraites des fonctionnaires de France Télécom constitue une aide d'Etat, mais qu'il est sur le principe conforme au droit communautaire et que les avantages financiers de la réforme ont été « *jusqu'à présent neutralisés* ».

Mais la Commission européenne a estimé que les modalités de calcul de la cotisation employeur de France Télécom devaient, comme pour ses concurrents, inclure le risque chômage et les versements au régime de garantie des salariés. La Commission européenne a donc pris en compte l'ensemble des cotisations sociales, et pas seulement les cotisations au titre de la retraite, pour apprécier une éventuelle distorsion de concurrence. Elle a demandé une adaptation des modalités de calcul des cotisations le 30 juillet 2012 au plus tard.

Le recours en annulation formé par l'Etat contre la décision de la Commission n'étant pas suspensif, le dispositif proposé au présent article vise à **modifier le calcul de la contribution versée par France Télécom, en intégrant le risque chômage et la garantie des salaires.**

L'Assemblée nationale a adopté cet article sans modification.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le dispositif proposé a pour effet de porter le taux d'équité concurrentielle (la cotisation employeur de France Télécom) de 36,95 % à 43,90 %, soit un surcroît de recettes pour le compte d'affectation spéciale « Pensions » de 125 millions d'euros en 2012, correspondant à une majoration de 15 % des versements de France Télécom à l'Etat au titre du paiement des pensions.

Ce surplus de versement, représentant 3 % du résultat net du groupe France Télécom en 2011 (3,83 milliards d'euros) pèse sur sa situation financière.

Il n'y a cependant pas d'autre solution qu'une mise en conformité avec la décision de la Commission européenne, dans l'attente du jugement du recours en annulation formé par la France. Si la Cour de justice de l'Union européenne donnait raison à l'Etat français, les surplus ainsi versés par France Télécom au titre des pensions devraient être restitués à l'entreprise.

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

ARTICLE 17

Création du compte d'affectation spéciale « Participation de la France au désendettement de la Grèce »

Commentaire : cet article propose de créer un compte d'affectation spéciale « Participation de la France au désendettement de la Grèce », chargé de retracer :

- en recettes, le produit de la contribution spéciale versée par la Banque de France au titre de la restitution des revenus qu'elle a perçus sur les titres grecs détenus en compte propre ;

- en dépenses, le versement de la France à la Grèce au titre de la restitution à cet Etat de ces revenus, et les rétrocessions éventuelles de trop-perçu à la Banque de France.

I. LA SITUATION ACTUELLE

A. LES DEUX PROGRAMMES D'AIDE EN FAVEUR DE LA GRÈCE

La Grèce fait l'objet de deux programmes d'aide, synthétisés par le tableau ci-après.

Les deux programmes d'aide à la Grèce

(en milliards d'euros)

	Premier programme			Deuxième programme			Total des décaissements	
	2010-2011	2012	Total	2012-2014	2015	Total	2012-2014	2010-2015
FMI	20,0	10,0	30,0	9,8	8,2	18,0	19,8	48,0
Zone euro*	52,9	24,4	77,3	120,2	0,0	120,2	144,6	197,5
<i>Dont :</i>								
<i>Programme</i>	52,9	24,4	77,3	84,7		84,7	109,1	162,0
<i>Participation du secteur privé</i>				35,5		35,5	35,5	35,5
Total	72,9	34,4	107,3	130,0	8,2	138,2	164,4	245,5

* Prêts bilatéraux (2010-2011) puis FESF.

Source : d'après les informations transmises par le Gouvernement au rapporteur général le 22 juillet 2012

1. Le premier programme d'aide : les prêts bilatéraux

Le **premier**, de **près de 110 milliards d'euros**, consiste en des **prêts bilatéraux** décidés par l'Eurogroupe le 2 mai 2010, complétés par des prêts du FMI.

Il se répartit entre 77,3 milliards d'euros apportés par les Etats de la zone euro et 30 milliards d'euros pour le FMI.

2. Le deuxième programme d'aide

a) Des prêts publics de 130 milliards d'euros en 2012-2014

Le **deuxième** programme d'aide, qui s'y ajoute, a été mis en œuvre en deux étapes :

- il y a eu tout d'abord le « faux départ » du programme annoncé le 21 juillet 2011 (abandonné car réduisant de manière insuffisante la dette de la Grèce) ;

- le « vrai » deuxième programme, dont les grandes lignes ont été fixées par les chefs d'Etat et de gouvernement de la zone euro le 26 octobre 2011, a été finalisé et adopté par l'Eurogroupe le 20 février 2012.

Ce deuxième programme s'élève à **130 milliards d'euros** en 2012-2014 (dont 120 milliards pour le FESF).

Le Fonds européen de stabilité financière (FESF)

Le Fonds européen de stabilité financière (FESF) a été mis en place à l'issue du sommet des chefs d'Etat et de gouvernement de la zone euro du 7 mai 2010 et du Conseil Ecofin des 9 et 10 mai 2010.

L'accord-cadre instituant le FESF prévoit que des programmes d'aide ne pourront plus être lancés après le 30 juin 2013. Cette date n'est pas remise en cause par l'anticipation à 2012 de l'institution du Mécanisme européen de stabilité (MES).

Le FESF est une société anonyme de droit luxembourgeois, régie par l'accord-cadre du 7 juin 2010 entre lui-même et chacun des seize Etats qui constituaient alors la zone euro (l'Estonie, qui a adopté l'euro le 1^{er} janvier 2011, y contribue dans le cadre du premier amendement à l'accord-cadre).

Le FESF prend ses décisions à l'unanimité.

Non doté en capital, il se finance sur les marchés, avec la garantie des Etats participants, pour prêter aux Etats de la zone euro en difficulté.

Le FESF doit octroyer des prêts à l'Irlande, au Portugal et à la Grèce à hauteur de respectivement 17,7 milliards, 26 milliards et 144,6 milliards d'euros. Sa capacité de prêt initiale étant de 440 milliards d'euros, 250 milliards d'euros demeurent disponibles (notamment pour les 100 milliards d'euros susceptibles d'être prêtés à l'Espagne).

b) Une participation du secteur privé correspondant à des pertes actualisées de plus de 70 %

Dans le cas du secteur privé, ce deuxième programme prévoit une « *participation du secteur privé* » (« *private sector involvement* », PSI), comprenant :

- une décote de 53,5 % sur la dette négociable (soit plus de 100 milliards d'euros sur un total de 200 milliards) ;

- pour la petite centaine de milliards d'euros restants, un échange le 12 mars 2012 par le secteur privé des titres existants contre des titres à très long terme, à des taux plus faibles¹ ;

- au total, des pertes actualisées de plus de 70 % (contre 21 % pour le programme annoncé en juillet 2011).

2. La participation de la France aux deux programmes d'aide

Dans le cas de la **France**, les montants prêtés dans le cadre des **prêts bilatéraux** sont de **11,4 milliards d'euros** :

- 16,8 milliards d'euros étaient initialement prévus ;

- mais il a depuis été décidé qu'à partir de 2012 les montants seront versés non dans le cadre du dispositif de prêts bilatéraux, mais par le FESF. Ainsi, le présent projet de loi réduit de 4,3 milliards d'euros les crédits de paiement destinés à ces prêts en 2012 dans le cas de la France, améliorant d'autant la prévision de solde budgétaire (mais pas de solde public au sens de la comptabilité nationale, les prêts étant considérés non comme des dépenses, mais comme des opérations financières).

Sur les 144,6 milliards d'euros pris en charge par le **FESF** au titre du reliquat du premier programme et du second programme, **31,6 milliards** correspondent à des engagements de la **France**, qui vont augmenter à due concurrence **la dette publique au sens de la comptabilité nationale**².

Au total, compte tenu d'un mécanisme de sur-garantie, les 31,6 milliards d'euros de prêts du FESF à la Grèce en 2012-2014³ devant être

¹ La participation a été de plus de 95 %, notamment du fait de la décision des autorités grecques d'activer les clauses d'action collective pour les titres sous droit grec.

² En effet, dans une décision du 27 janvier 2011, Eurostat estime que le FESF n'est pas une « unité institutionnelle » indépendante, mais une émanation des Etats de la zone euro. En conséquence, la dette du FESF est considérée par Eurostat comme une dette des Etats contributeurs, répartie en fonction de leur part dans le total des garanties.

³ 24,4 milliards d'euros au titre du premier programme et 120,2 milliards d'euros au titre du deuxième.

garantis par la France correspondront à une garantie de **plus de 50 milliards d'euros**¹.

La participation de la France aux deux plans d'aide à la Grèce

(en milliards d'euros)

	Prêts bilatéraux (premier programme)	FESF			
		Reliquat du premier programme*	Deuxième programme*	Total*	Avec sur-garantie**
	2010-2011	2012	2012-2014		
Programme	11,4	5,3	18,5	23,8	38,3
Participation du secteur privé			7,8	7,8	12,5
Total	11,4	5,3	26,3	31,6	50,8

* Garantie en principal hors sur-garantie. Il s'agit du produit des déboursements prévus par le FESF et de la part de la France après sortie des Etats sous programme (21,8 %).

** Le montant de la garantie de la France dans le cadre du second programme d'aide est de l'ordre de 50,8 milliards d'euros, et non 31,6 milliards, du fait d'une sur-garantie actuellement de 160,8 % (et dont l'accord-cadre relatif au FESF prévoit qu'elle ne dépassera pas 165 %).

Source : commission des finances, d'après les informations transmises le 22 juillet 2012 par le Gouvernement

B. LE REVERSEMENT À LA GRÈCE DES REVENUS FUTURS TIRÉS PAR LES BANQUES CENTALES NATIONALES DE LA DÉTENTION D'OBLIGATIONS SOUVERAINES GRECQUES

Les montants indiqués ci-avant pour le second programme d'aide ne comprennent pas **deux éléments « périphériques » de l'accord** :

- une **réduction supplémentaire rétroactive des taux d'intérêts** du dispositif de prêts bilatéraux à la Grèce. Ainsi, le présent projet de loi de finances rectificative réduit de 0,3 milliard d'euros l'estimation des intérêts devant être versés par la Grèce en 2012 (comptabilisés parmi les recettes non fiscales) ;

- le **reversement par les Etats membres à la Grèce des revenus futurs tirés jusqu'en 2020 par leurs banques centrales de leurs obligations souveraines grecques, qui fait l'objet du présent article.**

Par rapport au montant du second programme d'aide (130 milliards d'euros), les sommes en jeu – 1,4 milliard d'euros dans le premier cas et 1,8 milliard d'euros dans le second – sont **peu significatives**. Elles sont

¹ Les appels de garantie éventuels sont égaux à la part de la France (21,8 % après prise en compte de la sortie des Etats sous programme), auquel il convient d'appliquer le pourcentage de sur-garantie. Selon les informations transmises le 18 avril 2012 par le Gouvernement à la commission des finances, ce pourcentage de sur-garantie, inférieur à 165 % en vertu de l'accord-cadre relatif au FESF, est fixé de manière à faire bénéficier l'émission de la meilleure notation possible, et vaut actuellement 160,8 %.

également modestes en termes d'impact attendu sur le ratio dette/PIB : respectivement 2,8 et 1,8 point. A titre de comparaison, on rappelle que l'objectif fixé par l'Eurogroupe le 20 février 2012 était de ramener le ratio dette/PIB de la Grèce, de 165 points en 2011, à 120,5 points en 2020 – objectif revu à la baisse à 116,5 points de PIB par le rapport de la Commission européenne de mars 2012 (l'évaluation préalable du présent article retenant ce dernier chiffre)¹.

L'impact de deux éléments « périphériques » du programme du 20 février 2012 sur les finances publiques de la Grèce

	Réduction du ratio dette/PIB en 2020 (en points)	Réduction des besoins de financement en 2012-2014* (en Mds €)
Diminution rétroactive des taux d'intérêt	2,8 (6 Mds €)	1,4
Reversement à la Grèce des revenus tirés jusqu'en 2020 par les banques centrales nationales des obligations souveraines grecques (mesure concernée par le présent article)	1,8 (4 Mds €)	1,8

* L'évaluation préalable du présent projet de loi précise que « l'accord du 20 février 2012 prévoit que la rétrocession des revenus des banques centrales nationales de la zone euro sur la période 2012-2020 permettra une réduction de la dette grecque de 4 Md€ en 2020 (soit 1,8 point de PIB) et de 1,8 Md€ sur la seule durée du deuxième programme (2012-2014) ».

Source : déclaration de l'Eurogroupe du 21 février 2012

Toutefois les sommes en jeu sont politiquement sensibles, dans la mesure où, contrairement aux 130 milliards d'euros du FESF et du FMI, il ne s'agit pas de prêts, mais bien de **pertes** que les Etats de la zone euro acceptent de consentir vis-à-vis de la Grèce.

¹ Commission européenne, « The Second Economic Adjustment Programme for Greece », *European Economy, Occasional papers 94*, mars 2012.

Extrait de la déclaration de l'Eurogroupe du 21 février 2012

Texte original en anglais

« The Eurogroup takes note that the Eurosystem (ECB and NCBs) holdings of Greek government bonds have been held for public policy purposes. The Eurogroup takes note that the income generated by the Eurosystem holdings of Greek Government bonds will contribute to the profit of the ECB and of the NCBs. The ECB's profit will be disbursed to the NCBs, in line with the ECB's statutory profit distribution rules. The NCBs' profits will be disbursed to euro area Member States in line with the NCBs' statutory profit distribution rules.

« • The Eurogroup has agreed that certain government revenues that emanate from the SMP profits disbursed by NCBs may be allocated by Member States to further improving the sustainability of Greece's public debt. All Member States have agreed to an additional retroactive lowering of the interest rates of the Greek Loan Facility so that the margin amounts to 150 basis points. There will be no additional compensation for higher funding costs. This will bring down the debt-to-GDP ratio in 2020 by 2.8pp and lower financing needs by around 1.4 bn euro over the programme period. National procedures for the ratification of this amendment to the Greek Loan Facility Agreement need to be urgently initiated so that it can enter into force as soon as possible.

« • Furthermore, governments of Member States where central banks currently hold Greek government bonds in their investment portfolio commit to pass on to Greece an amount equal to any future income accruing to their national central bank stemming from this portfolio until 2020. These income flows would be expected to help reducing the Greek debt ratio by 1.8pp by 2020 and are estimated to lower the financing needs over the programme period by approximately 1.8 bn euro. »

Traduction par la commission des finances

« L'Eurogroupe constate que la détention par l'Eurosystème (BCE et [banques centrales nationales]) de titres de l'Etat grec résulte d'objectifs de politiques publiques. L'Eurogroupe constate que le revenu suscité par la détention par l'Eurosystème d'obligations de l'Etat grec contribuera aux revenus de la BCE et des [banques centrales nationales]. Les revenus de la BCE seront reversés aux [banques centrales nationales], conformément aux règles statutaires de redistribution des revenus de la BCE. Les revenus des [banques centrales nationales] seront reversés aux Etats membres de la zone euro conformément aux règles statutaires de redistribution des revenus des [banques centrales nationales].

« • L'Eurogroupe est convenu que certaines recettes étatiques provenant des revenus du programme d'achat de titres reversés par les [banques centrales nationales] peuvent être alloués par les Etats membres à une amélioration supplémentaire de la soutenabilité de la dette publique grecque. Tous les Etats membres sont convenus d'une réduction supplémentaire rétroactive des taux d'intérêts du [dispositif de prêts bilatéraux à la Grèce] pour que la marge soit de 150 points de base. Il n'y aura pas de compensation additionnelle pour des coûts de financement plus élevés. Cela réduira le ratio dette/PIB en 2020 de 2,8 points et réduira les besoins de financement d'environ 1,4 milliard d'euros sur la période du programme. Les procédures nationales pour la ratification de cet amendement à l'accord sur le dispositif de prêt à la Grèce doivent être rapidement engagées pour qu'il puisse entrer en vigueur aussi rapidement que possible.

« • De plus, les gouvernements des Etats membres dont les banques centrales détiennent actuellement des titres de l'Etat grec dans leur portefeuille d'investissements s'engagent à reverser à la Grèce un montant égal à tout revenu futur revenant à leur banque centrale nationale résultant de ce portefeuille jusqu'en 2020. Ces flux de revenus devraient aider à réduire le ratio de dette de la Grèce de 1,8 point en 2020 et on estime qu'ils réduiraient les besoins de financement sur la période de programmation d'environ 1,8 milliard d'euros. »

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ PAR LE PRÉSENT ARTICLE

A. PRÉSENTATION DU MÉCANISME

1. Le texte du présent article

Le présent article propose d'**instaurer un compte d'affectation spéciale** afin de **rendre plus lisible** le reversement par l'Etat à la Grèce des futurs revenus tirés jusqu'en 2020 par la Banque de France des obligations souveraines grecques.

La déclaration de l'Eurogroupe du 20 février 2012 précise que le mécanisme est le suivant :

- les revenus des banques centrales nationales sont reversés à l'Etat concerné ;

- celui-ci les reverse alors à la Grèce.

Le présent article, très bref, est rédigé de la manière suivante :

« Il est ouvert, à compter du 1^{er} septembre 2012 et jusqu'au 31 décembre 2020, un compte d'affectation spéciale intitulé : « Participation de la France au désendettement de la Grèce ».

« Ce compte retrace :

« 1° En recettes : le produit de la contribution spéciale versée par la Banque de France au titre de la restitution des revenus qu'elle a perçus sur les titres grecs détenus en compte propre ;

« 2° En dépenses :

« a) Le versement de la France à la Grèce au titre de la restitution à cet État des revenus mentionnés au 1° ;

« b) Des rétrocessions de trop-perçu à la Banque de France. »

2. La création de deux programmes

Chacune de ces deux catégories de dépenses fait l'objet d'un programme spécifique (portant respectivement les numéros 795 et 796).

Selon la présentation de la stratégie du programme 796 par le présent projet de loi, ces rétrocessions de trop-perçu concerneraient le cas où, la Grèce ne respectant pas les conditionnalités de l'aide, la France serait amenée à cesser ses versements.

**Les éventuelles rétrocessions de trop-perçu à la Banque de France,
selon le présent projet de loi de finances rectificative**

« Le plan de désendettement adopté le 21 juillet 2011 prévoit des aides apportées à la Grèce et, en contrepartie, un certain nombre de conditionnalités à la charge de cette dernière. Dans le cas où les conditions d'exécution du plan de désendettement n'étaient plus réunies, il y aurait lieu de revoir les conditions dans lesquelles la France rétrocède à la Grèce les revenus tirés des titres détenus par la Banque de France en compte propre. L'article 2 de la convention du 3 mai 2012 prévoit à cet égard que « le dispositif sera revu dans l'hypothèse d'une rupture par la Grèce des conditions contractuelles fixées par le plan, ou d'une restructuration des titres détenus par la Banque de France ou de l'annonce par le Fonds monétaire international et/ou de l'Union européenne de l'interruption de leur soutien financier en raison d'une rupture par la Grèce des conditions qui y sont attachées ». L'objet de ce programme est de permettre la mise en œuvre effective de cette clause dans les cas précités. »

Source : présent projet de loi de finances rectificative, présentation de la stratégie du programme 796 « Rétrocessions de trop-perçus à la Banque de France »

L'exposé des motifs du présent article précise que la contribution de la Banque de France prévue par le 1^o, qu'il appelle non « *contribution spéciale* » mais « *contribution volontaire spécifique* », est régie par une convention conclue avec l'Etat le 3 mai 2012. Cette convention a été transmise à la commission des finances.

Le directeur général du Trésor sera responsable des programmes de cette future mission.

**Les crédits proposés pour 2012 pour le compte d'affectation spéciale
« Participation de la France au désendettement de la Grèce »**

(en euros)

	Autorisations d'engagement	Crédits de paiement
Recettes*	-	198 700 000
Crédits	198 700 000	198 700 000
Programme 795 - Versement de la France à la Grèce au titre de la restitution à cet Etat des revenus perçus par la Banque de France sur les titres grecs détenus en compte propre	198 700 000	198 700 000
Programme 796 - Rétrocessions de trop-perçus à la Banque de France	0	0
Solde	-	0

* Produit de la contribution spéciale de la Banque de France fixée par la convention entre l'Etat et la banque du 3 mai 2012.

Source : états A (recettes) et D (dépenses) du présent projet de loi de finances rectificative

B. UN IMPACT DIFFÉRENCIÉ SELON QUE L'ON CONSIDÈRE LE SOLDE BUDGÉTAIRE, LE SOLDE DU COMPTE D'AVANCES OU LE SOLDE PUBLIC

1. Le solde budgétaire de l'Etat : un impact neutre en 2012, une amélioration du solde de 407 millions d'euros en 2013 et une dégradation jusqu'en 2020

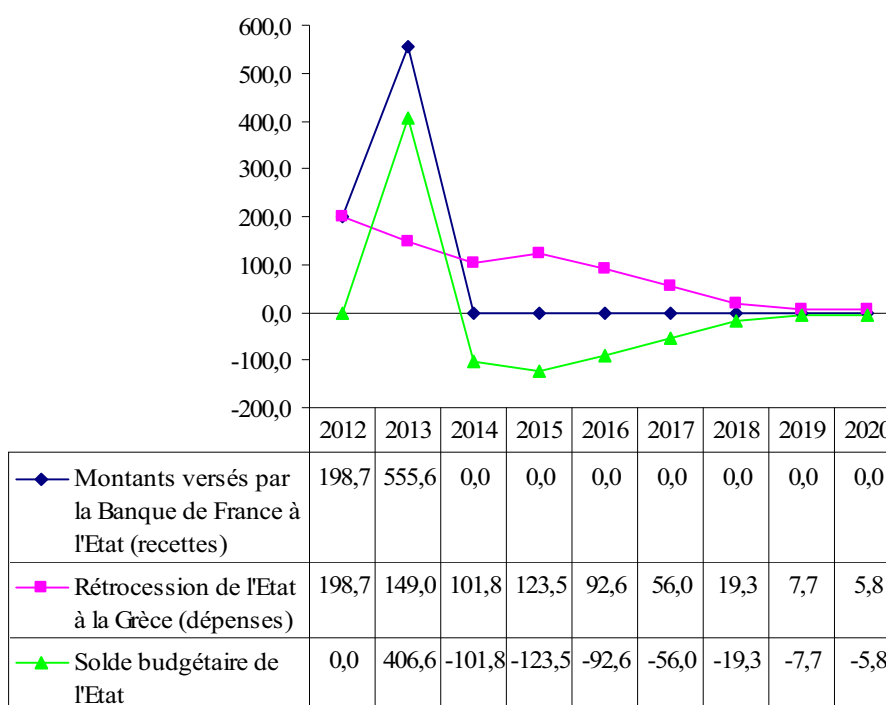
Selon l'évaluation préalable du présent article, « la Banque de France versera à l'Etat l'intégralité du montant décidé par l'Eurogroupe, dont une première tranche de 198,7 M€ en 2012 et l'intégralité du solde en 2013.

Les décaissements du CAS au profit de la Grèce s'étaleront jusqu'en 2020 conformément au calendrier arrêté par l'Eurogroupe. Celui-ci consiste en un premier versement de 198,7 M€ en 2012, puis de versements annuels jusqu'en 2020 pour atteindre à cette date, en cumulé, le montant de 754,3 M€ » (l'évaluation préalable indiquant en outre le calendrier de décaissement au profit de l'Etat grec). L'exposé des motifs indique toutefois qu'il ne s'agit que d'une « chronique indicative » annexée à la convention avec la Banque de France.

Il en découle l'impact ci-après sur le **solde budgétaire de l'Etat**.

L'impact du présent article sur le solde budgétaire de l'Etat : reconstitution à partir de l'évaluation préalable

(en millions d'euros)



Source : évaluation préalable du présent article, calculs de la commission des finances

Ainsi, selon l'évaluation préalable du présent article, « *l'impact de ce nouveau CAS sur le déficit budgétaire annuel de l'Etat sera neutre en 2012, positif en 2013 pour environ 400 M€, puis négatif sur la période 2014-2020 pour ce même montant cumulé* ».

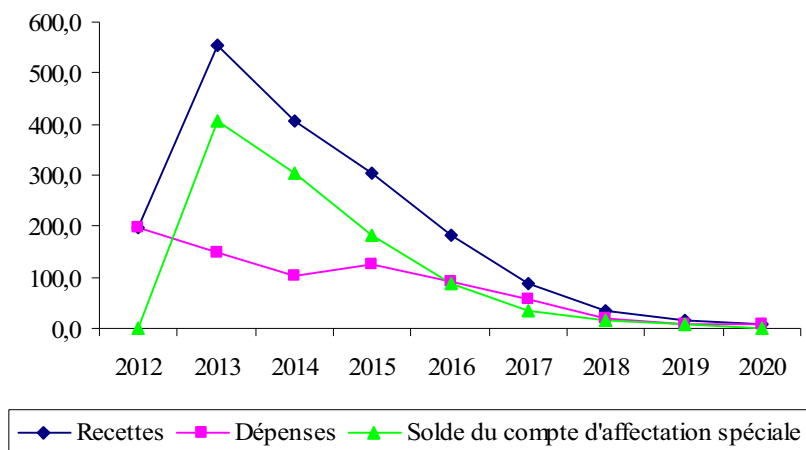
Toutefois les 754,3 milliards d'euros devant être versés par la Banque de France se traduiront vraisemblablement, au moins en partie, par **de moindres dividendes** perçus par l'Etat. Aussi **l'impact total** sur le solde budgétaire de l'Etat **ne sera-t-il probablement pas globalement équilibré** sur la période.

2. Le solde du compte spécial : l'équilibre en 2012, puis un excédent de 407 millions d'euros en 2013 se résorbant progressivement jusqu'en 2020

Bien entendu, le compte d'affectation spéciale ne sera pas lui-même en déficit chaque année à compter de 2014. En effet, l'article 21 de la LOLF prévoit qu'« *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* ». En pratique, les « *recettes constatées* » comprennent le solde du compte en début d'année. Le solde du compte d'affectation spéciale évoluerait donc conformément à la chronique ci-après.

**Le solde du compte d'affectation spéciale :
reconstitution à partir de l'évaluation préalable**

(en millions d'euros)



	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Recettes	198,7	555,6	406,6	304,8	181,3	88,7	32,7	13,4	5,7
<i>Dont :</i>									
<i>Contribution spéciale versée par la Banque de France</i>	198,7	555,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<i>Solde de l'année antérieure</i>	-	0,0	406,6	304,8	181,3	88,7	32,7	13,4	5,7
Dépenses	198,7	149,0	101,8	123,5	92,6	56,0	19,3	7,7	5,8
Solde du compte d'affectation spéciale	0,0	406,6	304,8	181,3	88,7	32,7	13,4	5,7	0,0

Source : évaluation préalable du présent article, calculs de la commission des finances

3. L'impact sur le solde public au sens du traité de Maastricht

Interrogé par le rapporteur général au sujet de l'impact du présent article sur le solde public au sens du traité de Maastricht, le Gouvernement a transmis un extrait d'une note publiée le 12 avril 2012 par Eurostat, selon laquelle « *si le transfert du revenu futur n'est pas lié à une obligation pour la Grèce de rétrocéder le revenu, ceci serait enregistré comme une dépense des Etats membres et une recette pour la Grèce (transfert en capital)* »¹.

¹ Traduction par la commission des finances.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a complété le présent article par un II prévoyant que « *le Gouvernement remet au Parlement, avant le dépôt du projet de loi de finances pour 2013, un rapport évaluant l'ensemble des engagements financiers de l'État dans le cadre du programme de soutien au désendettement de la Grèce* ».

Cette disposition résulte de deux amendements identiques, déposés, respectivement, par la commission des finances, et par 170 députés de l'opposition.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. LE RECOURS BIENVENU À UN COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE

1. Une manière de mettre clairement en relation les recettes et les dépenses concernées

Selon l'évaluation préalable du présent article, si le Gouvernement a retenu la formule du compte d'affectation spéciale, c'est parce que l'inscription directe sur le budget général « *ne permettait pas de garantir un lien direct entre la contribution versée par la Banque de France et les versements de la France à la Grèce alors que l'Etat ne joue ici que le rôle d'intermédiaire* ».

De fait, selon la « *chronique indicative* » du Gouvernement, le solde du compte d'affectation spéciale devrait, on l'a vu, être excédentaire de plus de 400 millions d'euros en 2013, puis, alors qu'il consommera progressivement la contribution de la Banque de France (versée en 2012 et en 2013), se rapprocher progressivement de l'équilibre, atteint en 2020.

2. Un compte d'affectation spéciale conforme à la LOLF

L'article 19 de la LOLF prévoit que « *les comptes spéciaux ne peuvent être ouverts que par une loi de finances* ».

Le présent article est conforme à l'article 21 de la LOLF, qui prévoit que les recettes des comptes d'affectation spéciale doivent être « *par nature, en relation directe avec les dépenses concernées* ».

L'article 21 de la LOLF

« 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.

(...)

« 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. »

3. Un équilibre du compte d'affectation spéciale à ne pas « surinterpréter » : l'Etat supportera au moins en partie le coût de la restitution à la Grèce des revenus perçus par la Banque de France sur les titres grecs

Selon l'évaluation préalable du présent article, « l'Etat ne joue qu'un rôle d'intermédiaire entre la Banque de France et la Grèce », ce qui suggère que la restitution à la Grèce des revenus perçus par la Banque de France sur les titres grecs ne correspondra pour lui à aucune charge réelle.

Toutefois en pratique, **l'Etat va supporter au moins partiellement le coût du dispositif prévu par le présent article (soit 754,3 millions d'euros), sous la forme d'un moindre dividende de la Banque de France.**

L'évaluation préalable du présent article le reconnaît d'ailleurs explicitement, quand elle indique : « Les versements de la Banque de France sur le CAS seront financés par affectation prioritaire de son résultat net avant dividende. Ainsi, cette contribution ne constitue pas une charge dans les comptes de la Banque de France : son résultat net et l'impôt sur les sociétés qu'elle acquitte seront ainsi inchangés. Néanmoins, cette affectation prioritaire pèsera indirectement sur le calcul du partage du résultat résiduel

entre l'État (sous forme de dividende) et la Banque de France. La présente disposition aura dès lors un impact négatif sur le niveau du dividende perçu par l'État sur la période à venir, dans des proportions dépendant de la négociation annuelle de ce dividende ».

On rappelle que le projet de loi de finances pour 2012 prévoit un versement de la Banque de France de 850 millions d'euros.

B. DES MODIFICATIONS DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE À PRÉCISER

Comme on l'a indiqué, l'Assemblée nationale a adopté une disposition prévoyant que « *le Gouvernement remet au Parlement, avant le dépôt du projet de loi de finances pour 2013, un rapport évaluant l'ensemble des engagements financiers de l'Etat dans le cadre du programme de soutien au désendettement de la Grèce* ».

Le fait que cette disposition résulte de deux amendements identiques – déposés, respectivement, par la commission des finances, et par 170 députés de l'opposition –, montre l'importance que nos collègues députés accordent, à juste titre, à être pleinement informés des engagements pris par la France dans le cadre de la crise des dettes souveraines.

La référence à un « *programme de soutien au désendettement de la Grèce* » paraît cependant **trop restrictive**.

1. Une rédaction ambiguë

Tout d'abord, **la rédaction retenue est ambiguë**. Au sens strict, les principaux engagements de la France, contractés par l'intermédiaire du FESF, ne concernent pas le **désendettement** de la Grèce, mais son **financement**.

Les deux seules contributions de la France au désendettement *stricto sensu* de la Grèce sont deux mesures décidées le 20 février 2012 :

- d'une part, la restitution des revenus perçus par la Banque de France sur les titres grecs détenus en compte propre, qui fait l'objet du présent article ;

- d'autre part, la réduction rétroactive des taux d'intérêts du dispositif de prêts bilatéraux à la Grèce.

Les garanties accordées au FESF pourraient donc ne pas entrer dans le champ du présent article.

Certes, **le Gouvernement retient une interprétation plus large**. Ainsi, il a indiqué à la commission des finances considérer qu'étaient concernés « *l'ensemble des engagements financiers de l'Etat* », soit « *tous les engagements qui ont été pris en lois de finances, à savoir* :

- *les prêts bilatéraux (article 4 de la loi n°2010-463 du 7 mai 2010 de finances rectificative pour 2010) ;*

- l'octroi de la garantie de l'Etat sur les prêts du FESF (accordé en article 3 de la loi n° 2010-606 du 7 juin 2010 de finances rectificative pour 2010) ;

- le compte d'affectation spéciale créé par la présente loi de finances rectificative.

Des éléments d'information seront également fournis sur les conditions des prêts bilatéraux et du FESF (taux et maturité). ».

Toutefois il pourrait être utile de **supprimer cette ambiguïté et de retenir une rédaction qui couvre à la fois l'ensemble des mécanismes actuels et qui permettra d'inclure le Mécanisme européen de stabilité lorsqu'il sera opérationnel.**

2. La nécessité d'élargir le champ du rapport demandé par l'Assemblée nationale

Les commissions des finances des deux Assemblées suivent évidemment de près l'évolution des différents mécanismes d'aide et des engagements pris par la France. En particulier, l'article 3 de la loi n° 2010-606 du 7 juin 2010 de finances rectificative pour 2010 prévoit que « *lorsqu'il octroie la garantie de l'Etat en application du présent article et lorsque [le FESF] apporte un financement ou consent des prêts, le ministre chargé de l'économie informe les commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances* ». La commission des finances a reçu divers courriers sur cette base, le dernier en date étant celui adressé le 18 avril 2012 par François Baroin, alors ministre de l'économie, des finances et de l'emploi, au sujet des engagements pris par la France dans le cadre du second plan d'aide à la Grèce.

Toutefois, les informations transmises sur la base de l'article 3 de la loi n° 2010-606 du 7 juin 2010 précitée ne sont pas nécessairement très claires ou complètes.

Aussi paraît-il nécessaire de prévoir que **chaque année, le Gouvernement annexe au projet de loi de finances initiale un rapport synthétisant les engagements pris par la France dans le cadre des différents mécanismes de stabilité de la zone euro.**

Votre commission des finances vous propose un amendement en ce sens.

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

ARTICLE 18
(Décret n° 2012-822 du 26 juin 2012)

**Ratification d'un décret relatif à la rémunération de certains services
rendus par l'Autorité de la concurrence**

Commentaire : le présent article a pour objet de ratifier le décret n° 2012-822 du 26 juin 2012 relatif à la rémunération de certains services rendus par l'Autorité de la concurrence.

**I. LA SITUATION EXISTANTE : UN PREMIER BILAN DE LA
CRÉATION DE L'AUTORITÉ DE LA CONCURRENCE**

A. LA MISE EN PLACE DE L'AUTORITÉ DE LA CONCURRENCE

La loi n° 2008-776 du 4 août 2008 de modernisation de l'économie (LME) et l'ordonnance n° 2008-1161 du 13 novembre 2008 portant modernisation de la régulation de la concurrence ont réformé le cadre institutionnel relatif au contrôle des concentrations et à la lutte contre les pratiques anticoncurrentielles. Ces textes ont transféré à l'Autorité de la concurrence, qui s'est substituée au Conseil de la concurrence, le contrôle des concentrations, ainsi que la lutte contre les ententes et abus de position dominante, en articulation avec la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF).

Un premier bilan de la mise en œuvre de l'autorité depuis l'entrée en vigueur de la LME a été établi dans le cadre du premier rapport annuel 2008, établi en 2009, lequel a permis de constater, outre la mission traditionnelle de traitement des saisies externes, l'assimilation de la réforme au regard des nouvelles charges de travail en matière d'enquête, de contrôle des concentrations et d'auto-saisine pour avis.

Les données réactualisées¹ font état d'une montée en puissance de l'activité de l'Autorité, corrélativement à un travail de réduction du stock des affaires en cours de traitement (164 affaires en stock en 2011 contre plus de 400 en 2000) :

- saisines externes (60 saisines contentieuses par an et 38 demandes d'avis) ;
- enquêtes (12 auto-saisines contentieuses en 2011 contre 8 en 2009) ;
- contrôle des concentrations (215 décisions en 2011 contre 94 en 2009).

¹ Source : rapport d'activité pour 2011.

B. LE FONCTIONNEMENT DE L'AUTORITÉ DE LA CONCURRENCE

Les moyens de l'Autorité de la concurrence sont issus d'une dotation budgétaire accordée au titre de la mission « Economie » au sein de l'action n° 15 « Mise en œuvre du droit de la concurrence » du programme 134 « Développement des entreprises et de l'emploi ». A cet effet, 20,5 millions d'euros de crédits, en autorisation d'engagement et crédits de paiement, ont été votés en loi de finances pour 2012, dont 15,5 millions d'euros de dépenses de personnels (titre 2) – les effectifs sont composés de 187 ETPT – et près de 5 millions de dépenses hors titre 2 de fonctionnement et d'investissement¹.

Le décret du 26 juin 2012 précité a tout récemment autorisé l'Autorité, qui ne dispose pas de la personnalité morale distincte de celle de l'Etat, à percevoir des rémunérations pour les services qu'elle pourrait rendre à des personnes privées et publiques autres que l'Etat au titre des prestations, limitativement énumérées, suivantes :

- la mise à disposition de documents électroniques par plateforme d'échanges et supports numériques ;
- la vente de publications, de documents ou d'études réalisés par l'Autorité avec ou sans cession du droit de reproduction ou de diffusion ;
- l'organisation de conférences, colloques et séminaires ;
- les missions d'expertise, de conseil, d'assistance, d'étude et de formation.

Le décret prévoit que les tarifs afférents à ces prestations sont fixés par le président de l'Autorité ou par voie de contrat relatif à une prestation déterminée.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

En application de l'article 4 de la LOLF², le présent article a pour objet de ratifier le décret du 26 juin 2012 précité en autorisant « *au-delà de l'entrée en vigueur de la présente loi, la perception des rémunérations de services instituée par ledit décret* ».

¹ Source : projet annuel de performances de la mission « Economie » annexé au projet de loi de finances pour 2012. En 2011, le budget de l'Autorité s'est élevé à 20,4 millions d'euros dont 15,3 millions pour les dépenses de personnel et 5,1 millions d'euros pour les autres dépenses.

² Article 4 de la loi organique n°2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances : « La rémunération de services rendus par l'Etat peut être établie et perçue sur la base de décrets en Conseil d'Etat pris sur le rapport du ministre chargé des finances et du ministre intéressé. Ces décrets deviennent caducs en l'absence d'une ratification dans la plus prochaine loi de finances afférente à l'année concernée ».

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Le dispositif proposé est nécessaire à la perception de recettes propres par une autorité administrative indépendante qui n'est pas dotée de la personnalité morale distincte de celle de l'Etat.

Ainsi, au même titre que l'INSEE qui, bien que doté d'une indépendance fonctionnelle, ne dispose pas de la personnalité morale, l'Autorité pourra mettre en œuvre une politique de valorisation de ses services, notamment en matière de mise à disposition de publications, documents et études.

Deux observations peuvent néanmoins être formulées :

- bien qu'aucun objectif précis de recettes ne soit avancé, il convient de relativiser le gain lié à la mise à disposition ou à la vente de publications car les usages développés par la plupart des acteurs publics, notamment l'INSEE, tendent vers la gratuité des supports numériques, au détriment de la vente de documents ;

- ensuite, il faut rappeler que l'Autorité de la concurrence exerce une mission de service public, à caractère régalién, qui n'est pas comparable aux services fournis par certains opérateurs de l'Etat, tels que les agences Ubifrance ou Atout France qui sont habilitées à facturer des services rendus à caractère commercial en matière de promotion du commerce extérieur et du tourisme. Aussi, faudra-t-il veiller à l'avenir à ce que les prestations fournies par l'Autorité de la concurrence – s'agissant notamment de l'organisation de conférences, colloques et séminaires, d'étude et de formation – ne relèvent pas du secteur concurrentiel.

Au bénéfice de ces observations, et s'agissant d'un sujet traité dans les mêmes conditions que pour d'autres services de l'Etat¹, il y a tout lieu d'approuver la ratification du décret précité.

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

¹ Voir les textes suivants qui ouvrent droit, dans les mêmes conditions, à perception de recettes :
- décret n° 2008-252 du 12 mars 2008 relatif à la rémunération de certains services rendus par le ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales ;
- décret n° 2005-1073 du 31 août 2005 relatif à la rémunération des services rendus par la direction de l'information légale et administrative ;
- décret n° 2002-1266 du 16 octobre 2002 relatif à la rémunération de certains services rendus par la Commission de régulation de l'énergie ;
- décret n° 95-171 du 17 février 1995 relatif à la rémunération de certains services rendus par l'Institut national de la statistique et des études économiques.

TITRE II

DISPOSITIONS RELATIVES À L'ÉQUILIBRE DES RESSOURCES ET DES CHARGES

ARTICLE 19 *(ET ÉTAT A)*

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

Commentaire : le présent article traduit l'incidence sur l'équilibre prévisionnel du budget 2012 des dispositions proposées par le présent projet de loi de finances rectificative.

Dans le projet de loi initial du Gouvernement, le solde général de l'Etat **connaissait une amélioration de 3,7 milliards d'euros**, passant de - 84,9 milliards d'euros, après l'adoption du premier collectif budgétaire pour 2012, à - 81,1 milliards d'euros.

Comme détaillé dans l'exposé général du présent rapport, cette amélioration du solde résulte :

- de moindres dépenses de l'Etat (ayant un impact sur le solde de + 0,7 milliard d'euros) ;
- des recettes nettes revues à la baisse de - 1,4 milliard d'euros ;
- une amélioration du solde des comptes spéciaux de + 4,4 milliards d'euros.

Le besoin de financement de l'Etat est diminué à due concurrence.

L'Assemblée nationale a adopté le présent article sans modification. Toutefois, dans l'attente d'un chiffrage plus précis, plusieurs mesures fiscales devraient avoir un impact sur le solde budgétaire, comme il a également été analysé dans l'exposé général du présent rapport.

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

SECONDE PARTIE
MOYENS DES POLITIQUES PUBLIQUES
ET DISPOSITIONS SPÉCIALES

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

ARTICLE 20

Budget général : ouvertures et annulations de crédits

Commentaire : le présent article procède, au titre du budget général, à des ouvertures et annulations de crédits de paiement et d'autorisations d'engagement conformément à la répartition fixée à l'état B annexé au présent projet de loi.

Le présent article procède à des opérations d'ouverture et d'annulation de crédits du budget général qui sont détaillées dans l'exposé général du présent rapport,

Tout d'abord, il est procédé à des ouvertures de crédits à hauteur de 89,5 millions d'euros pour financer la **création de postes dans le service public de l'éducation** (dont 48,2 millions de crédits de personnel de titre 2, le solde correspondant au financement de postes de contractuels sur des crédits d'intervention du titre 6) ;

Des annulations de crédits des autres missions, à hauteur de 89,5 millions d'euros, pour gager ces ouvertures de crédits au profit de la mission « Enseignement scolaire » ;

Ensuite, sur la mission « Remboursements et dégrèvements », une ouverture de crédits de + 482,6 millions d'euros résultant de :

- une **diminution des remboursements et restitutions de TVA** (- 502 millions d'euros), pour tenir compte de moindres prévisions d'encaissements de TVA ;

- une **augmentation** (+ 985 millions d'euros) **des provisions au titre des contentieux**, détaillés dans l'exposé général.

Par ailleurs, il est procédé à une diminution de 700 millions d'euros des crédits de paiement et des autorisations d'engagement de la mission « Engagements financiers de l'Etat », résultant d'un **moindre coût de financement de la dette**.

Enfin, des annulations de crédits sont proposées, à hauteur de 47 926 euros, respectivement sur la mission « Pouvoirs publics » et la mission « Direction de l'action du Gouvernement », pour tenir compte de la **diminution de 30 % des rémunérations du Président de la République et du Premier ministre.**

Au total, les **ouvertures de crédits s'élèvent à 572,25 millions d'euros** en autorisations d'engagement (AE) et en crédits de paiement (CP), et les **annulations de crédits à 789,74 millions d'euros** en AE et en CP.

L'Assemblée nationale a adopté des amendements de réimputation de crédits au présent article, portant le montant des ouvertures de crédits à 572,29 millions d'euros et des annulations de crédits à 789,78 millions d'euros.

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

ARTICLE 21
(ET ÉTAT C)

Budgets annexes : ouvertures et annulations de crédits

Commentaire : le présent article procède, au titre des budgets annexes, à des ouvertures et annulations de crédits de paiement et d'autorisations d'engagement conformément à la répartition fixée à l'état C annexé au présent projet de loi.

Le présent article procède à des ouvertures et des annulations de crédits de montants équivalents, soit 4 millions d'euros en autorisations d'engagement et 5,8 millions d'euros en crédits de paiement, au titre du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » (BACEA).

Ces redéploiements visent à permettre à la direction de la sécurité de l'aviation civile de conduire les inspections programmées ou inopinées jugées nécessaires au maintien de la surveillance des transporteurs aériens et à la sûreté dans les aéroports.

Aucune modification n'a été adoptée par l'Assemblée nationale.

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

*ARTICLE 22
(ET ÉTAT D)*

Comptes spéciaux : ouvertures et annulations de crédits

Commentaire : le présent article procède, au titre des comptes spéciaux, à des ouvertures et annulations de crédits de paiement et d'autorisations d'engagement conformément à la répartition fixée à l'état D annexé au présent projet de loi.

Le présent article procède à des ouvertures de crédits à hauteur de 198,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement sur le compte d'affectation spéciale « Participation de la France au désendettement de la Grèce », créé par l'article 17 du projet de loi de finances rectificative¹.

L'Assemblée nationale a adopté un **amendement du Gouvernement** visant à **corriger une erreur matérielle intervenue sur le programme « Pensions civiles et militaires de retraite et allocations temporaires »** de la mission « Pensions » à l'occasion des reports de crédits 2011.

En effet, ces reports ont été réalisées sur des crédits hors titre 2, alors qu'ils auraient dû l'être en crédits de personnel de titre 2. Cet ajustement ne pouvant être réalisé par décret de virement en application des règles de fongibilité asymétrique, l'amendement a annulé **866,4 millions d'euros** de crédits hors titre 2 et, symétriquement, ouvert un montant identique de crédits de titre 2.

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

¹ Cf. *commentaire de l'article 17 du présent projet de loi.*

TITRE II

AUTORISATIONS BUDGÉTAIRES POUR 2012. PLAFONDS DES AUTORISATIONS D'EMPLOIS

ARTICLE 23

Plafonds des autorisations d'emplois

Commentaire : le présent article procède à des modifications des plafonds des autorisations d'emplois.

Le présent article procède à des modifications des plafonds des autorisations d'emplois dont l'analyse est détaillée dans l'exposé général du présent rapport, 1 524 ETPT étant créés dans la mission « Enseignement scolaire ».

Aucune modification n'a été adoptée par l'Assemblée nationale.

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

TITRE III DISPOSITIONS PERMANENTES

I – MESURES FISCALES NON RATTACHÉES

ARTICLE 24

Taux réduit de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) à 5,5 % sur les livres

Commentaire : le présent article propose d'abaisser de 7 % à 5,5 % le taux réduit de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) sur les livres.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LE DROIT COMMUNAUTAIRE EN MATIÈRE DE TVA

En application des articles 97, 98 et 99 de la **directive n° 2006/112 CE du 28 novembre 2006 relative au système commun de TVA**, le droit communautaire autorise les Etats membres à appliquer plusieurs taux de TVA :

- **un taux normal** qui ne peut être inférieur à 15 % ;
- **un ou deux taux réduits** qui ne peuvent être inférieurs à 5 %.

L'application d'un ou de deux taux réduits (situés entre 5 % et 15 %) est donc possible juridiquement au plan communautaire, pour autant qu'ils s'appliquent à des biens et services visés à l'annexe III de la directive précitée.

Les livraisons de biens et les prestations de services pouvant faire l'objet des taux réduits prévus par la directive n° 2006/112 CE du 28 novembre 2006

En application de l'annexe III de la directive précitée, peuvent faire l'objet d'un taux réduit de TVA :

1) les denrées alimentaires (y compris les boissons, à l'exclusion, toutefois, des boissons alcoolisées) destinées à la consommation humaine et animale, les animaux vivants, les graines, les plantes et les ingrédients normalement destinés à être utilisés dans la préparation des denrées alimentaires ; les produits normalement utilisés pour compléter ou remplacer des denrées alimentaires ;

2) la distribution d'eau ;

3) les produits pharmaceutiques normalement utilisés pour les soins de santé, la prévention de maladies et le traitement à des fins médicales et vétérinaires, y compris les produits utilisés à des fins de contraception et de protection hygiénique féminine ;

4) les équipements médicaux, le matériel auxiliaire et les autres appareils normalement destinés à soulager ou traiter des handicaps, à l'usage personnel et exclusif des handicapés, y compris la réparation de ces biens, ainsi que la livraison de sièges d'enfant pour voitures automobiles ;

5) le transport des personnes et des bagages qui les accompagnent ;

6) la fourniture de livres, sur tout type de support physique, y compris en location dans les bibliothèques (y compris les brochures, dépliants et imprimés similaires, les albums, livres de dessin ou de coloriage pour enfants, les partitions imprimées ou en manuscrit, les cartes et les relevés hydrographiques ou autres), les journaux et périodiques, à l'exclusion du matériel consacré entièrement ou d'une manière prédominante à la publicité ;

7) le droit d'admission aux spectacles, théâtres, cirques, foires, parcs d'attraction, concerts, musées, zoos, cinémas, expositions et manifestations et établissements culturels similaires ;

8) la réception de services de radiodiffusion et de télévision ;

9) les prestations de services fournies par les écrivains, compositeurs et interprètes et les droits d'auteur qui leur sont dus ;

10) la livraison, construction, rénovation et transformation de logements fournis dans le cadre de la politique sociale ;

10 *bis*) la rénovation et la réparation de logements privés, à l'exclusion des matériaux qui représentent une part importante de la valeur du service fourni ;

10 *ter*) le lavage de vitres et le nettoyage de logements privés ;

11) les livraisons de biens et les prestations de services d'un type normalement destiné à être utilisé dans la production agricole, à l'exclusion, toutefois, des biens d'équipement, tels que les machines ou les bâtiments ;

12) l'hébergement fourni dans des hôtels et établissements similaires, y compris la fourniture d'hébergement de vacances et la location d'emplacements de camping et d'emplacements pour caravanes ;

12 *bis*) les services de restaurant et de restauration, la fourniture de boissons (alcoolisées et/ou non alcoolisées) pouvant être exclue ;

13) le droit d'admission aux manifestations sportives ;

14) le droit d'utilisation d'installations sportives ;

15) la livraison de biens et la prestation de services par des organismes reconnus comme ayant un caractère social par les Etats membres et engagés dans des œuvres d'aide et de sécurité sociale, dans la mesure où ces opérations ne sont pas exonérées en vertu des articles 132, 135 et 136 ;

16) les prestations de services fournies par les entreprises de pompes funèbres et de crémation ainsi que la livraison de biens qui s'y rapportent ;

17) la fourniture de soins médicaux et dentaires ainsi que les cures thermales, dans la mesure où ces prestations ne sont pas exonérées en vertu de l'article 132, paragraphe 1, points b) à e) ;

18) les prestations de services fournies dans le cadre du nettoyage des voies publiques, de l'enlèvement des ordures ménagères et du traitement des déchets, autres que les services fournis par les organismes visés à l'article 13 ;

19) les petits services de réparation des bicyclettes, chaussures et articles en cuir, vêtements et du linge de maison (y compris les travaux de réparation et de modification) ;

20) les services de soins à domicile, tels que l'aide à domicile et les soins destinés aux enfants, aux personnes âgées, aux personnes malades ou aux personnes handicapées ;

21) la coiffure.

Ainsi, en particulier, **la fourniture de livres**, sur tout type de support physique, y compris en location dans les bibliothèques, fait partie des opérations pour lesquelles l'application d'un taux réduit est autorisée par l'annexe III de la directive précitée du 28 novembre 2006.

Enfin, par dérogation aux règles normales, certains Etats membres ont été autorisés à maintenir des taux réduits, y compris des **taux super réduits** ou des taux zéro, dans certains domaines.

B. LA MISE EN ŒUVRE EN FRANCE : DEUX TAUX RÉDUITS DE TVA

Depuis le 1^{er} janvier 2012, la France applique **deux taux réduits de TVA respectivement de 5,5 % et 7 %**.

En effet, **l'article 13 de la loi n° 2011-1978 du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011** a assorti le premier taux réduit existant (à 5,5 %) d'un second taux à 7 % (*cf.* 6° de l'article 278 *bis* du code général des impôts). Désormais le taux de 5,5 % s'applique aux produits dits « de première nécessité » (alimentation humaine, certains appareils, équipements et prestations de service pour personnes handicapées, malades ou dépendantes, certaines prestations de service destinées aux personnes âgées ou handicapées, les abonnements énergétiques), tandis que le taux de 7 % s'applique aux autres opérations auparavant soumises au taux de 5,5 %.

Par ailleurs, la France applique également **un taux super réduit de 2,1 %** pour un nombre très limité de livraisons de biens et de prestations de services énoncé aux articles 281 *quater* et suivants du code général des impôts (CGI). Ce taux concerne les « premières » de spectacles (article 281 *quater*), les ventes d'animaux vivants de boucherie et de charcuterie faites à des personnes non assujetties à la TVA (article 281 *sexies*), certains médicaments (article 281 *octies*) et la contribution à l'audiovisuel public (article 281 *nonies*). En application de l'article 298 *septies* du CGI, la presse écrite est également assujettie à un taux de 2,1 %.

C. LA SITUATION DU LIVRE AU REGARD DE LA TVA

La loi précitée du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011 a eu une **double conséquence** sur la fiscalité du livre.

D'une part, elle a relevé le taux réduit de la TVA **de 5,5 % à 7 % pour les opérations portant sur le livre physique**.

D'autre part, elle a ramené le taux de TVA applicable au **livre numérique de 19,6 % à 7 %**.

Au total, **le livre, quelque soit son support**, est désormais soumis à une TVA dont le taux est de 7 %.

Ce taux de 7 % s'applique au secteur du **livre physique** depuis le **1^{er} avril 2012** et pour le **livre numérique** depuis le **1^{er} janvier 2012**. Le report de trois mois de l'entrée en vigueur de la mesure pour le livre physique a été décidé en raison de la complexité de l'adaptation des relations entre les éditeurs et les libraires.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le présent article vise à fixer le **taux réduit de TVA à 5,5 % sur tous les livres, quelque soit le support** (physique ou numérique).

Ce taux s'appliquera à compter du **1^{er} janvier 2013**.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté un amendement de MM. Pierre-Alain Muet, Christian Eckert et Patrick Bloche, avec **avis favorable** du Gouvernement et de la commission des finances, visant à étendre le **taux de TVA à 5,5 % à la billetterie des spectacles vivants**.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. UNE RÉPONSE À LA FRAGILISATION DE LA FILIÈRE DU LIVRE

1. La restauration des marges

La hausse du taux applicable au livre physique opérée par la loi précitée du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011 a contribué à **fragiliser tous les acteurs de la chaîne du livre** (auteurs, éditeurs, libraires).

Même s'il est difficile de tirer un **bilan de cette hausse** qui n'est entrée en vigueur qu'au 1^{er} avril 2012, il convient de rappeler que le résultat net moyen des libraires indépendantes ne s'élevait en 2011 qu'à environ 0,3 % de leur chiffre d'affaires¹. Lors du débat budgétaire à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances rectificative en décembre 2011, le syndicat de la librairie française (SLF) avait estimé qu'une non modification de prix de la part des éditeurs ramènerait ce résultat à **- 0,2 %**, dans le cas d'une hausse de la TVA de 5,5 % à 7 %. En effet, si les éditeurs ne relevaient pas le prix de vente au public de 1,5 % des livres publiés avant le 1^{er} janvier 2012, la marge du libraire se voyait réduite d'autant du fait de la TVA à reverser à l'Etat.

¹ Cf. « Situation économique et financière des librairies indépendantes », *rapport du cabinet Xerfi (2011)*.

Cette situation est d'autant plus préjudiciable que le secteur du livre est soumis à une **forte concurrence du fait du développement d'une offre numérique issue de pays voisins appliquant de faibles taux de TVA**. Plus précisément, la profession du livre se trouve aujourd'hui confrontée au développement d'une offre numérique, notamment hébergée au Luxembourg, qui applique un taux de TVA de 3 % pour le livre numérique¹. A titre d'exemple, on peut en particulier citer le cas de la société Amazon.

Le passage d'un taux de 7 % à un taux de 5,5 % laisse espérer à la fois une **restauration des marges** de la filière du livre et **l'amélioration de la compétitivité** de ce secteur soumis à une forte concurrence étrangère.

2. Le temps de mise en œuvre matérielle de la mesure

Outre le volet financier de la mesure décidée par la loi précitée du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011, il convient également de rappeler les **difficultés matérielles** auxquelles ont été confrontés les acteurs de la chaîne du livre depuis le début de l'année 2012. En effet, la loi n° 81-766 du 10 août 1981 relative au prix du livre impose à l'éditeur de fixer un prix de vente unique au public et à l'imprimer sur le livre (généralement en quatrième de couverture). Les libraires ne peuvent donc pas eux-mêmes répercuter une variation de TVA. Cette difficulté logistique explique le report de trois mois (soit au 1^{er} avril 2012) de l'entrée en vigueur de la hausse de TVA pour le livre physique. Dans la mesure où environ **700 000 titres sont concernés** par un changement du taux de TVA (à la baisse comme à la hausse), il importe de laisser un temps suffisant à la filière pour intégrer une telle évolution.

En l'espèce, **l'entrée en vigueur seulement au 1^{er} janvier 2013 du taux de TVA à 5,5 % pour le livre paraît de nature à faciliter l'adaptation des éditeurs et des libraires** confrontés à une nouvelle modification du prix des livres.

B. UN SOUTIEN À LA CONSOMMATION D'UN BIEN CULTUREL ESSENTIEL

L'abaissement du taux de TVA proposé par le présent article permet un accès moins onéreux au livre et présente ainsi **un effet d'encouragement** à la consommation de livres.

Le prix moyen d'un livre en France s'élevait, avant la mesure prise par la loi précitée du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011, à environ 10 euros toutes taxes comprises (TTC)². Ainsi la hausse de 1,5 point de TVA enregistrée en 2012 sur ce bien représente une hausse du prix moyen du livre de 15 centimes d'euro. Si cette hausse paraît limitée, il n'en reste pas

¹ Depuis le 12 décembre 2011, le Luxembourg applique le même taux de TVA au livre numérique qu'au livre papier, soit 3 %. Auparavant le livre numérique était soumis à un taux de 15 %.

² Cf. « Chiffres clés du secteur du livre » (2009-2010), *syndicat national de l'édition*.

moins vrai qu'elle peut avoir **des conséquences sur la psychologie des consommateurs en freinant leurs décisions d'achat.**

A cet égard, le retour à un taux de TVA à 5,5 % peut jouer **un effet de signal via le prix** et constituer un coup de pouce à la consommation de livres. Cet effet sera d'autant plus fort que les acteurs de la filière ne seront pas tentés de capter sans modération un surcroît de marge.

C. UN COÛT DE 50 MILLIONS D'EUROS POUR LES FINANCES PUBLIQUES

L'étude d'impact annexée au présent projet de loi de finances rectificative évalue à **50 millions d'euros** la moindre recette fiscale résultant du dispositif proposé par le présent article.

D. UNE ÉVOLUTION NÉCESSAIRE DE L'APPROCHE FISCALE COMMUNAUTAIRE S'AGISSANT DU LIVRE

Le dispositif proposé par le présent article renvoie à **une hypothèque à lever** quant au traitement fiscal du livre en droit communautaire, et plus précisément s'agissant du livre dans sa version numérique. Il convient à cet égard de souligner que l'état actuel du droit interne soulève d'ailleurs la même interrogation.

En effet, le 16 novembre 2011, **la Commission européenne** a appelé l'attention de la France sur le fait que l'application d'un taux réduit au livre numérique, considéré comme une prestation électronique, serait incompatible avec la directive précitée du 28 novembre 2006. Le 3 juillet 2012, la Commission européenne a ouvert une procédure d'infraction contre la France (et le Luxembourg). Toutefois, ainsi que le rappelle l'étude d'impact annexée au présent projet de loi de finances rectificative, **la France** considère qu'un même bien, en l'occurrence le livre, doit être traité fiscalement de la même manière quel que soit le support (physique ou numérique) retenu pour sa commercialisation.

En cela, la France rejoint d'ailleurs la position prise, le 6 décembre 2011, par la Commission européenne dans sa communication au Parlement européen, au Conseil et au Comité économique et social européen sur l'avenir de la TVA¹. La Commission a ainsi estimé que **« des biens et des services similaires devraient être soumis au même taux de TVA et le progrès technologique devrait être pris [à cet égard] en considération de façon à ce que l'on puisse répondre au défi consistant à assurer la convergence entre les supports physiques et électroniques »**.

Une mission a été confiée il y a dix huit mois à Jacques Toubon, délégué de la France pour la fiscalité des biens et des services culturels. Celui-ci mène des concertations auprès des institutions européennes et des

¹ COM(2011) 851 final.

autres Etats membres pour que soient entamées des négociations sur l'application du taux réduit de la TVA aux livres numériques, au nom du **principe de neutralité de la taxe**. La France essaie actuellement de convaincre ses partenaires de trouver une solution européenne à cette question dans le cadre d'une **modification de la directive de 2006**.

Il faut en outre rappeler que, dans sa communication sur l'avenir de la TVA, la **Commission européenne « préconise une utilisation limitée des taux réduits de TVA »** pour accroître l'efficacité du système de TVA. Elle présentera d'ailleurs en 2013 une proposition sur ces taux réduits.

Extrait de la communication de la Commission européenne sur l'avenir de la TVA

« L'évaluation économique a également confirmé un point de vue déjà exprimé dans de précédentes études économiques, à savoir que l'utilisation des taux réduits n'est souvent pas l'instrument le plus adapté aux objectifs poursuivis, en particulier lorsqu'il s'agit d'assurer la redistribution des revenus en faveur des ménages les plus pauvres ou d'encourager la consommation d'un produit qui est considéré comme socialement souhaitable.

« Les parties prenantes bénéficiant de taux réduits invoquent ces objectifs pour justifier l'existence de ces taux, voire leur extension, notamment aux produits respectueux de l'environnement. La question de l'égalité de traitement des produits qui sont disponibles à la fois sur support traditionnel et en ligne a également suscité de très nombreuses réactions lors de la consultation publique. Ces questions devront être abordées.

« Il convient de noter que l'application des taux réduits se traduit déjà par des subventions importantes. Leur ampleur diffère fortement selon les Etats membres, en fonction de l'utilisation qui est faite de ces taux. L'évaluation économique montre que, pour un échantillon de neuf Etats membres, ces subventions représentent entre 8,2 % et 53,3 % des recettes de TVA des Etats membres concernés. La suppression des taux réduits permettrait théoriquement une diminution du taux normal comprise entre 1,9 et 7,5 points de pourcentage.

« L'application du taux normal demeure le principe de base et la directive TVA n'oblige pas les Etats membres à faire usage des taux réduits. C'est donc en premier lieu aux Etats membres qu'il incombe de limiter, dans toute la mesure du possible, le champ d'application de ces taux dans les cas où ils constituent un allègement fiscal injustifié. Le contexte économique et financier actuel, qui exige un assainissement rigoureux des budgets nationaux, est une raison de plus pour limiter le recours à ces taux plutôt que d'augmenter les taux normaux. Néanmoins, il ne faut pas négliger les avantages que peut apporter une utilisation limitée des taux réduits, si celle-ci est judicieusement définie et appliquée.

« Il existe, comme on le voit, un certain nombre de facteurs qui justifient une révision de la structure actuelle des taux de TVA. La Commission estime que cette révision devrait se fonder sur une analyse d'impact approfondie, couvrant tous les aspects de la question, et répondre aux principes directeurs suivants :

- suppression des taux réduits qui constituent un obstacle au bon fonctionnement du marché intérieur. Des taux réduits qui étaient justifiés hier peuvent entraîner des distorsions aujourd'hui parce que l'environnement économique, commercial et juridique a évolué depuis lors ;

- suppression des taux réduits sur les produits et les services dont la consommation est découragée par d'autres politiques de l'UE. Ce pourrait notamment être le cas des biens et services dommageables pour l'environnement, la santé et le bien-être ;

- des biens et services similaires devraient être soumis au même taux de TVA et le progrès technologique devrait être pris en considération à cet égard, de façon à ce que l'on puisse répondre au défi consistant à assurer la convergence entre les supports physiques et électroniques. »

E. LE RÉTABLISSEMENT DU TAUX DE TVA À 5,5 % EN FAVEUR DU SPECTACLE VIVANT

La loi précitée du 28 décembre 2011 de finances rectificative pour 2011 a fait passer de 5,5 % à 7 % le taux de TVA applicable à la billetterie sur les spectacles vivants (théâtres, théâtres de chansonniers, cirques, concerts, spectacles de variétés¹).

Cette augmentation a eu pour conséquence, depuis le 1^{er} janvier 2012, de fragiliser nombre de compagnies et de lieux de culture.

Le rétablissement d'un taux à 5,5 % renvoie au souci de faire vivre l'exception culturelle en encourageant tant la création culturelle que la diffusion de la culture.

Le coût de cette mesure est estimé à **19 millions d'euros** par la direction de la législation fiscale (DLF). Encore ce chiffrage est-il situé dans une fourchette haute et il pourrait être revu, *ex post*, à la baisse. En effet, en application de l'article 281 *quater* du code général des impôts (CGI), les entrées des 140 premières représentations de concerts donnés dans les établissements, où il est servi facultativement des consommations pendant le spectacle, sont de toute façon soumises à un taux de TVA de 2,1 %.

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

¹A l'exception de ceux qui sont donnés dans des établissements où il est d'usage de consommer pendant les séances. Toutefois, si les consommations sont servies facultativement pendant le spectacle et à la condition que l'exploitant soit titulaire de la licence d'entrepreneur de spectacle de la catégorie mentionnée au 1^o de l'article D. 7122-1 du code du travail, le taux réduit s'applique au prix du billet donnant exclusivement accès au concert.

ARTICLE 25

(Art. L. 136-6 et L. 136-7 du code de la sécurité sociale)

Assujettissement aux prélèvements sociaux sur le capital des revenus immobiliers de source française (revenus fonciers et plus-values immobilières) perçus par les non-résidents

Commentaire : dans sa version initiale, le présent article proposait d'assujettir à la CSG les revenus immobiliers (revenus fonciers et plus-values immobilières) perçus par les non-résidents. Par coordination, l'Assemblée nationale a proposé d'assujettir ces revenus à l'ensemble des prélèvements sociaux sur les revenus du capital.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LES PRÉLÈVEMENTS SOCIAUX SUR LES REVENUS DU PATRIMOINE DES RÉSIDENTS

1. Deux types de revenus concernés : les revenus du patrimoine et les revenus de placement

a) Les prélèvements sociaux dits sur les « revenus du patrimoine »

Aux termes de l'article 136-6 du code de la sécurité sociale relatif à la contribution sociale généralisée (CSG) sur les revenus du patrimoine, **les personnes physiques fiscalement domiciliées en France sont assujetties à une contribution** sur les revenus du patrimoine, assise sur le montant net retenu pour l'établissement de l'impôt sur le revenu :

- des revenus fonciers ;
- des rentes viagères à titre onéreux ;
- des revenus des capitaux mobiliers qui ne sont pas soumis aux prélèvements sociaux sur les revenus d'activité au titre de l'article 136-3 du code de la sécurité sociale, et qui n'ont pas été soumis aux prélèvements sociaux au titre des produits de placement ;
- des plus-values, gains en capital et profits réalisés sur les marchés à terme d'instruments financiers et de marchandises ainsi que sur les marchés d'options négociables, soumis à l'impôt sur le revenu à un taux proportionnel ;
- des plus-values mentionnées à l'article 167 *bis* du code général des impôts (plus-values latentes constatées sur les droits sociaux) ;
- de tous les types de revenus entrant dans la catégorie des bénéfices industriels et commerciaux, des bénéfices non commerciaux ou des bénéfices agricoles, à l'exception de ceux qui sont assujettis à la contribution sur les

revenus d'activité et de remplacement définie aux articles L. 136-1 à L. 136-5 du code de la sécurité sociale.

Sont également assujettis à la contribution les revenus taxés forfaitairement, en cas de disproportion marquée entre le train de vie d'un contribuable et ses revenus, d'après certains éléments de train de vie et en cas de présomption de revenu et en fonction des éléments de train de vie.

Enfin, sont concernés par la contribution sociale sur les revenus du patrimoine **tous les revenus dont l'imposition est attribuée à la France par une convention internationale relative aux doubles impositions, et qui n'ont pas supporté la CSG au titre des revenus d'activité ou de remplacement.**

b) Les prélèvements sociaux dits sur les « revenus de placement »

Aux termes de l'article L. 136-7 du code de la sécurité sociale relatif à la contribution sociale généralisée sur les produits de placement, l'assiette de ce prélèvement est essentiellement composée – **quand ces produits sont payés à des personnes physiques fiscalement domiciliées en France** – :

- **des produits de placement entrant dans le champ du prélèvement libératoire** (intérêts des comptes sur livrets, comptes courants, revenus obligataires) ;

- **des plus-values immobilières** ;

- **des dividendes** ;

- **des intérêts et primes d'épargne** des comptes et plan d'épargne logement ;

- **des produits d'assurance-vie** ;

- **des produits des plans d'épargne populaire** ;

- **des plans d'épargne en action (PEA).**

2. Un taux global de prélèvement de 15,5 %, qui recouvre cinq contributions et prélèvements sociaux différents

a) Cinq contributions et prélèvements différents

Les revenus du patrimoine dont l'assiette vient d'être présentée sont soumis à **un taux global de prélèvements sociaux de 15,5 %**.

Ce taux global recouvre en réalité cinq prélèvements et contributions :

- la contribution sociale généralisée (CSG) au taux de 8,2 % ;

- la contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS) au taux de 0,5 % ;

- le prélèvement social au taux de 5,4 % ;

- la contribution additionnelle au prélèvement social au taux de 0,3 % (contribution solidarité-autonomie) ;

- la contribution additionnelle au prélèvement social au taux de 1,1 % (contribution au financement du revenu de solidarité active).

b) Un taux global de prélèvements sociaux de 15,5 % qui s'ajoute aux prélèvements de droit commun de 24 %

Enfin, il faut rappeler que le taux du prélèvement social de 15,5 % s'ajoute au prélèvement forfaitaire libératoire de droit commun de 24 % (ou de 21 % pour les dividendes) pesant d'ores et déjà sur les revenus du capital. Au total, la taxation des revenus du capital **atteint donc entre 36,5 % et 39,5 %**.

Cependant, des dérogations permettent aujourd'hui d'atténuer cette dernière.

En effet, si, pour les impôts, la règle « normale » est celle du prélèvement libératoire au taux de 21 % ou 24 %, elle subit des exceptions :

- les dividendes peuvent être taxés au barème de l'impôt sur le revenu après abattement de 40 % ;

- il existe par ailleurs de nombreux produits permettant aux investisseurs, sous certaines conditions, de n'être frappés que de façon réduite – c'est par exemple le cas de la taxation de l'assurance-vie à 7,5 % au-delà de huit ans de détention – voire d'être exonérés d'impôt (livrets, plans d'épargne en actions (PEA), certains plans d'épargne logement (PEL), *etc.*) ;

- en ce qui concerne la détention de valeurs mobilières, il existe depuis la loi de finances pour 2012 un mécanisme de report d'imposition sous condition de remploi d'une fraction de la plus-value. De plus, au bout de cinq années supplémentaires, ce report peut se transformer en exonération pure et simple des plus-values réalisées.

B. UNE EXONÉRATION SOCIALE DES REVENUS DU PATRIMOINE DES NON-RÉSIDENTS, MALGRÉ UN ASSUJETTISSEMENT À L'IMPÔT SUR LE REVENU

1. Un non-assujettissement aux prélèvements sociaux

Comme cela a été indiqué, en application des articles L. 136-6 et L. 136-7 du code de la sécurité sociale, **seules les personnes physiques fiscalement domiciliées en France au sens de l'article 4 B du code général des impôts sont assujetties à la CSG sur les revenus du patrimoine et les revenus de placement.**

Il en est de même des quatre autres prélèvements sociaux sur les revenus du capital : la CRDS, le prélèvement social de 5,4 %, le prélèvement additionnel « autonomie » et le prélèvement additionnel « RSA ».

Domiciliation fiscale en France au sens de l'article 4 A du code général des impôts

« 1. Sont considérées comme ayant leur domicile fiscal en France au sens de l'article 4 A :

« a. Les personnes qui ont en France **leur foyer ou le lieu de leur séjour principal** ;

« b. Celles qui exercent en France **une activité professionnelle**, salariée ou non, à moins qu'elles ne justifient que cette activité y est exercée à titre **accessoire** ;

« c. **Celles qui ont en France le centre de leurs intérêts économiques.**

« 2. Sont également considérés comme ayant leur domicile fiscal en France les agents de l'Etat qui exercent leurs fonctions ou sont chargés de mission dans un pays étranger et qui ne sont pas soumis dans ce pays à un impôt personnel sur l'ensemble de leurs revenus. »

2. Un assujettissement à l'impôt sur le revenu

En revanche, ces revenus sont soumis à l'impôt sur le revenu.

Les **revenus immobiliers des non-résidents**, visés à l'article 164 B du code général des impôts, sont en effet considérés comme **des revenus de source française et imposés comme tels au barème de l'impôt sur le revenu**. L'article 197 A du même code définit un taux plancher de 20 % (ou 14,4 % pour les revenus ayant leur source dans les départements d'outre-mer). Néanmoins, ces taux minima d'imposition ne sont pas applicables aux personnes qui peuvent justifier que l'impôt français sur leur revenu global serait inférieur à celui résultant de l'application de ces taux minima ; dans ce cas, le taux correspondant s'applique.

Quant **aux plus-values immobilières**, elles sont soumises au **prélèvement prévu par l'article 244 bis A du même code**, dont le taux varie en fonction du pays de résidence :

- taux de 19 % pour les résidents d'un Etat membre de l'Union européenne ou d'un autre Etat partie à l'accord sur l'Espace économique européen ayant conclu avec la France une convention d'assistance administrative en vue de lutter contre la fraude et l'évasion fiscales ;

- 33,⅓ % pour les résidents des autres Etats ou territoires ;

- 50 % pour les résidents des Etats ou territoires non coopératifs au sens de l'article 238-0 A du même code.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. UN ASSUJETISSEMENT À LA CSG DES REVENUS FONCIERS DES NON-RÉSIDENTS

Le **A du I** du présent article introduit un *I bis* à l'article L. 136-6 du code de la sécurité sociale prévoyant que sont également assujettis :

- à la CSG « Patrimoine » au taux de 8,2 % ;
- les **personnes physiques qui ne sont pas fiscalement domiciliées en France** au sens de l'article 4 B du code général des impôts ;
- à raison du montant net des revenus visés au a du I de l'article 164 B du code général des impôts, soit les « **revenus d'immeubles sis en France ou de droits relatifs à ces immeubles** », retenu pour l'établissement de l'impôt sur le revenu.

Le **A du I** du présent article procède également à une coordination afin de prévoir que la « CSG patrimoine » sur les revenus fonciers des non-résidents est, comme la CSG sur les revenus du patrimoine en général, assise, contrôlée et recouvrée selon les mêmes règles et sous les mêmes sûretés, privilèges et sanctions que l'impôt sur le revenu.

Le **A du II** du présent article précise que cette mesure s'applique aux revenus perçus à compter du **1^{er} janvier 2012**.

B. L'ASSUJETISSEMENT À LA CSG DES PLUS-VALUES IMMOBILIÈRES DES NON-RÉSIDENTS

Le **B du I** du présent article introduit, de même, un *I bis* à l'article L. 136-7 du code de la sécurité sociale prévoyant que sont également assujettis :

- à la CSG « Patrimoine » au taux de 8,2 % ;
- les plus-values imposées au prélèvement mentionné à l'article 244 *bis* A du code général des impôts, soit, de façon simplifiée, les « **plus-values immobilières** » réalisées par des personnes qui ne sont pas fiscalement domiciliées en France (*cf. encadré suivant pour le détail des revenus visés*) ;
- lorsque ces plus-values sont réalisées « **directement et indirectement** » par des personnes physiques afin d'éviter la constitution d'entreprises-écran.

**Les « plus-values immobilières » visées à l'article 244 bis A
du code général des impôts**

L'article 244 bis A vise les plus-values définie aux e bis et e ter du I de l'article 164 B (*cf. liste infra*) du code général des impôts lors de la cession des biens ou droits mentionnés au 3 de l'article 244 bis A :

E bis et e ter du I de l'article 164 B :

« e bis) Les plus-values mentionnées aux articles 150 U, 150 UB et 150 UC, lorsqu'elles sont relatives :

« 1° A des biens immobiliers situés en France ou à des droits relatifs à ces biens ;

« 2° A des parts de fonds de placement immobilier mentionnés à l'article 239 *nonies* ou à des parts ou droits dans des organismes de droit étranger qui ont un objet équivalent et sont de forme similaire, dont l'actif est, à la date de la cession, principalement constitué directement ou indirectement de biens et droits mentionnés au 1° ;

« 3° A des droits sociaux de sociétés ou groupements qui relèvent des articles 8 à 8 ter dont le siège social est situé en France et dont l'actif est principalement constitué directement ou indirectement de biens et droits mentionnés au 1° ;

« e ter) Les plus-values qui résultent de la cession :

« 1° D'actions de sociétés d'investissements immobiliers cotées mentionnées à l'article 208 C dont l'actif est, à la date de la cession, principalement constitué directement ou indirectement de biens et droits mentionnés au 1° du e bis ;

« 2° D'actions de sociétés de placement à prépondérance immobilière à capital variable mentionnées au 3° *nonies* de l'article 208 dont l'actif est, à la date de la cession, principalement constitué directement ou indirectement de biens et droits mentionnés au 1° du e bis ;

« 3° De parts, d'actions ou d'autres droits dans des organismes, quelle qu'en soit la forme, présentant des caractéristiques similaires, ou soumis à une réglementation équivalente, à celles des sociétés mentionnées aux 1° ou 2°, dont le siège social est situé hors de France et dont l'actif est, à la date de la cession, principalement constitué directement ou indirectement de biens et droits mentionnés au 1° du e bis ;

« 4° De parts ou d'actions de sociétés, cotées sur un marché français ou étranger, dont l'actif est, à la clôture des trois exercices qui précèdent la cession, principalement constitué directement ou indirectement de biens et droits mentionnés au 1° du e bis. Si la société dont les parts ou actions sont cédées n'a pas encore clos son troisième exercice, la composition de l'actif est appréciée à la clôture du ou des seuls exercices clos ou, à défaut, à la date de la cession ;

« 5° De parts, d'actions ou d'autres droits dans des organismes, quelle qu'en soit la forme, non cotés sur un marché français ou étranger, autres que ceux mentionnés au 3° du e bis, dont l'actif est, à la clôture des trois exercices qui précèdent la cession, principalement constitué directement ou indirectement de biens et droits mentionnés au 1° du e bis. Si l'organisme dont les parts, actions ou droits sont cédés n'a pas encore clos son troisième exercice, la composition de l'actif est appréciée à la clôture du ou des seuls exercices clos ou, à défaut, à la date de la cession. »

Le **B du I** du présent article précise que cette contribution est « *assise, contrôlée et recouvrée selon les mêmes règles et sous les mêmes sûretés, privilèges et sanctions que le prélèvement mentionné à l'article 244 bis A du code général des impôts* ».

Le **B du II** du présent article prévoit que cette mesure s'applique aux plus-values réalisées au titre des cessions intervenues **à compter de la date de la publication de la présente loi**.

C. L'IMPACT DE LA MESURE

Selon les données du dossier de presse du Gouvernement sur le présent projet de loi, cette mesure concernerait **60 000 ménages bénéficiant en moyenne de 12 000 euros par an de revenus fonciers** sur les biens situés en France au titre des loyers. En revanche, le nombre de personnes concernées au titre des plus-values ne peut être évalué.

Selon le même document, ces ménages peuvent être :

- des investisseurs étrangers sans lien particulier avec la France ;
- des expatriés (personnes actives ou retraités installés à l'étranger) ayant conservé des biens immobiliers en France ;
- des frontaliers qui habitent un pays limitrophe, travaillant en France, affiliés à la sécurité sociale française et disposant d'une résidence secondaire ou d'un bien mis en location en France.

Le rendement attendu de cette mesure **au titre de 2012** s'élèverait à **50 millions d'euros** et à **250 millions d'euros en année pleine**, à compter de 2013.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté, à l'initiative de Christian Eckert, rapporteur général au nom de la commission des finances, avec l'avis favorable du Gouvernement, un amendement tendant à **assujettir les revenus immobiliers et les plus-values immobilières des non-résidents à l'ensemble des prélèvements sociaux sur les revenus du capital, et non simplement à la CSG**.

En effet, le taux global de 15,5 % de prélèvements sociaux sur ce type de revenus recouvre en réalité, comme cela a été indiqué, cinq contributions :

- la contribution sociale généralisée (CSG) au taux de 8,2 % ;
- la contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS) au taux de 0,5 % ;
- le prélèvement social au taux de 5,4 % ;

- la contribution additionnelle au prélèvement social au taux de 0,3 % (contribution solidarité-autonomie) ;

- la contribution additionnelle au prélèvement social au taux de 1,1 % (contribution au financement du revenu de solidarité active).

Cet amendement tend à réparer un « oubli », dans la mesure où l'étude d'impact relative au présent article ou le dossier de presse du Gouvernement indiquent clairement que le souhait de celui-ci était, dès l'origine, d'assujettir les revenus immobiliers et les plus-values immobilières des non-résidents à l'ensemble de ces cinq contributions.

Le rendement de la mesure n'est pas modifié par cette modification, le calcul de celui-ci ayant été effectué sur la base d'une taxation à 15,5 %.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A titre liminaire, il peut être rappelé que le Sénat a déjà débattu d'un dispositif de ce type, proposé par notre collègue Philippe Marini, à l'occasion de l'examen du projet de loi de finances rectificative de décembre 2011¹. Les développements qui suivent reprennent les principaux éléments du débat.

A. LA NATURE JURIDIQUE DE LA CSG

La possibilité d'assujettir des non-résidents à des prélèvements sociaux est souvent contestée au motif que, d'une part, **les prélèvements sociaux sur les revenus du capital sont exclusivement affectés au financement de la protection sociale** et que, d'autre part, **les personnes potentiellement visées par le présent article peuvent ne pas bénéficier du système de sécurité sociale français**.

Néanmoins, d'un point de vue des « principes fiscaux » - on ouvre ici un très ancien débat sur la nature juridique de la CSG -, plusieurs éléments peuvent être rappelés.

1. La CSG est une « imposition de toute nature » et non une cotisation sociale

a) Une analyse plusieurs fois confirmée par le Conseil constitutionnel

Dans sa décision du 28 décembre 1990² (confirmée dans une décision du 19 décembre 2000³), **le Conseil constitutionnel a précisé que la CSG entrait dans la catégorie des « impositions de toutes natures »** visées à l'article 34 de la Constitution.

¹ Séance publique du 15 décembre 2011.

² Décision n° 90-285 du 28 décembre 1990 (loi de finances pour 1991 créant la CSG).

³ Décision n° 2000-437 du 19 décembre 2000 (loi de financement de la sécurité sociale).

C'est sur ce fondement qu'il a rejeté le moyen invoqué par les auteurs de la saisine qui indiquaient que seules « *les personnes susceptibles de bénéficier des prestations pour lesquelles elles cotisent* » peuvent être assujetties à la CSG.

Le Conseil constitutionnel a considéré ce moyen inopérant : « *considérant qu'ainsi qu'il a été dit ci-dessus les contributions instituées par les articles 127, 132 et 133 de la loi **constituent des impositions et non des cotisations de sécurité sociale** ; que, dès lors, le moyen invoqué est inopérant* ».

b) Les prélèvements sociaux sur les revenus du capital n'ouvrent pas, pour les résidents, un droit direct à prestations

Les personnes assujetties à la CSG ne bénéficient, il est vrai, d'aucune prestation en contrepartie directe du versement de cette contribution, à l'inverse des cotisations sociales qui, elles, ouvrent un droit à prestations. Ainsi en est-il, par exemple, des cotisations vieillesse qui permettent à la personne assujettie d'acquérir des droits à la retraite.

Cette observation s'applique également à la CRDS (contribution pour le remboursement de la dette sociale) qui, comme son nom l'indique, vise à rembourser la dette sociale. **Il n'y a aucun lien entre la personne assujettie à la CRDS et les dépenses que cette contribution permet de financer**, soit, dans le cas considéré, des dépenses passées.

Il en est de même pour **les autres prélèvements sociaux sur les revenus du patrimoine qui sont des impositions de toute nature à vocation universelle**, dans la mesure où ils servent à financer des dispositifs relevant de la solidarité nationale : la caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (qui finance la prise en charge de la dépendance et du handicap), le fonds national des solidarités actives (qui finance le revenu de solidarité active) ou le fonds de solidarité vieillesse (qui finance les avantages vieillesse précisément non contributifs).

c) La création de la CSG s'inscrit dans le processus de fiscalisation des ressources de la sécurité sociale

Plus généralement, il est souvent admis que **la création de la CSG constitue une mesure prise dans un contexte de fiscalisation progressive du financement de la sécurité sociale**, destinée notamment à adapter celui-ci à l'universalisation des prestations versées (allocations familiales, couverture maladie universelle, ...).

Construit à l'origine sur un modèle de type globalement « bismarckien » – c'est-à-dire où l'assurance est offerte aux actifs en contrepartie du versement de cotisations sociales –, notre système de protection sociale a peu à peu évolué vers un système de type « beveridgien » – c'est-à-dire caractérisé par le versement de prestations à l'ensemble de la population sans contrepartie contributive et financé par l'impôt.

L'affectation du produit de la CSG est, à cet égard, révélatrice : **la CSG est affectée aux branches de la sécurité sociale considérées comme proposant la couverture la plus universelle** (la branche famille et la branche maladie) **ou aux organismes finançant des prestations non contributives** (CNSA ou Fonds de solidarité vieillesse).

Répartition du produit de la CSG en 2011 par affectataire

(en %)

Affectataire	Part du produit
Caisse nationale d'assurance maladie (CNAM)	61,1
Régimes maladie autres que la CNAM	9,2
Caisse nationale des allocations familiales	10,7
Fonds de solidarité vieillesse	11,2
Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES)	6,4
Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie (CNSA)	1,3
Total	100

Source : commission des comptes de la sécurité sociale – juillet 2012

2. Contrairement aux revenus d'activité et de remplacement, aucun critère relatif à l'affiliation à un régime de sécurité sociale n'est prévu pour l'assujettissement à la CSG des revenus du patrimoine

On peut ensuite relever que **la seule condition, prévue par l'article L. 136-6 et l'article L. 136-7 du code de la sécurité sociale, pour assujettir les revenus du patrimoine à la CSG, est celle de la domiciliation fiscale en France du redevable** et non le fait que la personne assujettie soit à la charge d'un régime obligatoire français d'assurance maladie.

En revanche, **s'agissant des revenus d'activité et des revenus de remplacement, deux conditions sont nécessaires** pour que ces derniers soient assujettis à la CSG :

- la domiciliation fiscale en France du redevable ;
- et le fait d'être à la charge d'un régime obligatoire français d'assurance maladie.

Ce second critère a été introduit *a posteriori*, en 2001¹, pour tenir compte de la jurisprudence communautaire², même si la CJCE ne s'est pas prononcée dans son arrêt sur la nature juridique de la CSG.

En revanche, ce critère supplémentaire n'a pas été apporté pour les revenus du patrimoine.

Il est, enfin, à noter que **les divergences de jurisprudence** (retracées dans l'encadré suivant) **entre le Conseil constitutionnel, le Conseil d'Etat, la Cour de cassation et la Cour de justice de l'Union européenne ont porté sur la seule CSG relative aux revenus d'activité et de remplacement, et non sur la CSG relative aux revenus du patrimoine.**

Divergences jurisprudentielles relatives à la nature juridique de la CSG

• **Guillaume DRAGO (coordination) - Cahiers du Conseil constitutionnel n° 28 - juillet 2010**

« À plusieurs reprises, le Conseil constitutionnel a qualifié d'« impositions de toutes natures » au sens de l'article 34 de la Constitution, les trois contributions (contribution sociale sur les revenus d'activité et sur les revenus de remplacement, contribution sociale sur les revenus du patrimoine, et contribution sociale sur les produits de placement) qui forment la CSG. Cette dernière est ainsi considérée comme un prélèvement obligatoire qui ne présente ni le caractère d'une cotisation sociale ni celui d'une taxe parafiscale, mais qui constitue une imposition au plan constitutionnel.

« Dans un premier temps, la chambre sociale de la Cour de cassation s'est, de façon remarquable, expressément liée à cette qualification en vertu de l'article 62 de la Constitution, procédant à cette occasion à la cassation inédite d'un jugement judiciaire qui a méconnu la chose interprétée par le Conseil constitutionnel.

« Toutefois, une divergence de qualification est apparue au regard du droit communautaire, c'est-à-dire lorsque le juge judiciaire fait application des textes communautaires tels qu'interprétés par la Cour de justice. On rappellera en effet que la CJCE a jugé, par un arrêt du 15 février 2000, que la CSG relevait du règlement n° 1408/71 du 14 juin 1971 relatif à l'application des régimes de sécurité sociale. De sorte que la Cour de justice a condamné la France qui appliquait la CSG aux revenus d'activité et de remplacement des travailleurs salariés et indépendants qui résident en France, mais qui, en vertu du règlement relatif à l'application des régimes de sécurité sociale aux travailleurs qui se déplacent à l'intérieur de la Communauté, ne sont pas soumis à la législation française de sécurité sociale.

¹ Ordonnance n° 2001-377 du 2 mai 2001.

² Décisions de la Cour de justice des communautés européennes du 15 février 2000 : les juges ont estimé que les ressortissants communautaires résidant en France, mais qui, en raison d'une activité professionnelle dans un autre Etat membre, revêtent la qualité d'assuré au regard de la seule législation de l'Etat d'emploi sont grevés, pour les revenus afférents à leur activité professionnelle dans l'Etat membre d'emploi non seulement des charges sociales découlant de l'application de la législation de ce dernier Etat, mais également des charges sociales, à savoir la CSG résultant de l'application de la législation de l'Etat de résidence. Or ce double assujettissement à charges sociales est contraire aux dispositions de l'article 13 du règlement (CEE) n° 1408-71 qui prévoit l'assujettissement à une seule législation sociale des travailleurs migrants.

« Aussi, sur le fondement de cet arrêt, la chambre sociale de la Cour de cassation juge depuis 2000 que la CSG revêt, en raison de son affectation au financement des divers régimes de sécurité sociale, la nature d'une cotisation sociale et non celle d'une imposition. Elle en déduit qu'un assujetti français résidant en France, mais exerçant une activité salariée à l'étranger et affilié au régime de sécurité sociale de ce pays, n'en est pas redevable. Elle considère, au surplus, que le fait qu'une partie de la CSG soit versée au budget annexe des prestations sociales agricoles n'en modifie pas la nature. En se fondant sur une justification identique, la deuxième chambre civile a confirmé cette interprétation à plusieurs reprises.

« À l'inverse, le Conseil d'État a estimé, à l'occasion d'un litige relatif à la restitution des excédents d'impôt sur le revenu impliqués par la correction d'une omission de déduction de CSG, que l'arrêt de la CJCE n'avait pas remis en cause la qualification d'impositions de toutes natures. Après avoir précisé que « l'obligation faite par la loi d'acquitter [la CSG] est dépourvue de tout lien avec l'ouverture d'un droit à une prestation ou un avantage servis par un régime de sécurité sociale », le Conseil d'État considère que l'invocation de l'arrêt de la CJCE du 15 février 2000 est inopérante quant à la détermination de la nature de la CSG au regard des dispositions constitutionnelles et législatives nationales. Dans ces conditions, ainsi que le confirme l'arrêt de la cour administrative d'appel de Lyon référencé en s'alignant expressément sur la jurisprudence constitutionnelle, les prélèvements présentent le caractère d'impositions de toutes natures et non celui de cotisations de sécurité sociale. En conséquence, après avoir retenu au visa de la décision n° 97-393 DC du 18 décembre 1997 qu'un assujetti ne saurait soutenir qu'il n'a pas la qualité d'assuré social en France pour solliciter la décharge de ces impositions, la cour administrative d'appel de Lyon maintient qu'il ne saurait se prévaloir du fait qu'il n'est affilié à aucun régime obligatoire français d'assurance maladie. »

• **Arrêt du 31 mai 2012 – Chambre sociale de la Cour de cassation : la double nature de la CSG**

Dans un arrêt récent du 31 mai 2012, la Cour de cassation maintient sa position. **Elle reconnaît que la CSG entre dans la catégorie des « impositions de toute nature » au sens du droit interne français, mais considère qu'elle revêt également, du fait de son affectation exclusivement au financement de divers régimes de sécurité sociale, la nature d'une cotisation sociale** au sens de l'article 13 du règlement CEE n° 148/71 du 14 juin 1971.

B. UN ALIGNEMENT SUR LE RÉGIME FISCAL

Comme cela a été rappelé, dans le domaine fiscal, les revenus du patrimoine de source française – même perçus par des non-résidents – sont soumis à l'impôt sur le revenu.

Si l'on considère la CSG sur les revenus du patrimoine comme une imposition de toute nature, certes affectée à la sécurité sociale, mais non comme une cotisation sociale, il paraît logique, par symétrie avec le droit fiscal, que les revenus du patrimoine des non-résidents y soient également soumis.

C. LA COMPATIBILITÉ AVEC LES CONVENTIONS FISCALES

Quant à l'argument souvent avancé d'incompatibilité de la mesure avec les conventions fiscales, le Gouvernement met en avant le fait que **les dispositions proposées en matière de prélèvements sociaux sont définies par référence aux dispositions applicables en matière d'assujettissement à l'impôt sur le revenu des personnes non domiciliées en France** (soit l'article 164 B et l'article 244 *bis* A du code général des impôts). L'assujettissement aux prélèvements sociaux de ces mêmes revenus se fera donc dans les mêmes conditions.

Il est, par ailleurs, à noter que l'article 244 *bis* A du code général des impôts sur lequel repose en partie la rédaction du présent article prévoit que ces dispositions s'appliquent « *sous réserve des conventions fiscales* ».

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

ARTICLE 26

(Art. L.137-13 et L. 137-14 du code de la sécurité sociale)

Hausse du prélèvement social sur les « stock options » et attributions gratuites d'actions

Commentaire : le présent article propose de porter de 14 à 30 % le taux de la contribution employeur et de 8 à 10 % celui de la contribution salariale sur les stock-options et les attributions gratuites d'actions. Il supprime, par ailleurs, les taux dérogatoires dont pouvaient bénéficier, jusqu'alors, certaines actions gratuites.

I. LE DROIT EXISTANT

Les stock-options et les attributions gratuites d'actions permettent à une entreprise de **réserver à certains salariés ou dirigeants des actions de l'entreprise à un prix préférentiel fixé par avance** (stock-options) ou **gratuitement** (actions gratuites).

A. LE RÉGIME JURIDIQUE DES STOCK-OPTIONS ET DES ATTRIBUTIONS GRATUITES D' ACTIONS

1. Le régime juridique des stock-options

Le régime juridique des attributions d'options de souscription ou d'achat d'actions est déterminé par les articles L. 225-177 à L. 225-186-1 du code de commerce.

a) Les publics concernés

Les plans d'options sur titres peuvent être attribués par des sociétés par actions (sociétés anonymes ou sociétés anonymes simplifiées) **au profit :**

- des **membres du personnel salarié** de l'entreprise ou certaines catégories d'entre eux ;

- des **dirigeants sociaux** (président directeur général, directeur général, membres du directoire, gérants) de cette société attributrice ;

- des **membres du personnel salarié des sociétés liées à la société attributrice** (mère, sœur ou filiales).

Les bénéficiaires des options ne peuvent détenir plus de 10 % du capital social.

b) Le calendrier d'acquisition et de cession

Dans le dispositif des stock-options, **trois étapes** sont à distinguer :

1) l'attribution des options : soit la décision d'offrir à certains bénéficiaires la possibilité d'acquérir un nombre d'actions dans un certain délai et à un certain prix. Ce prix ne peut être inférieur à 80 % de la moyenne des derniers cours si les actions sont cotées ;

2) la levée d'option : soit l'achat des actions. Les bénéficiaires levant l'option peuvent acquérir un nombre d'actions inférieur ou égal à celui auquel ils peuvent prétendre. En pratique, la levée n'intervient que si le cours des actions est supérieur au prix auquel les bénéficiaires sont autorisés à les acquérir ;

3) la cession des titres.

c) Les gains potentiels pour les bénéficiaires

Concrètement, à chacune de ces trois étapes, les gains des bénéficiaires de plans d'options sur titre se décompose comme-suit :

- un gain éventuel (le « **rabais** ») lié à la différence entre le prix de souscription des options et leur valeur à la date de leur distribution. Ce rabais est dit « excédentaire » s'il est compris entre 5 % et 20 % ;

- un gain lié à la différence, au moment de la levée de l'option, entre la valeur réelle du titre et le prix de souscription, c'est-à-dire la « **plus-value d'acquisition** » ou le **gain de levée d'option** ;

- un gain lié à la différence entre la valeur de cession des titres et leur valeur d'acquisition, c'est-à-dire la « **plus-value de cession** ».

2. Le régime juridique des actions gratuites

Le régime juridique des distributions d'actions gratuites est déterminé, quant à lui, par les articles L. 225-197-1 à L. 225-197-6 du code de commerce.

a) Un public identique à celui des bénéficiaires potentiels des stock-options

Les publics concernés par l'attribution gratuite d'actions sont les mêmes que ceux pouvant bénéficier des stock-options, soit :

- les **membres du personnel salarié** de l'entreprise ou certaines catégories d'entre eux ;

- les **dirigeants sociaux** (président directeur général, directeur général, membres du directoire, gérants) de cette société attributrice ;

- les **membres du personnel salarié des sociétés liées à la société attributrice** (mère, sœur ou filiales).

Le pourcentage d'actions pouvant être attribué gratuitement ne peut dépasser 10 % du capital social.

b) Des délais d'acquisition et de conservation contraints

Alors que les stock-options permettent à une entreprise de réserver à certains salariés ou dirigeants des actions de l'entreprise à un prix préférentiel fixé par avance, l'attribution gratuite d'actions permet aux sociétés **d'attribuer gracieusement à leurs salariés et mandataires sociaux des actions** sous réserve du respect de certaines conditions.

En particulier, l'article L. 225-197-1 du code de commerce prévoit que **l'attribution des actions est définitive au terme d'une période d'acquisition** dont la durée minimale, qui ne peut être inférieure à deux ans, est déterminée par l'assemblée générale extraordinaire.

S'ajoute à cette durée une **durée minimale de conservation des titres par les bénéficiaires**, qui ne peut elle-même être inférieure à deux ans.

B. LE RÉGIME SOCIAL ET FISCAL DES STOCK-OPTIONS ET DES ACTIONS GRATUITES

1. Le régime social et fiscal des stock-options

a) Des exemptions d'assiette de cotisations sociales

Les gains de bénéficiaires de plans d'options sur titre ou stock-options sont, pour une grande part, – alors qu'ils représentent des compléments de rémunération – **exclus de l'assiette des cotisations sociales**.

Sont ainsi exclus de l'assiette des cotisations sociales :

- le **rabais** consenti lors de l'attribution des options **s'il est inférieur à 5 %**. Le rabais dit excédentaire (part du rabais compris entre 5 % et 20 %) est, en revanche, assujéti comme du salaire aux cotisations sociales dès la levée de l'option ;

- la **plus-value d'acquisition** (soit la plus-value de l'action entre la date d'attribution et la date d'exercice de l'option), **si le délai d'indisponibilité**, fixé par la loi à 4 ans à compter de la date d'attribution de l'option, **est respecté**. Dans le cas contraire, elle est assujéti comme du salaire ;

- la **plus-value de cession** (soit la plus-value entre la date d'exercice de l'option et la date de la cession).

b) Mais un assujettissement à certains prélèvements sociaux

Cependant, selon les différentes étapes du processus – attribution d'option, acquisition et cession –, les « gains » des bénéficiaires sont soumis à certains prélèvements sociaux :

1) les **prélèvements sociaux sur les revenus du patrimoine** (15,5 %) qui sont acquittés sur la **plus-value d'acquisition** et la **plus-value de cession**, par le bénéficiaire ;

2) les **contributions spécifiques** introduites par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2008 et applicables à toutes les attributions de stock-options effectuées depuis le 16 octobre 2007. Ces contributions comprennent deux « volets » :

- **une contribution patronale dont le taux a été porté à 14 % par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2011** (contre 10 % initialement) : cette contribution est acquittée « à l'entrée » du dispositif de manière libératoire et s'applique, au choix de l'employeur, soit sur une assiette égale à la juste valeur des options telle qu'estimée pour l'établissement des comptes consolidés pour les sociétés appliquant les normes comptables internationales, soit à 25 % de la valeur des actions à la date de la décision d'attribution ;

- **une contribution à la charge du bénéficiaire au taux de 8 % depuis la loi de financement de la sécurité sociale pour 2011** (contre 2,5 % initialement) : cette contribution est établie, recouvrée et contrôlée comme la contribution sociale généralisée sur les revenus du patrimoine au moment de la cession de l'action sur la **plus-value d'acquisition**.

c) Le régime fiscal des stock-options

Par ailleurs, les **bénéficiaires de stock-options peuvent, en matière fiscale, être soumis à des prélèvements** lors des trois étapes précédemment décrites (rabais, levée de l'option et cession de titres).

• Là aussi, au moment de l'attribution de l'option, **le rabais est exonéré s'il est inférieur ou égal à 5 %**. Dans le cas inverse, le surplus est imposé dans la catégorie des traitements et salaires au titre de l'année au cours de laquelle l'option est levée (II de l'article 80 *bis* du code général des impôts).

• Au moment de la levée des options, il convient de distinguer trois cas :

- si la durée écoulée depuis l'attribution de l'option est inférieure à quatre années, la plus-value d'acquisition est imposée comme les traitements et salaires (II de l'article 163 *bis* C du code général des impôts) ;

- si **cette durée est comprise entre quatre et six ans**, et sauf option du bénéficiaire en faveur de l'imposition au barème de l'impôt sur le revenu, la plus-value d'acquisition est imposée au taux de **30 %** à concurrence de la fraction annuelle qui n'excède pas 152 500 euros et à **41 %** au-delà (premier alinéa du 6 de l'article 200 A du même code) ;

- si **cette durée est supérieure à six ans**, ces taux sont réduits à respectivement **18 %** et **30 %** (troisième alinéa du 6 de l'article 200 A du même code).

• Par la suite, l'éventuelle plus-value de cession des actions est imposée selon les conditions normales, au taux forfaitaire de **19 %**.

Le tableau suivant synthétise le régime social et fiscal des stock-options à chacune de ces trois étapes.

Régime fiscal et social des stock-options

	Dispositif actuel		Modification proposée	
	Régime fiscal	Régime social	Régime fiscal	Régime social
Attribution des options				
1° Employeur		Contribution sociale patronale spécifique de 14 %		Contribution sociale patronale spécifique de 30 %
2° Bénéficiaire	Rabais ≤ 5 % : zéro imposition		-	-
	Rabais excédentaire : régime fiscal des traitements et salaires	Charges sociales + contributions sociales	-	-
Plus-value d'acquisition	<i>Cession ou conversion au porteur avant l'expiration de la période d'indisponibilité fiscale de 4 ans</i>			
	Imposition à l'IR, catégorie traitements et salaires	Charges sociales + contributions sociales	-	-
	<i>Cession après l'expiration de la période d'indisponibilité fiscale et avant l'expiration du délai de portage de 2 ans</i>			
	<ul style="list-style-type: none"> • Si PVA < 152 500 euros, imposition sur PV mobilières au taux de 30 % • Si PVA > 152 500 euros, imposition sur PV mobilières au taux de 41 % 	Prélèvements sociaux (15,5 %) Contribution salariale (8 %) Total : 23,5 %	-	Contribution salariale : 10 % Total : 25,5 %
	<i>Cession après l'expiration de la période d'indisponibilité fiscale et après l'expiration du délai de portage de 2 ans</i>			
	<ul style="list-style-type: none"> • Si PVA < 152 500 euros, imposition sur PV mobilières au taux de 18 % • Si PVA > 152 500 euros, imposition sur PV mobilières au taux de 30 % 	Prélèvements sociaux (15,5 %) Contribution salariale (8 %) Total : 23,5 %	-	Contribution salariale : 10 % Total : 25,5 %
Plus-value de cession	Prélèvement forfaitaire libératoire (19 %)	Prélèvements sociaux (15,5 %)	-	-

2. Le régime social et fiscal des actions gratuites

a) Une exemption d'assiette de cotisations sociales sous certaines conditions

L'avantage résultant de l'attribution gratuite est également exclu de l'assiette des cotisations sociales à **condition que l'attribution gratuite d'actions respecte les conditions** prévues par les articles L. 225-197-1 à L. 225-197-6 du code de commerce **qui concernent** :

- le **délai** pendant lequel le conseil d'administration est autorisé par l'Assemblée générale extraordinaire à procéder à des attributions gratuites d'actions qui ne peut excéder 38 mois ;

- le **pourcentage maximal** d'actions pouvant être attribué gratuitement (plafond égal à 10 % du capital social) ;

- la **période d'acquisition** au terme de laquelle l'attribution des actions à leurs bénéficiaires est définitive. Cette période ne peut être inférieure à deux ans ;

- la **durée minimale de l'obligation de conservation des actions par leurs bénéficiaires**. Cette durée ne peut être inférieure à deux ans (ce délai courant à compter de l'attribution définitive des actions).

Par ailleurs, l'exclusion d'assiette est acquise seulement si **l'employeur notifie à son organisme de recouvrement l'identité de ses salariés** ou mandataires sociaux auxquels des actions gratuites ont été attribuées définitivement au cours de l'année civile précédente, ainsi que le nombre et la valeur des actions attribuées à chacun d'entre eux.

b) Un assujettissement à des prélèvements sociaux spécifiques

Néanmoins, comme pour les stock-options, il convient de noter que les gains des bénéficiaires des actions gratuites sont soumis à certains prélèvements sociaux :

1) les **prélèvements sociaux sur les revenus du patrimoine** (15,5 %), acquittés par le bénéficiaire sur **la valeur des « actions gratuites » à leur date d'acquisition** et le **produit de cession** ;

2) les **contributions spécifiques** introduites par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2008 qui recouvrent, comme pour les stock-options :

- **une contribution patronale** qui s'applique, à l'entrée du dispositif, au choix de l'employeur, soit sur une assiette égale à la juste valeur des options telle qu'estimée pour l'établissement des comptes consolidés pour les sociétés appliquant les normes comptables internationales, soit à 100 % de la valeur des actions à la date de la décision d'attribution (dans le cas des stock-options, ce taux est de 25 %) ;

- **une contribution à la charge du bénéficiaire**, due au titre de l'année de la cession des titres sur l'assiette définie aux 6 et 6 *bis* de l'article 200 A du code général des impôts (soit la valeur des « actions gratuites » à leur date d'acquisition). Elle est établie, recouvrée et contrôlée comme la contribution sociale généralisée sur les revenus du patrimoine.

Comme pour les stock-options, la loi de financement de la sécurité sociale pour 2011 a prévu **l'augmentation des taux de ces contributions patronale et salariale** (hausse respective de 10 à 14 % et de 2,5 à 8 %). Mais **cette hausse s'applique de façon plus progressive pour les actions gratuites que pour les stock-options** :

- le taux de la contribution patronale a été maintenu à **10 %** sur les attributions d'actions gratuites **dont la valeur annuelle par salarié est inférieure à la moitié du plafond annuel de la sécurité sociale** (18 186 euros) ;

- le taux de la contribution salariale est maintenu à **2,5 %** sur le montant des avantages **dont la valeur est inférieure à la moitié du plafond de la sécurité sociale** (18 186 euros).

c) Le régime fiscal

Aux termes des articles 80 *quaterdecies* et 200 A (6 *bis*) du code général des impôts, sauf option pour le barème de l'impôt sur le revenu, **l'avantage correspondant à la valeur des « actions gratuites » à leur date d'acquisition est imposé au taux de 30 %** à condition d'avoir été détenues pendant au moins deux ans¹.

Par la suite, l'éventuelle **plus-value de cession** des actions est imposée selon les conditions normales, au taux forfaitaire de **19 %**.

3. Une recette pour la sécurité sociale de 263 millions d'euros

Le rendement des contributions sociales spécifiques sur les stock-options et les attributions gratuites d'actions s'élève à **263 millions d'euros en 2011**.

Leur produit est affecté aux **régimes obligatoires d'assurance maladie**.

¹ *Durant cette période, le bénéficiaire n'est pas propriétaire des actions mais simplement titulaire d'un droit de créance.*

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : UNE AUGMENTATION DES TAUX DES CONTRIBUTIONS SOCIALES ACTUELLES ET LA SUPPRESSION DES TAUX DÉROGATOIRES POUR CERTAINES ACTIONS GRATUITES

A. UN DOUBLEMENT DE LA CONTRIBUTION EMPLOYEUR ET LA SUPPRESSION DU TAUX DÉROGATOIRE POUR LES ACTIONS GRATUITES

Le **I** du présent article propose de porter de 14 % à **30 % le taux de la contribution employeur spécifique** qui est acquittée à « l'entrée » du dispositif de manière libératoire, sur la valeur reconstituée des stock-options.

Le **I** du présent article **supprime** par ailleurs **le taux dérogatoire dont bénéficiaient jusqu'à présent les actions gratuites** dont la valeur était inférieure à la moitié du plafond de la sécurité sociale.

B. UNE AUGMENTATION DE DEUX POINTS DE LA CONTRIBUTION SALARIALE ET LA SUPPRESSION DU TAUX DÉROGATOIRE POUR LES ACTIONS GRATUITES

Le **II** du présent article procède de même pour la contribution salariale spécifique :

- le taux de la **contribution salariale** est porté de 8 % à **10 %** ;
- le taux dérogatoire pour certaines actions gratuites est supprimé.

C. LES MODALITÉS D'ENTRÉE EN VIGUEUR

Le **III** du présent article précise que les mesures relatives à la contribution patronale sont applicables aux options consenties et aux attributions effectuées à compter du **1^{er} septembre 2012**.

En revanche, en l'absence de disposition spécifique, les mesures relatives à la contribution salariale entrent en vigueur à compter de la publication du présent projet de loi.

Cette entrée en vigueur différente s'explique par des raisons techniques liées au fait générateur différent de ces contributions.

Le rendement de la mesure – à comportement inchangé – est évalué à **75 millions d'euros en 2012** et **317 millions d'euros en année pleine**.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté, à l'initiative de collègue député Christian Eckert, rapporteur général au nom de la commission des finances, avec l'avis favorable du Gouvernement, un amendement tendant à **avancer la date de l'entrée en vigueur de la hausse de la contribution patronale sur les « stock-options » et les attributions d'actions gratuites au 11 juillet 2012**, soit la date de l'examen de l'article par la commission des finances de l'Assemblée nationale, afin d'éviter des comportements d'optimisation de la part des employeurs entre cette date et le 1^{er} septembre 2012.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. UN DISPOSITIF AU NOMBRE DE BÉNÉFICIAIRES RESTREINT

Dans son rapport annuel sur la sécurité sociale de 2007, la Cour des comptes indiquait qu'environ **100 000 personnes** avaient reçu des stock-options en 2005.

En outre, elle notait que **le bénéfice en était inégalement réparti** puisque les dix plus importants bénéficiaires et mandataires sociaux s'étaient vus en moyenne attribuer le quart du bénéfice global de ces dispositifs.

Le rapport de l'Autorité des marchés financiers de 2010 sur le gouvernement d'entreprise et la rémunération des dirigeants relevait, quant à lui, que les options et actions attribuées par les sociétés de l'échantillon de l'AMF représentaient **en moyenne 35 % de la rémunération globale des dirigeants** (rémunération fixe, rémunération variable, jetons de présence, avantages en nature, options et actions gratuites).

B. UN ALIGNEMENT SUR LE NIVEAU DE PRÉLÈVEMENTS SUR LES RÉMUNÉRATIONS SALARIALES

Comme la hausse du forfait social (*cf. commentaire de l'article 27 du présent projet de loi*), l'augmentation des contributions patronale et salariale sur les stock-options¹ et les actions gratuites tend à **rapprocher le niveau de prélèvements sociaux auquel sont assujettis ces dispositifs sur celui des rémunérations salariales.**

Désormais, si la contribution patronale spécifique sur les stock-options et les actions gratuites portée à 30 % est encore légèrement en-deçà du niveau de cotisations patronales, s'agissant du volet salarial, il y aura un léger « désavantage » pour les stock-options.

¹ Dont François Hollande, dans ses 60 engagements, préconisait la suppression.

En effet, le taux de cotisations patronales est aujourd'hui de 30,8 % en retenant une définition stricte de celles-ci (cotisations finançant les quatre branches de la sécurité sociale) et de 43,75 % en y incluant les cotisations chômage, retraites complémentaires et apprentissage. La contribution patronale spécifique sur les stock-options et les actions gratuites portée à 30 % est donc encore en-deçà du niveau de cotisations patronales.

En revanche, s'agissant des cotisations salariales, leur taux s'élève à 7,5 % si on ne retient que les cotisations de sécurité sociale au sens strict et à 13,70 % en y incluant les autres cotisations. Le taux retenu par le présent article pour la contribution salariale spécifique sur les stock-options et les actions gratuites (10 %) est donc à mi-chemin entre ces deux taux.

Cependant, si on ajoute aux contributions salariales spécifiques sur les stock-options (10 %) les prélèvements sociaux sur les revenus du capital (15,5 %), le montant total des prélèvements sur les stock-options (25,5 %) dépasse celui des cotisations salariales prises au sens large et augmentées de la CSG et de la CDRS (13,70 + 8, soit 21,70 %). S'agissant du volet salarial, il y a donc désormais un léger « désavantage » pour les stock-options et les actions gratuites.

Ces comparaisons doivent néanmoins être prises avec précaution, les taux de cotisations n'étant pas uniques, mais variables selon le statut des salariés ou la nature du contrat de travail.

C. LA SUPPRESSION D'UN DISPOSITIF DÉROGATOIRE EN FAVEUR DES ACTIONS GRATUITES QUI N'AVAIT PAS DE JUSTIFICATION

Quant à la suppression du dispositif dérogatoire en faveur des actions gratuites, **elle paraît légitime, rien ne justifiant en effet un moindre niveau de taxation pour les dispositifs les moins « risqués ».**

En effet, par définition, le dispositif des actions gratuites, c'est-à-dire distribuées à titre gracieux, ne présente aucun risque pour son bénéficiaire.

D. UN « OUBLI » LORS DE L'ADOPTION DES MESURES RELATIVES AU FINANCEMENT DE LA RÉFORME DES RETRAITES DE 2010

Lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2011, afin de financer une partie de la réforme des retraites :

- la fiscalité des plus-values a été augmentée d'un point ;
- et, à l'initiative de notre collègue député Gilles Carrez, alors rapporteur général au nom de la commission des finances de l'Assemblée nationale, le taux de 40 % applicable à l'imposition des plus-values de levées de stock-options a également été relevé d'un point.

Des revenus, qui en sont très proches, n'ont en revanche pas été visés à ce moment-là.

Ces incohérences devront être corrigées si une réforme générale de l'épargne ne prévoit pas une inclusion de ces revenus dans le barème de l'impôt sur le revenu.

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

ARTICLE 27

(Art. 137-16 du code de la sécurité sociale)

Hausse du forfait social

Commentaire : le présent article propose de porter de 8 à 20 % la contribution à la charge des employeurs, dite « forfait social », assise sur les éléments de rémunération qui sont, à la fois, exclus de l'assiette des cotisations de sécurité sociale et assujettis à la contribution sociale généralisée (CSG). Un taux de 8 % est maintenu pour la prévoyance complémentaire.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LES EXEMPTIONS D'ASSIETTE DE COTISATIONS SOCIALES

1. Certains éléments de rémunération n'entrent pas dans l'assiette des cotisations sociales

En vertu de l'article L. 242-1 du code de la sécurité sociale, l'assiette des cotisations de sécurité sociale recouvre l'ensemble des salaires et avantages versés au salarié en contrepartie ou à l'occasion de son travail :

« Pour le calcul des cotisations des assurances sociales, des accidents du travail et des allocations familiales, sont considérées comme rémunérations toutes les sommes versées aux travailleurs en contrepartie ou à l'occasion du travail, notamment les salaires ou gains, les indemnités de congés payés, le montant des retenues pour cotisations ouvrières, les indemnités, primes, gratifications et tous autres avantages en argent, les avantages en nature, ainsi que les sommes perçues directement ou par l'entremise d'un tiers à titre de pourboire. La compensation salariale d'une perte de rémunération induite par une mesure de réduction du temps de travail est également considérée comme une rémunération, qu'elle prenne la forme, notamment, d'un complément différentiel de salaire ou d'une hausse du taux de salaire horaire ».

Cependant, les salariés peuvent bénéficier d'éléments de rémunérations qui n'entrent pas dans l'assiette des cotisations sociales. Il en est ainsi des dispositifs de participation ; des chèques-vacances et tickets-restaurant ; du financement de la prévoyance complémentaire ou de la retraite supplémentaire ; des indemnités versées dans certains cas de rupture de travail.

Ces dispositifs font partie de ce que l'on appelle les **exemptions d'assiette** qui, avec les exonérations de cotisations sociales, constituent l'un des principaux types de « niches sociales ».

2. Une perte de recettes pour la sécurité sociale de 9,7 milliards d'euros en 2012

L'ensemble de ces dispositifs représente une perte d'assiette, et donc de recettes, importante pour la sécurité sociale, évaluée à **9,7 milliards d'euros en 2012** et répartis comme suit :

Montant des exemptions d'assiette en 2012

(en milliards d'euros)

Dispositifs	Assiette exemptée	Cotisations équivalentes
Participation financière et actionnariat salarié	18,3	2,8
<i>Dont : participation</i>	7,0	
<i>Dont : intéressement</i>	6,7	
<i>Dont : plan d'épargne en entreprise (PEE)</i>	1,4	
<i>Dont : stock-options et actions gratuites</i>	3,2	
Protection sociale complémentaire en entreprise	17,6	2,9
<i>Dont : prévoyance complémentaire</i>	12,6	
<i>Dont : retraite supplémentaire</i>	4,6	
<i>Dont : plan d'épargne retraite collective (PERCO)</i>	0,4	
Aides directes consenties aux salariés	7,4	2,3
<i>Dont : titres restaurant</i>	3,2	
<i>Dont : chèques-vacances</i>	0,9	
<i>Dont : avantages accordés par les comités d'entreprises</i>	3,0	
<i>Dont : CESU préfinancé</i>	0,3	
Indemnités de rupture	4,7	1,2
<i>Dont : indemnités de licenciement</i>	3,8	
<i>Dont : indemnités de mise à la retraite</i>	0,0	
<i>Dont : indemnités de rupture conventionnelle</i>	0,9	
Prime	2,9	0,4
<i>Prime de partage des profits (PLRSS 2011)</i>	2,9	
Divers	0,0	
<i>Exploitation de l'image collective du sportif</i>	0,0	
Total	50,9	9,7

Source : annexe 5 au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2012

Les exemptions d'assiette connaissent, par ailleurs, un **fort dynamisme**, comme le rappelle l'annexe 5 au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2012 :

« Les dispositifs d'exemptions d'assiette se caractérisent quant à eux par un dynamisme qui se prolonge durablement et bien au-delà de leur phase

de montée en charge initiale. Malgré l'ancienneté des principaux dispositifs, ils continuent d'évoluer encore nettement plus rapidement que l'assiette des cotisations ce qui ne permet pas d'écarter des effets de substitution avec les rémunérations ordinaires quand bien même sont prévues au niveau de chaque entreprise des clauses de non-substitution avec des éléments de rémunération existants, lesquelles jouent surtout à court terme ».

Le tableau ci-après donne les taux d'évolution annuels moyens des exemptions d'assiette en comparaison avec celui de la masse salariale, assiette des cotisations sociales.

Evolution des principales exemptions d'assiette entre 2000 et 2009

	Montants en millions d'euros au titre de l'exercice				Taux d'évolution annuel moyen 2000-2009
Participation	4 502	7 000	6 963	5 911	3,1 %
Intéressement	3 394	5 700	5 858	5 664	5,9 %
Plans d'épargne en entreprise	856	1 300	1 489	1 239	4,2 %
Total épargne salariale	8 752	14 000	14 310	12 814	4,3 %
Titres restaurant	1 483	1 978	2 508	2 609	6,5 %
Retraite supplémentaire et prévoyance complémentaire	n.d.	12 904	15 634	15 328	4,4 %
Masse salariale	358 732	423 730	481 458	475 681	3,2 %

Source : annexe 5 au projet de loi de financement de la sécurité sociale pour 2012

B. LE FORFAIT SOCIAL : UNE TAXE SUR LES EXEMPTIONS D'ASSIETTE DE COTISATIONS SOCIALES

Suivant les conclusions de nombreux travaux sur les « niches sociales », notamment de la Cour des comptes, la loi de financement de la sécurité sociale pour 2009 a instauré une taxe sur ces éléments de rémunération qui sont exclus de l'assiette de cotisations sociales.

L'article L. 137-15 du code de la sécurité sociale pose ainsi le principe général d'un **assujettissement au « forfait social » de l'ensemble des rémunérations ou gains répondant à un double critère d'assujettissement à la CSG et d'exclusion de l'assiette des cotisations de sécurité sociale.**

Le dispositif retenu permet ainsi de **soumettre automatiquement toute nouvelle exemption d'assiette de cotisations de sécurité sociale au « forfait social »**. Les dérogations à ce principe doivent *a contrario* être explicitement définies à l'article précité.

1. Les éléments de rémunérations soumis au forfait social

a) *L'assiette principale du forfait social*

Par déduction du principe général posé à l'article L. 137-15 du code de la sécurité sociale et en l'état actuel du droit, sont soumis au « forfait social » :

- les sommes versées au titre de **l'intéressement**, du supplément d'intéressement, de l'intéressement de projet et de la prime exceptionnelle d'intéressement créée par la loi n° 2008-1258 du 3 décembre 2008 en faveur des revenus du travail ;

- les sommes versées au titre de la **participation** et du supplément de réserve spéciale de participation ;

- les abondements de l'employeur aux **plans d'épargne d'entreprise** (PEE), aux plans d'épargne interentreprises (PEI) et aux **plans d'épargne retraite collectif** (PERCO) ;

- les contributions des employeurs au financement des régimes de **retraite supplémentaire**, à l'exclusion des « retraites chapeau » déjà assujetties à une contribution spécifique (article L. 137-11 du code de la sécurité sociale) ;

- les **bonus exceptionnels outre-mer** créés par la loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre mer ;

- la **prime de partage de la valeur ajoutée** introduite par la loi de financement rectificative de la sécurité sociale pour 2011.

b) *Les extensions d'assiette et la fusion avec la « taxe prévoyance »*

Par ailleurs, ont également été inclus dans l'assiette du forfait social :

- les sommes versées au titre de l'épargne salariale aux personnes mentionnées à l'article L. 3312-3 du code du travail (chefs d'entreprise, gérants majoritaires, conjoint de collaborateurs ou conjoint associé du chef d'entreprise) ;

- les jetons de présence et rémunérations exceptionnelles allouées aux membres de conseils d'administration et de surveillance.

La loi de financement de la sécurité sociale pour 2012 a, quant à elle, introduit dans l'assiette du forfait social, **pour les entreprises de plus de 10 salariés, les contributions des employeurs destinées au financement de prestations de prévoyance complémentaire**, jusqu'alors exclues puisque soumis à une contribution patronale spécifique de 8 %.

L'augmentation du taux du forfait social à 8 % proposée par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2012 permettait de procéder à la suppression de cette taxation *ad hoc* et à l'élargissement à ces sommes de l'assiette du forfait social.

La « prévoyance complémentaire » correspond à la couverture des risques incapacité-invalidité, décès et maladie au-delà de ce qui est pris en charge par la sécurité sociale.

2. Les exonérations de forfait social

Sont, en revanche, exclus explicitement de l'assiette du forfait social :

- l'avantage résultant de l'attribution de **stock-options ou d'actions gratuites** déjà soumis à des contributions patronales et salariales spécifiques, par ailleurs modifiées par l'article 26 du présent du projet de loi de finances rectificative ;

- la **fraction des indemnités versées à l'occasion de la rupture du contrat de travail, exclue de l'assiette des cotisations et soumise à la CSG** ;

- les **aides directes au financement de besoins précis des salariés** qui ne sont soumis à aucun prélèvement social : titres-restaurant, chèques-vacances, chèque emploi service universel (CESU), chèques-transport.

3. Une augmentation régulière du taux du forfait social depuis sa création

Le taux du forfait social a été **augmenté systématiquement de 2 points chaque année depuis sa création**, passant ainsi de 2 % en 2009 à 4 % en 2010, à 6 % en 2011 et à 8 % en 2012.

Son produit – 1 128 millions d'euros en 2011 – est affecté à hauteur de 5 points à la **Caisse nationale d'assurance maladie des travailleurs salariés (CNAMTS)** et de 3 points au **Fonds de solidarité vieillesse (FSV)** (dont 0,5 point affecté à la section du FSV relative à la prise en charge des majorations de pensions pour enfants).

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

A. UNE HAUSSE GÉNÉRALE DU FORFAIT SOCIAL À 20 %

Le **A du I** modifie l'article L. 137-16 du code de la sécurité sociale et porte le taux « de droit commun » du forfait social de 8 à **20 %**.

B. LE MAINTIEN DU TAUX ACTUEL POUR LA PRÉVOYANCE COMPLÉMENTAIRE

Le **B du I** introduit un **taux dérogatoire pour la prévoyance complémentaire**, dont le taux reste fixé à **8 %**. Ce dispositif revient en

quelque sorte à maintenir indirectement l'ancienne « taxe prévoyance » qui avait fusionné avec le forfait social en 2012.

C. UN NOUVEL « AFFECTATAIRE », LA CAISSE NATIONALE D'ASSURANCE VIEILLESSE

Le **C du I** modifie l'affectation du produit du forfait social en prévoyant :

- d'une part, **un nouvel « affectataire »** : la Caisse nationale d'assurance vieillesse (CNAV) ;

- d'autre part, **des clés de répartition différentes** selon qu'il s'agisse du forfait social « de droit commun » à 20 % ou du forfait social « prévoyance » maintenu à 8 %.

Le produit du forfait social sera ainsi réparti conformément au tableau suivant :

	Pour les rémunérations ou gains soumis à la contribution au taux de 20 %	Pour les rémunérations ou gains soumis à la contribution au taux de 8 %
Caisse nationale de l'assurance maladie des travailleurs salariés	5 points	5 points
Caisse nationale d'assurance vieillesse	6 points	
Fonds mentionné à l'article L. 135-1 <i>Dont la section mentionnée à l'article L. 135-3-1</i>	9 points <i>0,5 point</i>	3 points <i>0,5 point</i>

Selon les données de l'étude d'impact relative au présent article, le gain de cette mesure s'élève à **550 millions d'euros en 2012**, à **2,3 milliards d'euros en 2013** et à 2,4 milliards d'euros en 2014.

Le **II** du présent article prévoit une entrée en vigueur du dispositif au **1^{er} septembre 2012**.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté, à l'initiative de Christian Eckert, rapporteur général au nom de la commission des finances, **quatre amendements** :

- deux amendements de précision, notamment pour « caler » la définition de l'assiette de l'ancienne taxe prévoyance sur celle mentionnée à l'article L. 137-15 du code de la sécurité sociale ;

- un amendement de coordination modifiant plusieurs références à l'article L. 135-16 dans le code de la sécurité sociale en raison des modifications apportées au contenu de cet article ;

- un **amendement anticipant l'entrée en vigueur de ce dispositif au 1^{er} août 2012, afin d'éviter tout comportement d'optimisation des employeurs entre cette date et le 1^{er} septembre.**

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

A. UNE ÉPARGNE SALARIALE CONCENTRÉE DANS LES GRANDES ENTREPRISES SE SUBSTITUANT EN PARTIE AUX SALAIRES

1. Les dispositifs entrant dans l'assiette du forfait social sont principalement utilisés par des grandes entreprises

Selon les données de l'évaluation préalable du présent article, les avantages liés à l'épargne salariale (intéressement, participation, PEE, PERCO) sont à la fois **concentrés** :

- **dans les grandes entreprises** : 93,7 % des salariés des entreprises de plus de 500 salariés sont couverts par un dispositif d'épargne salariale, alors que seuls 12,7 % salariés des entreprises de moins de 10 salariés et 16,7 % de celles de moins de 50 salariés le sont ;

- et **sur des salaires élevés** : en 2009, 69,7 % des salariés en bénéficiaient dans les entreprises où le salaire moyen dépassait 27 390 euros, tandis que seuls 29,5 % en bénéficiaient dans celles où il était inférieur à 16 540 euros.

En outre, comme l'ajoute l'évaluation préalable du présent article : *« cet effet se cumule avec le fait que les dispositifs prévoyant un abondement de l'employeur proportionné aux versements des salariés (PEE, PERCO) bénéficient par construction davantage aux salariés les mieux rémunérés, dont la capacité d'épargne est plus élevée ».*

2. Un effet de substitution avec le salaire

Par ailleurs, le régime social plus favorable de l'épargne salariale comparativement aux salaires entraîne des **effets d'aubaine et de substitution entre les différentes composantes de la rémunération des salariés.**

Selon l'étude d'impact, dans son rapport remis au Président en 2009 sur le partage de la valeur ajoutée, Jean-Philippe Cotis estimait ainsi à **1 point du PIB l'effet de la substitution** entre les sommes entrant dans l'assiette du forfait social, qui ne sont pas assujetties aux cotisations, et le reste de la masse salariale.

Par ailleurs, comme cela a été rappelé, les dispositifs d'épargne salariale sont très dynamiques. Entre 1999 et 2007, les sommes versées au titre de l'épargne salariale ont été multipliées par plus de deux, alors que la masse salariale augmentait de moins de 40 %.

3. Une notation peu satisfaisante par le comité « Guillaume »

Le rapport du **comité « Guillaume »** d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales de juin 2011 avait attribué, sur une échelle allant de 0 (la plus mauvaise) à 3 (la meilleure), des **notes globalement peu satisfaisantes aux différents dispositifs d'exemptions d'assiette de cotisations sociales, et notamment aux dispositifs d'épargne salariale.**

**Note attribuée aux différents dispositifs d'épargne salariale
par le rapport « Guillaume »**

Dispositif	Note
Intéressement et supplément d'intéressement	1
Participation des salariés aux résultats de l'entreprise et supplément de réserve spéciale de participation	1
Plan d'épargne d'entreprise	1
Intéressement de projet	1
Titres restaurant	0
Chèques vacances	0
Aide du comité d'entreprise ou de l'entreprise pour le financement d'activités de services à domicile (CESU préfinancé)	0
Plan d'épargne pour la retraite collectif (PERCO)	1
« Retraites chapeaux »	1
Indemnités versées dans certains cas de rupture du contrat de travail	0
Indemnités versées dans le cadre d'un accord de GPEC	0
Indemnités versées en cas de rupture conventionnelle du contrat de travail	0
Bonus exceptionnel outre-mer	2

Source : rapport du comité « Guillaume » d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales de juin 2011

B. UN TAUX INFÉRIEUR AU NIVEAU DES COTISATIONS SOCIALES

Par ailleurs, comme le précise l'étude d'impact relative au présent article ou comme le montre le tableau ci-après, **le taux du forfait social, même porté à 20 %, demeure inférieur au taux global de cotisations patronales de sécurité sociale appliqué aux salaires, soit 30,8 % en 2011** pour les cotisations sociales au sens strict et 43,75 % en y incluant les cotisations chômage et la retraite complémentaire.

Taux de cotisations sociales en 2011

(en % du salaire brut)

	Employeurs	Salariés	Total
Cotisations de sécurité sociale			
Maladie	13,10*	0,75	13,85
Retraite	9,90	6,75	16,65
Famille	5,40	-	5,40
Accidents du travail – Maladies professionnelles	2,40	-	2,40
Total	30,8	7,5	38,3
Autres			
Chômage	4,40	2,40	6,80
Retraite complémentaire	5,70	3,80	9,50
Apprentissage, formation, logement et construction	2,85	-	2,85
TOTAL			
	43,75	13,70	57,45
+ CSG – CRDS		8,00	8,00

(*) Montant représentant le taux de cotisation maladie (12,8 %) et celui de la CSA (0,3 %).

Source : commission des finances

Dans son rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques de juin 2011, **la Cour des comptes évoquait d'ailleurs** (sans le préconiser explicitement) **le relèvement du forfait social à 19 %**.

C. UNE PRÉSERVATION DES DISPOSITIFS DE PRÉVOYANCE COMPLÉMENTAIRE

Le **dispositif proposé ne concerne pas les contributions des employeurs destinées au financement des prestations de prévoyance complémentaire**, qui resteront assujetties au taux de 8 %.

Ces dispositifs jouent, en effet, un **rôle particulier dans la couverture du risque maladie et l'accès aux soins des salariés**. Selon les données du Gouvernement, 9,9 millions de salariés sont concernés par ces dispositifs.

Par ailleurs, il peut paraître pertinent de maintenir le taux de taxation actuel pour ce type de contributions compte tenu des discussions en cours sur les dépassements d'honoraires qui intégreront une réflexion plus large sur le rôle des complémentaires santé.

D. L'AFFECTATION À LA « BRANCHE VIEILLESSE » COMPTE TENU DES INSUFFISANCES DE LA RÉFORME DES RETRAITES DE 2010

La principale bénéficiaire de la hausse du forfait social sera la « **branche vieillesse** » prise au sens large (Caisse nationale d'assurance vieillesse et Fonds de solidarité vieillesse).

Le Gouvernement justifie ce choix par le fait que la « *situation de ce régime et de ce fonds [est] nettement plus dégradée que ce qui figurait dans la trajectoire affichée lors de la réforme des retraites de 2010* »¹.

La commission des finances du Sénat avait souligné, dès l'examen du projet de loi portant réforme des retraites², le caractère volontariste, voire optimiste, des hypothèses macroéconomiques sur lesquelles reposait la réforme.

La Cour des comptes a confirmé ce point dans son rapport de juillet dernier³ :

« Sur la base de cette même hypothèse, une croissance de la masse salariale nettement plus modérée que celle prévue lors de la préparation de la réforme des retraites de 2010, le déficit additionné de la CNAV et du FSV resterait chaque année supérieur à 10 milliards d'euros. Le cumul des déficits sur 2012-2020 atteindrait alors plus de 90 milliards d'euros. »

« Plus généralement, sur les régimes de retraite, la Cour avait recensé, dans son rapport de juin 2011 sur la situation et les perspectives des finances publiques, les risques pesant sur le respect de l'objectif d'équilibre de l'ensemble des régimes de retraite à l'horizon 2020 et estimé à 10 milliards d'euros de déficit supplémentaire les conséquences d'un niveau de chômage plus élevé qu'attendu. »

Le Conseil d'orientation des retraites (COR) est actuellement chargé de réaliser de nouvelles projections des besoins de financement des régimes de retraites.

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

¹ Etude d'impact relative au présent article.

² Rapport pour avis n° 727 (2009-2010) de notre ancien collègue Jean-Jacques Jégou.

³ Cour des comptes - La situation et les perspectives des finances publiques - rapport de juillet 2012.

ARTICLE ADDITIONNEL APRÈS L'ARTICLE 27
(Art. 34 de la loi n° 2010-1658 du 29 décembre 2010 de finances
rectificative pour 2010)

Relance des opérations de révision des valeurs locatives professionnelles

Commentaire : le présent article additionnel propose d'apporter les ajustements indispensables à la généralisation et à la mise en œuvre de la révision des valeurs locatives cadastrales professionnelles, prévue par l'article 34 de la loi de finances rectificative du 29 décembre 2010.

La question de la révision des valeurs locatives cadastrales a fait l'objet, très récemment, de travaux menés, au nom de la commission des finances, par les rapporteurs spéciaux de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ».

Le présent commentaire se limitera donc, s'agissant de l'exposé général des problématiques, aux principales observations indispensables à la compréhension de l'amendement portant création d'un article additionnel et renvoie, pour une présentation plus détaillée, au rapport d'information de la commission¹.

I. LE DROIT EN VIGUEUR

A. LE DISPOSITIF DE LA RÉVISION DES VALEURS LOCATIVES PROFESSIONNELLES

Après une concertation de plus de six mois, menée entre le ministère de l'économie, les parlementaires, les représentants des professionnels et les associations d'élus locaux, les principes, les modalités et le calendrier de la révision des valeurs locatives professionnelles ont été fixés par l'article 34 de la loi du 29 décembre 2010 de finances rectificative pour 2010.

Cet article pose les bases d'un nouvel exercice de révision générale, qui tire les leçons de l'échec de la dernière tentative en 1990, et oriente le **nouveau système** à mettre en œuvre.

¹ « Valeurs locatives cadastrales : la reprise rapide de la révision des locaux professionnels, un préalable à la seconde étape pour les locaux d'habitation ». *Rapport d'information de MM. François Marc et Pierre Jarlier, fait au nom de la commission des finances n° 593 (2011-2012) - 13 juin 2012.*

Il présente six caractéristiques :

- la révision concerne – dans une première étape – les seuls **locaux professionnels** soit 3,3 millions de locaux environ. A ce stade, la loi ne prévoit pas l'engagement de la révision des valeurs des locaux d'habitation (33 millions de locaux) ;

- il maintient un système fondé sur des **valeurs locatives administrées**, la concertation préalable à la réforme ayant écarté un système fondé sur les valeurs vénales ;

- l'étanchéisation de la révision par rapport aux valeurs des locaux d'habitation est garantie. Pour chaque collectivité concernée, le rapport entre le produit tiré des locaux professionnels et le produit tiré des locaux d'habitation reste identique grâce à un « **coefficient de neutralisation** » ;

Le coefficient de neutralisation

Dans le cadre de la révision, seules les valeurs locatives des locaux professionnels seront définies avec les nouvelles règles, la définition des valeurs locatives des locaux d'habitation et des locaux industriels demeurant inchangée. Or tous ces locaux font partie du même ensemble de taxation pour le calcul des bases de taxe foncière.

De fait, avec la révision et sauf exceptions marginales, la valeur locative des locaux professionnels va augmenter par rapport à celle définie à partir des règles de 1970. Dès lors, en l'absence de dispositif de correction, la révision conduirait à augmenter le niveau relatif des valeurs de ces locaux par rapport à celle des autres types de locaux et donc à créer un effet de transfert des bases de taxe foncière, aboutissant à accroître le poids de la fiscalité des locaux professionnels et à diminuer celui des autres types de locaux.

C'est pourquoi les dispositions du paragraphe XVI de l'article 34 prévoient un maintien des équilibres actuels, en termes de proportions contributives, au niveau de chaque collectivité ou EPCI à fiscalité propre, pour les différents types de locaux.

Pour éviter ce transfert de charges, les équilibres contributifs actuels sont maintenus par la loi entre deux ensembles de locaux :

- d'une part, la contribution des contribuables imposés au titre de locaux d'habitation (c'est-à-dire ceux pour lesquels la valeur locative restera pour l'instant évaluée de manière non actualisée) ;

- et, d'autre part, la contribution des autres contribuables, c'est-à-dire les locaux professionnels concernés par la révision, les établissements industriels relevant de l'article 1499 du CGI évalués à la valeur comptable et les propriétés relevant des modalités particulières de l'article 1501 du CGI.

Par exemple, si dans une commune avant révision, les propriétaires de locaux à usage d'habitation acquittent 60 % de la taxe foncière et les propriétaires de locaux professionnels et d'établissements industriels (et locaux évalués par barème) 40 %, les mêmes proportions doivent être maintenues après la révision.

Pour respecter cette règle, un coefficient dit de « neutralisation » est appliqué aux valeurs locatives révisées des locaux professionnels, celles des établissements industriels évalués selon la méthode comptable prévue à l'article 1499 du code général des impôts et celles des propriétés relevant des modalités particulières de l'article 1501 du même code.

Ce coefficient est égal au rapport entre :

- d'une part, la somme des valeurs locatives des propriétés bâties entrant dans le champ d'application de la révision et celles mentionnées aux articles 1499 et 1501 du code général des impôts situées dans le ressort territorial de la collectivité ou de l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre au 1^{er} janvier 2011, après application du coefficient de revalorisation prévu à l'article 1518 bis du même code pour l'année 2012 ;

- et, d'autre part, la somme des valeurs locatives révisées au 1^{er} janvier 2012 des propriétés entrant dans le champ d'application de la révision et des valeurs locatives au 1^{er} janvier 2012 des propriétés mentionnées aux articles 1499 et 1501 du même code.

Ce coefficient est déterminé pour la taxe foncière sur les propriétés bâties et pour la cotisation foncière des entreprises, au niveau de chaque collectivité territoriale et établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre.

Source : rapport de la DGFIP, janvier 2012

- à l'issue de la révision, les collectivités sont garanties de percevoir toujours le **même produit de taxe foncière**, sous réserve d'une évolution « physique » de leurs bases ;

- la révision programmée doit être la dernière, puisqu'un mécanisme de **mise à jour annuelle** des valeurs cadastrales est mis en place via les déclarations annuelles de résultats ;

- il s'appuie, enfin, sur la création de deux nouvelles **commissions locales décisionnelles** : la commission départementale des valeurs locatives des locaux professionnels, constituée en majorité de représentants des collectivités et d'EPCI et de contribuables¹, et la commission départementale des impôts directs locaux² chargée de statuer sur les désaccords entre la commission départementale des valeurs locatives des locaux professionnels et une ou plusieurs commissions communales ou intercommunales. Les commissions départementales, qui se verront soumettre les propositions des services fiscaux, auront un rôle décisionnel notamment pour délimiter les secteurs géographiques locatifs, fixer les tarifs au m² de chaque catégorie, classer les locaux et décider de l'application de coefficients de localisation³.

La loi de finances rectificative précitée a également défini un **calendrier** de mise en œuvre de la révision. Il prévoit une expérimentation

¹ La commission départementale des valeurs locatives des locaux professionnels comprend deux représentants de l'administration fiscale, dix représentants des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale, ainsi que neuf représentants des contribuables désignés par le représentant de l'Etat dans le département. Les représentants de l'administration fiscale participent aux travaux de la commission avec voix consultative.

² La commission départementale des impôts directs locaux, présidée par le président du tribunal administratif territorialement compétent ou un membre de ce tribunal délégué par lui, comprend trois représentants de l'administration fiscale, six représentants des collectivités territoriales et des établissements publics de coopération intercommunale, ainsi que cinq représentants des contribuables désignés par le représentant de l'Etat dans le département.

³ Dispositif facultatif qui permet d'ajuster les tarifs au sein des secteurs tarifaires.

en 2011, la généralisation de la révision à l'ensemble des départements en 2012 et, en 2014, l'application des nouvelles bases d'imposition.

B. LE RAPPORT DE BILAN DE L'EXPÉRIMENTATION

Le 18 janvier dernier, le Gouvernement transmettait au Parlement, avec plus de 3 mois de retard, le rapport sur la révision des valeurs locatives professionnelles, prévu par l'article 34 de la loi de finances rectificative pour 2010 du 29 décembre 2010.

Ce rapport présentait notamment le bilan de l'**expérimentation** préalable à la généralisation, menée dans **cinq départements en 2011** - Hérault, Pas-de-Calais, Bas-Rhin, Paris et Haute-Vienne -, en application de la loi.

Cette phase préalable a permis de valider les **modalités techniques** et les processus de la révision, comme le choix des 38 catégories de locaux ou l'établissement des secteurs géographiques. Elle a aussi démontré la **fiabilité des outils utilisés**, tels que la télédéclaration, et la capacité des services fiscaux à les maîtriser à une échelle importante¹.

Elle a toutefois soulevé un **certain nombre d'interrogations**, que retranscrit le rapport de bilan, et qui ont conduit la Direction générale des finances publiques (DGFIP) à élaborer, et à tester, une version des processus de révision légèrement différente de celle qui était prévue aux termes de la loi (option dite « scénario B »).

Les questions posées par le rapport concernent :

- le sort des **locaux industriels**, d'ores et déjà évalués à leur juste prix par la méthode comptable, mais dont l'intégration au sein de l'ensemble des locaux professionnels, dans le cadre de la révision, aboutit à une surévaluation des valeurs des locaux professionnels non industriels, en raison d'un effet collatéral du « coefficient de neutralisation » ;

- l'impact de la révision des valeurs cadastrales sur la **taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM)** et sur la **taxe d'habitation** due par certains occupants de locaux professionnels, comme les associations à but non lucratif ;

- la **refonte du calendrier initial** bousculé par le retard de la publication du rapport de bilan et par la suspension de la prise de décisions durant la période électorale du premier semestre 2012.

Le rapport de bilan s'interroge, enfin, sur les conditions qui devraient être définies pour un **lissage de l'entrée en vigueur des nouvelles cotisations**.

¹ Au total, l'expérimentation a porté sur 12 % de l'ensemble des locaux professionnels.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le texte proposé par votre commission des finances apporte des réponses précises aux questions posées par le rapport de bilan en vue de permettre la reprise des opérations de révision des locaux professionnels.

Les options retenues ont été approuvées, le 13 juin 2012, par la commission à l'occasion de la présentation du rapport d'information des rapporteurs spéciaux de la mission « Relations avec les collectivités territoriales ».

Elles conduisent à proposer plusieurs modifications au texte de l'article 34 de la loi de finances rectificative pour 2010 précitée, concernant, d'une part, l'ajustement du périmètre des locaux soumis à révision et le calendrier de celle-ci et, d'autre part, le lissage des évolutions de cotisations de taxe foncière.

A. AJUSTER LE PÉRIMÈTRE DES LOCAUX SOUMIS À RÉVISION ET REVOIR LE CALENDRIER

Le texte proposé par la commission des finances reprend sur ce point les préconisations du rapport de bilan de la DGFIP.

En ce qui concerne le sort des **locaux industriels**, il prévoit d'exclure des opérations de révision, les locaux évalués selon la méthode comptable (locaux industriels) qui sont déjà à leur valeur réelle. En conséquence, le produit de taxe foncière en provenance de ces locaux ne sera pas comptabilisé dans l'ensemble du produit issu des locaux professionnels pour le calcul du « coefficient de neutralisation ». Ce dispositif aura pour effet de modérer sensiblement les augmentations de cotisation pour les locaux professionnels.

S'agissant des **impacts** de la révision des bases sur la taxe d'enlèvement des ordures ménagères (**TEOM**) et sur la **taxe d'habitation** des occupants de locaux professionnels, le texte proposé les écarte, en élargissant au calcul de ces deux impositions, l'application du « coefficient de neutralisation ».

La **refonte du calendrier initial est indispensable** dans la mesure où les premières échéances n'ont pu être tenues, puis les opérations gelées au premier semestre 2012. L'entrée en vigueur des nouvelles valeurs cadastrales doit donc être décalée. Pour tenir compte de la disponibilité des services fiscaux, comme de la nécessaire remobilisation des professionnels concernés et mettre en adéquation le calendrier de la révision et le calendrier électoral (incluant notamment les élections municipales de 2014), la commission des finances a choisi de repousser cette date au 1^{er} janvier 2015.

Le texte proposé procède donc au décalage d'une année des différentes étapes du processus de révision.

Il est essentiel que l'administration fiscale soit, le plus rapidement possible, en état de reprendre les processus interrompus. En effet, la **généralisation** de la révision risque de s'avérer **plus délicate à mener que l'expérimentation** qui a été conduite sans mettre en œuvre l'intégralité des dispositifs de « droit commun » prévus par la loi. Ainsi, les **commissions départementales n'ont pas été constituées** et le coefficient de localisation n'a pas été mis en œuvre. En outre, les grilles tarifaires ont été allégées et aucun tarif n'a été déterminé pour les catégories trop faiblement représentées au sein d'un secteur géographique (catégories dont par exemple le nombre de locaux est inférieur à 20).

Ces **modalités particulières**, parfaitement justifiables dans le cadre d'une expérimentation, ne seront pas possibles pour la généralisation. Elles constituent un **facteur d'incertitude que l'on peut réduire en faisant du second semestre 2012 un « temps utile »**.

Les mois à venir doivent être mis à profit pour mettre au point et publier les décrets indispensables à la création des commissions départementales, constituer ces mêmes commissions dans tous les départements, engager des campagnes de mobilisation des professionnels en vue d'améliorer le taux de retour des formulaires de déclaration, appeler l'attention des collectivités territoriales « multi-propriétaires » de locaux professionnels, dont le rapport de bilan souligne qu'elles seront un acteur déterminant des opérations de révision.

B. LE LISSAGE DES ÉVOLUTIONS DE COTISATIONS

Certains locaux vont connaître, du fait de la révision, des hausses importantes (bien que « raisonnables » en valeur absolue, rapportées aux chiffres d'affaires d'entreprises professionnelles). Le lissage de ces évolutions est donc souhaitable et son bien-fondé a d'ailleurs été admis dès les premières concertations conduites en 2009.

Le texte proposé par votre commission précise les conditions de l'application du lissage qui pourrait être mis en œuvre. Il suggère une durée de cinq années et un seuil fixé à partir d'un écart de cotisation de taxe foncière supérieur à 10 % et à 200 euros. Afin de rester neutre budgétairement pour l'Etat et pour les collectivités territoriales, le lissage des évolutions doit s'appliquer aussi bien aux baisses qu'aux hausses de cotisations. Pour que sa gestion reste simple, le dispositif est identique sur l'ensemble du territoire et quel que soit le montant des écarts au-delà du seuil, d'application linéaire sur sa durée et il concerne l'ensemble des catégories de locaux.

Au total, selon les estimations fournies par la DGFIP, un peu moins de 50 % des locaux professionnels seraient ainsi concernés par le lissage.

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

*ARTICLES ADDITIONNELS APRÈS L'ARTICLE 27
(Art. 1411, 1638-0 bis et 1647 D du code général des impôts,
art. 78 de la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010)*

**Améliorations techniques du cadre fiscal applicable à l'intercommunalité
en cas de fusion, de retrait ou d'adhésion de communes**

Commentaire : les présents articles additionnels proposent de corriger certains dysfonctionnements liés aux conséquences de la suppression de la taxe professionnelle pour les intercommunalités, afin d'éviter de ralentir ou de bloquer des projets de fusions de communautés.

Comme les autres niveaux de collectivités, les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ont été fortement affectés par la réforme de la fiscalité locale qui a accompagné la suppression de la taxe professionnelle.

Aux difficultés qu'ils ont pu rencontrer à cette occasion, en raison notamment de la rapidité de mise en œuvre de la réforme, s'ajoutent les implications de l'achèvement de la carte intercommunale prévu par la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales.

La combinaison de ces deux réformes crée et révèle des situations particulières et complexes qui n'ont pas été envisagées lors du vote des textes d'origine.

Les dysfonctionnements qui apparaissent ainsi doivent être corrigés. A défaut, ils pourraient ralentir, voire bloquer certains projets de créations, extensions et fusions de communautés envisagées par les schémas départementaux de coopération intercommunale.

Les **améliorations techniques** du cadre fiscal applicable à l'intercommunalité proposées à ce stade par votre commission, qui n'épuisent pas les questions soulevées par la réforme, concernent :

- la correction des abattements départementaux de taxe d'habitation en cas de fusion.

Les EPCI ont récupéré en 2011 le produit départemental de taxe d'habitation dans le cadre de la réforme de la taxe professionnelle. Cette récupération s'est notamment traduite par une correction des bases d'imposition pour tenir compte, le cas échéant, des anciens abattements du département appliqués en 2010.

Or, en cas de fusion, et en vertu des textes applicables, le nouvel EPCI ne peut pas récupérer les corrections appliquées sur le territoire de chaque communauté. En effet, seuls sont concernés par la correction des abattements, les EPCI existant au 1^{er} janvier 2011. Votre commission propose de lever cette limite ;

- la réduction automatique du taux de taxe d'habitation en cas de fusion d'EPCI.

En cas de fusion de communautés, les articles 1638-0 *bis* et 1609 *nonies* C du CGI prévoient un mécanisme de réduction automatique des taux communaux de taxe d'habitation à hauteur de la part départementale transférée dans le cadre de la réforme de la taxe d'habitation, lorsque des communes étaient membres en 2011 d'une communauté de communes à fiscalité additionnelle. Le produit correspondant leur est restitué via l'attribution de compensation.

En revanche, la solution à retenir n'a pas été clairement précisée lorsqu'une communauté de communes à fiscalité additionnelle en 2011 opte en faveur de la FPU ou fusionne avec une autre communauté à FPU.

Votre commission vous propose donc, par amendement, de prévoir que le même mécanisme de réduction du taux de taxe d'habitation s'appliquera dans cette hypothèse ;

- les modalités de mise en place d'une base minimum de cotisation foncière des entreprises (CFE) à l'issue d'une fusion.

La CFE est devenue un des impôts économiques majeurs des EPCI. Or, le code général des impôts ne prévoit pas l'obligation pour l'EPCI de procéder à une harmonisation du montant de la base minimum retenu, tandis que le taux de CFE sera harmonisé sur le territoire.

En cas d'absence de délibération il est seulement prévu de retenir les montants appliqués par chaque commune en 2009.

Votre commission vous propose, par amendement, de prévoir que l'harmonisation du montant de la base minimum est effectuée automatiquement par les services de l'Etat au titre de la deuxième année suivant la fusion même en l'absence de délibération par l'EPCI avant le 31 décembre de l'année suivant la fusion.

D'autres sujets nécessiteront ultérieurement des aménagements comme celui des EPCI « à cheval » sur deux départements pour la descente de la taxe d'habitation ou les modalités d'affectation du FNGIR (Fonds national de garantie individuelle des ressources) et de la DCRTP (dotation de compensation de la réforme de la taxe professionnelle) en cas de retrait d'une commune suivi de l'intégration dans un autre EPCI.

Décision de la commission : votre commission vous demande d'adopter ces trois articles additionnels.

ARTICLE 27 bis (nouveau)
(Art. 1600 du code général des impôts)

Modalités de recouvrement de la taxe additionnelle à la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises au titre de la taxe pour frais de chambre de commerce et d'industrie

Commentaire : le présent article vise à préciser les modalités de recouvrement de la taxe additionnelle à la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE) qui est une des composantes de la taxe pour frais de chambres de commerce et d'industrie (CCI) issue de la réforme des réseaux consulaires de 2010.

I. LE DROIT EXISTANT : LA RÉFORME DU FINANCEMENT DU RÉSEAU DES CHAMBRES DE COMMERCE ET D'INDUSTRIE

A. LA TAXE POUR FRAIS DE CCI

Dans le cadre de la réforme des réseaux consulaires introduite par la loi n° 2010-853 du 23 juillet 2010, relative aux réseaux consulaires, au commerce, à l'artisanat et aux services, le mode de financement du réseau des CCI a été modifié afin d'en adapter l'assiette qui, auparavant, était adossée à la taxe professionnelle (TP).

Celle-ci a été remplacée, depuis le 1^{er} janvier 2010, par la contribution économique territoriale (CET), elle-même étant composée de la cotisation foncière des entreprises (CFE) et de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE). Pour se conformer à cette nouvelle architecture, la taxe pour frais de CCI, introduite par la loi du 23 juillet 2010 précitée, est constituée de deux contributions :

- une taxe additionnelle à la CFE ;
- et une taxe additionnelle à la CVAE.

Le nouveau dispositif, codifié à l'article 1600 du code général des impôts, s'est appliqué, après une période transitoire¹, à compter du 1^{er} janvier 2011.

¹ Un dispositif transitoire a été instauré, par la loi n° 2009-1673 du 30 décembre 2009 de finances pour 2010, au titre de l'année d'imposition 2010 afin que la taxe pour frais de CCI soit calculée par référence à la taxe additionnelle à la taxe professionnelle acquittée en 2009 sur la base d'un pourcentage compris entre 95 % et 98 % selon les CCI. Cette modalité exceptionnelle de calcul était nécessaire en 2010 car l'assiette de la taxe professionnelle ayant été supprimée, celle de la CFE et de la CVAE n'était pas encore connue.

B. LES MODALITÉS D'ASSIETTES, DE TAUX ET DE RECOUVREMENT DE LA TAXE POUR FRAIS DE CCI

Les modalités d'assiettes et de calcul des taxes additionnelles à la CFE et à la CVAE sont prévues par le II et le III de l'article 1600 précité à savoir :

- pour la taxe additionnelle à la CFE l'application d'un taux régional applicable dans la circonscription de chaque chambre de commerce et d'industrie de région et d'un taux local applicable à chaque CCI territoriale (à compter de 2013, le seul taux applicable sera voté chaque année par les CCI de région) ;

- pour la taxe additionnelle à la CVAE l'application d'un taux national, à partir de 2010, assorti d'un coefficient de réduction de 4 % au titre des impositions de 2011, de 8 % pour 2012 et de 15 % à partir de 2013.

Les modalités de recouvrement de la taxe additionnelle à la CFE sont les mêmes que celles qui s'appliquent en matière de CFE en application de l'article 1679 *quinquies* du CGI. Celui-ci dispose en effet que « *la cotisation foncière des entreprises et les taxes additionnelles sont recouvrées par voie de rôles suivant les modalités et sous les garanties et sanctions prévues en matière de contributions directes* ».

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : LA CLARIFICATION DES MODALITÉS DE RECOUVREMENT DE LA TAXE ADDITIONNELLE DE LA CVAE

Adopté par l'Assemblée nationale à l'initiative de notre collègue Christian Eckert, rapporteur général, le présent article a pour objet de **préciser les modalités de recouvrement de la taxe additionnelle à la CVAE** « *par souci de clarification et de sécurité juridique* », ainsi que l'indique l'exposé des motifs de l'amendement présenté.

C'est pour répondre à des contestations sur la légalité du recouvrement, nées de l'absence de mention explicite dans le texte de l'article 1600 du CGI sur les modalités de recouvrement et de contrôle, que le I du présent article prévoit que « *la taxe additionnelle à la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises est recouvrée et contrôlée selon les mêmes procédures et sous les mêmes sanctions, garanties, sûretés et privilèges que la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises. Les réclamations sont présentées, instruites et jugées, selon les règles applicables à cette dernière* ». Son II prévoit une application de ce dispositif à compter du 1^{er} janvier 2011, cette date étant celle de l'adoption de l'amendement par la commission des finances de l'Assemblée nationale.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Pour mémoire, il convient de rappeler que le produit de la taxe pour frais de CCI, s'est élevé à 1,26 milliard d'euros en 2009 – l'année de référence qui a précédé la suppression de la taxe professionnelle – soit un montant qui justifie que les conditions légales de son recouvrement soient clarifiées. En effet, à la différence des dispositions concernant le recouvrement de la CFE, qui visent expressément la taxe additionnelle à celle-ci, les textes relatifs au recouvrement de la CVAE¹ ne mentionnent pas la taxe additionnelle afférente aux CCI.

Cette absence de mention aurait suscité des contestations sur la légalité des prélèvements effectués au motif qu'ils seraient fondés sur un texte réglementaire – l'instruction 6 F-3-11 du 9 juin 2011 – fixant les taux nationaux de la taxe additionnelle sans s'appuyer sur une base législative explicite sur les modalités de leur recouvrement.

Il faut toutefois souligner que cette lacune demeure toute relative dans la mesure où, dans l'esprit, les débats parlementaires de l'Assemblée nationale ont, à l'occasion de l'examen de la loi du 23 juillet 2010, bien précisé que le terme de « taxe » additionnelle à la CVAE, au lieu du terme « contribution », avait pour objet de recouvrir la même assiette que celle de la CVAE et donc les mêmes règles de recouvrement². Pour le législateur, il semble bien qu'il ne faisait aucun doute que le régime applicable à la taxe additionnelle se calquait sur celui de l'assiette de la CVAE.

Pour écarter tout risque éventuel de contentieux, il semble toutefois sage d'utiliser la technique de la validation législative à titre rétroactif, tel qu'adopté à l'Assemblée nationale, afin de sécuriser les prélèvements d'ores et déjà effectués qui, rappelons le, concourent au financement des CCI, en qualité d'établissement public, dont les missions de service public sont prévues à l'article L. 710-1 du code de commerce. Cette mention dorénavant explicite, au même titre que pour la taxe additionnelle à la CFE, contribuera également à lever toute ambiguïté, s'il en était, sur les modalités de recouvrement de la taxe pour frais de CCI.

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

¹ Les articles 1586 ter et 1679 septies du code général des impôts.

² « S'agissant de la contribution sur la CVAE, il paraît plus correct juridiquement de retenir le terme de « taxe » additionnelle à la CVAE au lieu du terme « contribution » dès lors que la taxe additionnelle recouvre la même assiette que la CVAE à laquelle elle s'ajoute. Cela permet en outre d'appliquer les règles de recouvrement liées à la CVAE. Il s'ensuit que la taxe pour frais de chambres se compose de deux taxes additionnelles, l'une à la CFE, l'autre à la CVAE » (*Exposé des motifs de l'amendement n° 258 rectifié présenté par Charles de Courson, rapporteur pour avis de la commission des finances, lors de l'examen du projet de loi relatif aux réseaux consulaires, au commerce, à l'artisanat et aux services*).

II – AUTRES MESURES

ARTICLE 28

Diminution du traitement du Président de la République et de celui du Premier ministre

Commentaire : le présent article vise à réduire de 30 % les rémunérations versées au Président de la République et au Premier ministre.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LES MODALITÉS DE RÉMUNÉRATION DU PREMIER MINISTRE

L'article 14 de la loi n° 2002-1050 du 6 août 2002 de finances rectificative pour 2002 a clarifié le régime indemnitaire des membres du Gouvernement et du Premier ministre. Le traitement brut de ce dernier est fixé **directement par la loi** et résulte de ces dispositions.

1. La rémunération du Premier ministre avant 2002

Jusqu'en 2002, la rémunération du Premier ministre, comme celle des ministres et secrétaires d'État, était fixée par un décret du 25 avril 1967, modifié par deux décrets du 31 janvier 1984 et du 1^{er} juin 1995.

Cette rémunération était composée de trois éléments :

- un **traitement de base** fixé par référence aux traitements des fonctionnaires occupant les emplois de l'Etat classés dans la catégorie « hors échelle » ;

- un **complément** indexé sur l'évolution de ce traitement de base ;

- une **indemnité représentative de frais** s'élevant à 40 % du total des deux premiers éléments.

Selon le rapport de François Logerot, relatif aux fonds spéciaux (octobre 2001), **la rémunération brute mensuelle** du Premier ministre **s'élevait à 10 000 euros environ**, dont 7 000 euros pour le traitement de base et son complément, et 3 000 euros pour l'indemnité représentative.

D'autres dispositions « coutumières » venaient compléter et améliorer ce régime indemnitaire :

- d'une part, **l'indemnité représentative de frais était exonérée de l'impôt sur le revenu** ;

- d'autre part, **une partie des crédits des « fonds spéciaux »**, alors en usage, servait de **complément de rémunération** au Premier ministre, aux membres du Gouvernement et à leurs collaborateurs.

2. Les modalités actuelles de rémunération du Premier ministre

La **révision du dispositif** de rémunération du Premier ministre et des membres du Gouvernement **s'est révélée nécessaire et complémentaire** de la **réforme des fonds spéciaux**, votée lors de l'examen de la **loi de finances pour 2002**.

Le dispositif est inscrit à **l'article 14 de la loi n° 2002-1050 du 6 août 2002 de finances rectificative pour 2002** qui détermine aujourd'hui l'intégralité de la **rémunération mensuelle brute du Premier ministre**.

Cet article, applicable **depuis le 8 mai 2002**, dispose que les membres du Gouvernement reçoivent :

- un **traitement brut mensuel** calculé par **référence** au traitement des fonctionnaires occupant les emplois de l'Etat classés dans la catégorie dite « hors échelle ». Il est **au plus égal au double de la moyenne du traitement le plus bas et du traitement le plus élevé de cette catégorie** ;

- une **indemnité de résidence** égale à **3 %** de son montant ;

- une **indemnité de fonction** égale à **25 %** de la **somme du traitement brut et de l'indemnité de résidence**.

Le **Premier ministre** perçoit l'ensemble de ces éléments de rémunération, **majorés de 50 %**, soit un montant qui s'élève aujourd'hui à **21 300 euros bruts mensuels**¹.

Rémunération brute actuelle du Premier ministre	
Traitement brut mensuel de base	16 544 euros ⁽¹⁾
+ Indemnité de résidence	496 euros ⁽²⁾
+ Indemnité de fonction	4 260 euros ⁽³⁾
= Total	<u>21 300 euros</u>

⁽¹⁾ (Indice HE A1 = 881 pts x 4,630291 € (*)) + (Indice HE G = 1501 pts x 4,630291 € (*)) x **1,5**

⁽²⁾ Traitement brut mensuel x 3 %

⁽³⁾ (Traitement brut mensuel de base + Indemnité de résidence) x 25 %

(*) Au 1/2/2012, la valeur brute du point d'indice s'établit à 4,630291 euros mensuels.

¹ Ce montant évolue en fonction de la progression de la valeur brute du point d'indice de la fonction publique.

Le **traitement brut mensuel et l'indemnité de résidence** du Premier ministre sont, par ailleurs, **soumis aux cotisations obligatoires et imposables à l'impôt sur le revenu** suivant les règles applicables aux traitements et salaires.

B. LES MODALITÉS DE RÉMUNÉRATION DU PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

1. La rémunération du Président de la République avant 2007

Avant 2007, la rémunération du Président de la République ne résultait d'aucune disposition législative ou réglementaire. Le Président de la République **fixait lui-même** le montant de celle-ci **au sein de la dotation budgétaire allouée à la Présidence de la République**, en dehors de toute transparence.

Roger Karoutchi, alors secrétaire d'Etat chargé des relations avec le Parlement, indiquait, en novembre 2007, que **l'indemnité nette mensuelle** du Président de la République s'élevait à **7 084 euros**. Cette indemnité ne représentait cependant qu'une partie de la rémunération du chef de l'Etat puisque ce dernier percevait **20 144 euros nets par mois au total**, cumulant l'indemnité avec **13 060 euros** de pensions liées à ses divers anciens mandats ou fonctions.

2. Les modalités actuelles de rémunération du Président de la République

L'article 106 de la loi n° 2007-1822 du 24 décembre 2007 de finances pour 2008, d'origine gouvernementale, a permis **d'aligner les modalités de rémunération du Président de la République sur celles du Premier ministre**. Le traitement brut du chef de l'Etat, **directement fixé par la loi**, s'établit donc également à **21 300 euros mensuels**.

Par souci de clarification, cet article dispose que les éléments intégrés dans la rémunération du Président de la République sont **« exclusifs de tout autre traitement, pension, prime ou indemnité, hormis celles à caractère familial »**.

Le **régime fiscal** applicable à cette rémunération est **identique** à celui applicable à la rémunération du **Premier ministre**.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Conformément aux engagements du Président de la République, le présent article, adopté sans modification par l'Assemblée nationale, vise à **diminuer de 30 % les rémunérations brutes mensuelles** du Président de la République et du Premier Ministre.

Le I du présent article propose que **la majoration**, dont bénéficient aujourd'hui le Président de la République et le Premier ministre **sur le traitement brut de référence des membres du Gouvernement (traitement brut mensuel de base, indemnité de résidence et indemnité de fonction), soit abaissée de 50 % à 5 %.**

Diminution du traitement du Président de la République et du Premier ministre	
Traitement brut mensuel de base <i>(majoration de 5 % au lieu de 50 %)</i>	11 581 euros ⁽¹⁾
+ Indemnité de résidence	347 euros ⁽²⁾
+ Indemnité de fonction	2 982 euros ⁽³⁾
= Total	<u>14 910 euros</u>

⁽¹⁾ (Indice HE A1 = 881 pts x 4,630291 € (*)) + (Indice HE G = 1501 pts x 4,630291 € (*)) x **1,05**

⁽²⁾ Traitement brut mensuel x 3 %

⁽³⁾ (Traitement brut mensuel de base + Indemnité de résidence) x 25 %

(*) *Au 1/2/2012, la valeur brute du point d'indice s'établit à 4,630291 euros mensuels.*

La rémunération brute mensuelle du Président de la République et du Premier ministre **diminue de 21 300 euros à 14 910 euros**, ce qui représente une **réduction globale des dépenses** de l'Etat de **96 000 euros en 2012** (en raison de la date d'entrée en vigueur de la mesure fixée au **III du présent article**), et de **154 000 euros à partir de 2013** (en année pleine).

La baisse de ces traitements affecte **pour moitié le programme 501** « Présidence de la République » au sein de la **mission « Pouvoirs publics »**, et **pour l'autre moitié le programme 129** « Coordination du travail gouvernemental » au sein de la **mission « Direction de l'action du Gouvernement »**.

Les **II et III du présent article** proposent d'actualiser la date d'entrée en vigueur du dispositif :

- le **II** abroge le **III de l'article 14 de la loi n° 2002-1050 du 6 août 2002 de finances rectificative pour 2002**, qui fixait la date d'entrée en vigueur du dispositif actuel au **8 mai 2002** ;

- le **III** précise que les nouvelles dispositions sont **applicables à compter du 15 mai 2012¹**.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Cette mesure de justice symbolise un effort partagé entre gouvernants et citoyens. Elle est d'autant plus utile qu'elle intervient dans un contexte durable de crise économique.

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

¹ *Le décret n° 2012-766 du 17 mai 2012 a d'ores et déjà réduit de 30 % la rémunération des membres du gouvernement à compter de cette même date.*

ARTICLE 29

(Art. L. 251-1, L. 251-2 et L. 253-3-1 du code de l'action sociale et des familles et art. 968 E du code général des impôts)

Faciliter l'accès aux soins des bénéficiaires de l'aide médicale d'Etat (AME)

Commentaire : le présent article propose de supprimer l'obligation pour les demandeurs de l'aide médicale d'Etat d'acquitter un droit de timbre de 30 euros, le Fonds national de l'aide médicale de l'Etat (chargé de gérer les sommes ainsi collectées) et l'obligation d'obtenir un agrément préalable pour la délivrance de soins hospitaliers coûteux pour les bénéficiaires du dispositif.

I. LE DROIT EXISTANT

A. L'AIDE MÉDICALE D'ÉTAT ASSURE LE FINANCEMENT DES DÉPENSES DE SANTÉ DES ÉTRANGERS EN SITUATION IRRÉGULIÈRE

1. Le double objectif humanitaire et de santé publique de l'AME

L'aide médicale d'Etat (AME) a été **créée en 1999 par la loi portant création d'une couverture maladie universelle¹** (CMU).

Elle a **succédé à l'aide médicale départementale (AMD)** qui prenait en charge l'ensemble des personnes en situation précaire. Lors de la mise en place de la CMU, dans la mesure où les étrangers en situation irrégulière étaient exclus du dispositif, il a été nécessaire de prévoir un mode de prise en charge de leurs dépenses de santé spécifique, justifiant l'institution de l'AME.

Aussi, **le financement de l'AME a été attribué à l'Etat**, alors que celui de l'aide médicale départementale était supporté, comme son nom le laisse entendre, par les départements.

A ce jour, les crédits destinés à l'aide médicale d'Etat sont enregistrés à l'action dédiée du programme 183 « Protection maladie » de la mission « Santé » du budget général. En 2012, **588 millions d'euros étaient prévus en loi de finances initiale² au titre de l'AME.**

Les finalités de l'aide médicale d'Etat sont multiples. Si ce dispositif a, tout d'abord, une **vocation humanitaire**, permettant à des personnes dans une situation précaire d'accéder aux soins médicaux, il constitue également un **maillon essentiel de la politique de santé publique**. En effet, il permet de

¹ Loi n° 99-641 du 27 juillet 1999 portant création d'une couverture maladie universelle.

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

lutter contre la propagation de maladies contagieuses, comme les hépatites ou la tuberculose.

2. Les trois volets de l'aide médicale d'Etat

Afin de répondre à ces différentes finalités, **le dispositif d'AME se décline en trois volets :**

- **l'aide médicale d'Etat de « droit commun »** qui prend en charge, sous certaines conditions, les dépenses de santé des étrangers en situation irrégulière sur le territoire français¹. Celle-ci représente une **part déterminante des dépenses totales d'AME** (92 % en 2012²) ;

- le **dispositif dit des « soins urgents »**, ces derniers étant définis comme ceux *« dont l'absence mettrait en jeu le pronostic vital ou pourrait conduire à une altération grave et durable de l'état de santé de la personne ou d'un enfant à naître »*³. Il bénéficie, de fait, aux étrangers résidant de manière irrégulière en France et qui ne sont pas bénéficiaires de l'AME de « droit commun »⁴ ;

- les **autres dispositifs de l'AME**, qui financent les évacuations sanitaires de Mayotte, les frais correspondant aux soins infirmiers apportés aux personnes gardées à vue, l'AME « humanitaire ».

B. LES CONDITIONS D'ACCÈS À L'AME DE « DROIT COMMUN »...

Les conditions d'accès à l'AME de « droit commun » sont précisées à l'article L. 251-1 du code de l'action sociale et des familles. Afin de bénéficier du dispositif, les étrangers en situation irrégulière doivent :

- résider en France de manière ininterrompue depuis **plus de trois mois**⁵ ;

- ne pas dépasser un **plafond de ressources**, dont le montant est arrêté par voie réglementaire chaque année pour tenir compte de l'évolution des prix et varie selon la composition du foyer et le nombre de personnes à

¹ Les crédits prévus au titre de l'aide médicale d'Etat (AME) permettent de rembourser les dépenses avancées par la caisse nationale d'assurance maladie (CNAM) pour les soins des bénéficiaires du dispositif.

² Soit 543 millions d'euros prévus en LFI 2012.

³ Article L. 254-1 du code de l'action sociale et des familles.

⁴ Généralement parce qu'ils ne remplissent pas les conditions de résidence (cf. infra. les conditions d'accès à l'AME de « droit commun »).

⁵ Cette condition n'est pas opposable aux mineurs en vertu de la Convention internationale des droits de l'enfant (CIDE), aussi appelée convention de New York, signée le 20 novembre 1989.

charge. En l'état actuel du droit, **les ressources d'une personne seule ne doivent pas excéder 647,60 euros par mois**¹.

C. ... ONT ÉTÉ RÉCEMMENT RENFORCÉES

Ces conditions de base ont été récemment complétées. Ainsi, les conditions **pour bénéficier de l'AME de « droit commun »**, mais aussi celles relatives à **l'accès à certains soins**, ont été revues dans un sens plus restrictif.

1. L'instauration d'un droit de timbre acquitté par les bénéficiaires

La loi de finances pour 2011² a institué un droit de timbre que **les demandeurs majeurs de l'aide médicale d'Etat doivent acquitter annuellement afin de pouvoir bénéficier du dispositif**. Cette condition a été ajoutée à l'article L. 251-1 du code de l'action sociale et des familles précité.

Le montant du droit de timbre est fixé par l'article 968 E du code général des impôts à **30 euros par bénéficiaire majeur**.

Le droit de timbre est entré en vigueur le 1^{er} mars 2011. Les sommes ainsi collectées ont été prises en charge par le **Fonds national de l'aide médicale de l'Etat**, créé à cet effet par l'article L. 253-3-1 du code de l'action sociale et des familles. Ce Fonds organise les circuits financiers attachés à la gestion de l'AME de « droit commun » ; à cette fin, il perçoit, en plus du produit du droit de timbre, la dotation prévue au titre de l'AME du programme 183 « Protection maladie » de la mission « Santé ».

2. Un accès aux soins plus restreint

La loi de finances pour 2011 précitée a, en outre, **réduit le « panier de soins » des bénéficiaires de l'AME**. L'article L. 251-2 du code de l'action sociale et des familles a été modifié afin de préciser que ne peuvent plus être pris en charge au titre de l'AME les frais résultant d'actes, de produits et de prestations *« dont le service médical rendu n'a pas été qualifié de moyen ou d'important ou lorsqu'ils ne sont pas destinés directement au traitement ou à la prévention d'une maladie »*. Les conditions d'application de cette disposition sont **précisées par voie réglementaire**, par un décret en Conseil d'Etat³.

¹ Le décret n° 2011-1028 du 26 août 2011 a relevé ce plafond à 7 771,20 euros par an pour une personne seule. Ce plafond est majoré de 11,3 % pour les personnes résidant en Guadeloupe, en Guyane, à la Martinique ou à la Réunion.

² Loi n° 2010-1657 du 29 décembre 2010 de finances pour 2011.

³ Ainsi, l'article R. 251-1 du code de l'action sociale et des familles exclut de la prise en charge par l'aide médicale d'Etat les frais relatifs aux cures thermales et à l'assistance médicale à la procréation.

Ensuite, cette même loi de finances a institué **un agrément préalable pour les soins hospitaliers coûteux**¹, également prévu à l'article L. 251-2 du code de l'action sociale et des familles. Ainsi, selon l'article R. 251-2 du même code, cette procédure est applicable aux soins hospitaliers programmés dont le coût est supérieur à **15 000 euros**.

D. LA RÉFORME DE LA TARIFICATION DES PRESTATIONS HOSPITALIÈRES

Conformément aux préconisations formulées dans le rapport de la mission commune de l'inspection générale des affaires sociales (IGAS) et de l'inspection générale des finances (IGF) de 2010 relatif à l'augmentation des dépenses d'AME, une réforme de la tarification des prestations hospitalières a été adoptée dans le cadre de la première loi de finances rectificative pour 2011². Un nouvel article L. 162-22-11-1 du code de la sécurité sociale a été créé à cette fin.

En effet, l'accroissement des dépenses d'AME était surtout significatif dans les établissements de santé (+ 14,9 % en 2009) qui concentraient 70 % des dépenses d'AME. Une des explications possibles de cette tendance résidait dans le passage à la tarification à l'activité (T2A), contraignant certains établissements de santé à utiliser le tarif journalier de prestation appliqué aux bénéficiaires de l'AME, propre à chaque établissement, comme un moyen de desserrer la nouvelle contrainte budgétaire qui s'imposait à eux.

Ainsi, depuis le 1er décembre 2011, pour les prestations en médecine, chirurgie et obstétrique à destination des bénéficiaires de l'AME, les modalités de tarification seront désormais quasi-analogues à celles retenues pour les assurés sociaux de droit commun : le montant facturé repose à 80 % sur les tarifs nationaux appliqués pour la tarification à l'activité des hôpitaux (T2A) et à 20 % sur le tarif journalier de prestation.

Selon les évaluations transmises par le Gouvernement lors de l'examen de la loi de finances initiale pour 2012³, cette réforme doit permettre une **réduction tendancielle des dépenses d'AME à hauteur de 129 millions d'euros en 2012**.

¹ Cet agrément est délivré par le représentant de l'Etat dans le département, qui peut déléguer ce pouvoir au directeur de la caisse primaire d'assurance maladie des travailleurs salariés.

² Loi n° 2011-900 du 29 juillet 2011 de finances rectificative pour 2011.

³ Cf. projet annuel de performances de la mission « Santé », annexé au projet de loi de finances initiales pour 2012.

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ

Le **I du présent article (alinéa 1)** propose de modifier le code de l'action sociale et des familles afin de supprimer :

- le droit de timbre de 30 euros que doivent acquitter annuellement les demandeurs de l'aide médicale d'Etat ;
- le Fonds national de l'aide médicale de l'Etat, qui avait été créé pour accueillir le produit du droit de timbre ;
- l'agrément préalable pour les soins hospitaliers coûteux.

A. LA SUPPRESSION DU DROIT DE TIMBRE

Ainsi, le présent article propose tout d'abord de supprimer le droit de timbre de 30 euros que toute personne majeure souhaitant bénéficier de l'AME de « droit commun » doit acquitter chaque année.

Pour ce faire, le **A du I du dispositif proposé (alinéa 2)** modifie l'article L. 251-1 du code de l'action sociale et des familles, afin de **supprimer des conditions d'accès à l'AME l'obligation de s'être acquitté du droit de timbre.**

Dans ces conditions, l'article 968 E du code général des impôts, qui fixe le montant du droit de timbre, perd son utilité. C'est pourquoi son abrogation est proposée par le **II du présent article (alinéa 5)**.

De manière à permettre une **application immédiate de la suppression du droit de timbre**, il est proposé que celle-ci soit effective à compter du 4 juillet 2012 (**alinéa 6**).

B. LA SUPPRESSION DU FONDS NATIONAL DE L'AIDE MÉDICALE DE L'ÉTAT

Ensuite, le présent article propose la suppression du Fonds national de l'aide médicale de l'Etat. Ce dernier avait, en effet, été créé pour accueillir le produit du droit de timbre.

Aussi, l'abrogation de l'article L. 253-3-1 du code de l'action sociale et des familles est proposée par le **C du I du présent article (alinéa 4)**.

Toutefois, **la suppression du Fonds ne serait effective qu'à compter du 31 décembre 2012 (alinéa 7)** afin de permettre à celui-ci d'assurer les opérations financières déjà engagées, et notamment les remboursements à la caisse nationale d'assurance maladie (CNAM).

C. LA SUPPRESSION DE L'AGRÉMENT PRÉALABLE POUR LES SOINS HOSPITALIERS COÛTEUX

Enfin, le **B du I du présent article (alinéa 3)** propose d'abroger le dernier alinéa de l'article L. 251-2 du code de l'action sociale et des familles dans le but de supprimer l'agrément préalable actuellement exigé pour les soins hospitaliers coûteux.

Comme pour la suppression du droit de timbre, dans le souci d'une entrée en vigueur rapide, il est proposé que **la disparition de l'agrément préalable soit effective à compter du 4 juillet 2012 (alinéa 6)**.

D. LE COÛT DU DISPOSITIF PROPOSÉ

Selon l'évaluation préalable jointe au présent article, le coût du dispositif proposé devrait s'élever à **3,1 millions d'euros en 2012 et à 6,2 millions d'euros en année pleine**.

III. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Figurant parmi les engagements de François Hollande, **la suppression du droit de timbre pour les demandeurs de l'aide médicale d'Etat était attendue**.

Au même titre que la mise en place d'un agrément préalable pour les soins hospitaliers coûteux, qu'il est également proposé de supprimer, **l'institution du droit de timbre a constitué une mesure d'économie médiocre, ayant conduit l'AME à se détourner de sa vocation initiale**, qui consiste à offrir aux étrangers en situation irrégulière un accès complet aux soins.

En effet, **ces restrictions ont abouti à une situation paradoxale**. Alors que le nombre de bénéficiaires de l'AME de « droit commun » a décliné de 2 % entre 2010 et 2011¹, les dépenses exécutées au titre de ce dispositif ont, quant à elles, augmenté de 4,9 % sur la même période. Pour justifier ce phénomène, il est notamment invoqué une hausse de la durée moyenne du séjour à l'hôpital des bénéficiaires, ce qui peut laisser penser que ces derniers retardent leurs soins jusqu'à ce que ceux-ci s'avèrent indispensables, **au prix d'une aggravation de leur état de santé et du coût de leur traitement**.

Cette idée paraît confortée par le fait que les dépenses d'AME dites de « soins urgents » ont augmenté de près de 20 % en 2011, révélant un report des anciens bénéficiaires de l'AME de « droit commun » vers d'autres modes de prise en charge.

¹ Les données concernant l'exercice 2011 proviennent du rapport annuel de performances de la mission « Santé » annexé au projet de loi de règlement pour 2011.

Aussi, de toute évidence, **l'accès aux soins des étrangers en situation irrégulière s'est dégradé**, ce qui est difficilement admissible d'un point de vue humanitaire, mais s'avère également problématique en ce qui concerne l'efficacité de la politique de santé publique. En effet, **les pathologies les plus graves, dont les hépatites et la tuberculose, font l'objet d'une moindre prévention et d'une prise en charge moins précoce, accroissant les risques de contagion.**

D'aucuns ont avancé que la suppression du droit de timbre était susceptible de constituer un « appel d'air » en direction des bénéficiaires potentiels de l'AME. Force est de constater, cependant, qu'une dégradation de l'état de santé ne se décide pas. Celle-ci appelle nécessairement un traitement dont il est préférable pour tous, ainsi que pour les finances publiques, qu'il ait lieu le plus tôt possible.

Certes, **des tensions récurrentes sont constatées dans l'exécution du budget de l'AME du fait de l'augmentation continue des dépenses.** Pourtant, ni le droit de timbre ni l'agrément préalable pour soins hospitaliers coûteux n'ont empêché l'ouverture, au cours de l'année 2011, de 35 millions d'euros supplémentaires pour le financement de l'AME.

A n'en pas douter, **les économies proviendront d'autres mesures, plus respectueuses de l'accès aux soins des étrangers en situation irrégulière.** La réforme de la tarification des prestations hospitalières, entrée en vigueur le 1^{er} décembre 2011, devrait permettre **une réduction tendancielle des dépenses d'AME à hauteur de 129 millions d'euros en 2012**, alors même qu'elle est sans conséquence sur la prise en charge des bénéficiaires. De ce fait, une économie nette de 53 millions d'euros pour le budget de l'Etat est attendue en 2012¹, montant bien supérieur au coût de la suppression du droit de timbre et de l'agrément préalable pour les soins hospitaliers coûteux, estimée à 3,1 millions d'euros en 2012 et à 6,2 millions d'euros en année pleine.

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

¹ L'Etat compense l'impact financier pour les hôpitaux de la réforme de la tarification des prestations hospitalières à hauteur de 76 millions d'euros en 2012.

ARTICLE 30

Suppression de la prise en charge des frais de scolarité des enfants français scolarisés dans un établissement français à l'étranger

Commentaire : le présent article propose de supprimer la prise en charge des frais de scolarité des enfants français scolarisés dans un établissement français à l'étranger, mise en place en 2007.

I. LE DROIT EXISTANT

A. LE PRINCIPE DE LA PRISE EN CHARGE

Traduction d'une promesse de campagne de Nicolas Sarkozy, alors Président de la République, la **prise en charge des frais de scolarité des enfants français scolarisés dans un établissements français à l'étranger** (PEC) a été créée à la rentrée 2007-2008, par une simple instruction générale de l'Agence de l'enseignement du français à l'étranger (AEFE) prise en application de l'article D. 531-48 du code de l'éducation.

Les frais de scolarité pris en charge concernent les frais annuels de scolarité, les droits de première inscription et les droits d'inscription annuelle.

A l'origine, la PEC avait vocation à couvrir intégralement ces frais, conformément aux engagements pris par M. Sarkozy¹.

La montée en charge de ce dispositif s'est faite progressivement, la PEC concernant :

- les seuls élèves en classe de terminale en 2007-2008 en « rythme Nord » (et les élèves de première et de terminale en « rythme Sud ») ;
- puis, à compter de l'année suivante, les élèves de première en « rythme Nord » (et les élèves de seconde en « rythme Sud ») ;
- enfin, **l'ensemble des lycéens à partir de la rentrée de 2009-2010.**

Actuellement, ce dispositif concerne 7 455 élèves.

Il est à noter que la création de la PEC n'a pas remis en cause les **bourses à caractère social**, attribuées pendant toute la scolarité.

¹ *Notamment le 10 mars 2007 devant l'Union des Français de l'étranger* : « Je souhaite que, dès la rentrée scolaire 2007, le coût des études de vos enfants dans les lycées français à l'étranger à compter de la classe de seconde soit intégralement pris en charge par la collectivité nationale ».

Le système de bourses scolaires à destination des élèves français scolarisés à l'étranger

Aux termes des articles D. 531-45 à D. 531-51 du code de l'éducation, l'AEFE peut octroyer des bourses sont accordées sur proposition de commissions locales instituées auprès des postes diplomatiques ou consulaires et attribuées après avis d'une commission nationale instituée auprès du directeur de l'Agence.

Ces bourses sont réservées aux élèves de nationalité française, inscrits ou en cours d'inscription au registre des Français établis hors de France de la circonscription consulaire dans laquelle ils ont leur résidence et fréquentant un établissement du réseau de l'AEFE. De plus, les enfants doivent avoir au moins l'âge normal de scolarisation en petite maternelle, soit trois ans, et ne pas avoir plus d'un an de retard, en primaire, ou plus de deux ans de retard, en secondaire, par rapport à l'âge normal de scolarisation.

Les critères de revenu à remplir dépendent du niveau de vie du pays dans lequel est installé l'établissement. *In fine*, le barème d'attribution des bourses est fixé dans chaque poste diplomatique (ou dans chaque poste consulaire pour certains grands pays) en fonction d'un « revenu pondéré » de la famille qui résulte de ses revenus bruts annuels et de ses « points de charge annuels » (impôts et les charges sociales, loyer, pension alimentaire...).

Le coût budgétaire des bourses est passé de 50,5 millions d'euros en 2007 à 84 millions d'euros en 2011. Ce fort dynamisme, a priori paradoxal après l'instauration de la PEC, s'explique à la fois par la crise économique et par la forte augmentation des frais de scolarité de certains établissements (*cf. infra*).

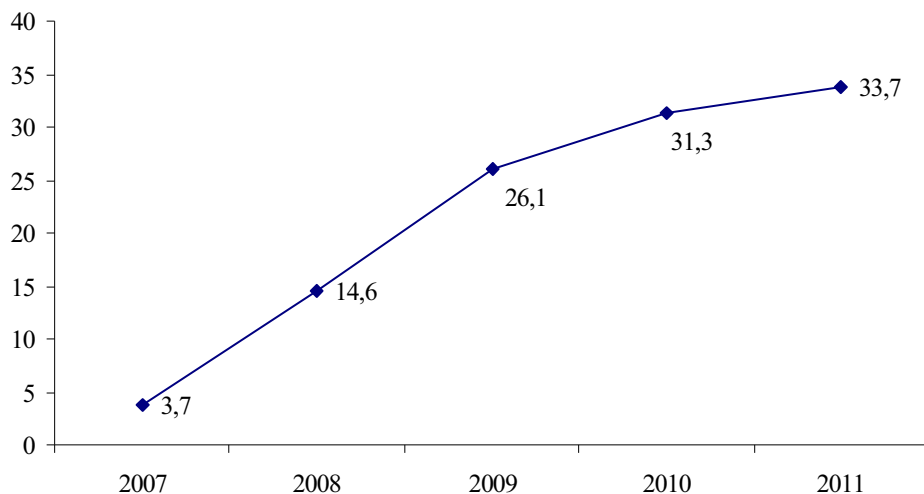
B. UN DISPOSITIF AMÉNAGÉ SOUS LA PRESSION DU SÉNAT

Notre ancien collègue Adrien Gouteyron, alors rapporteur spécial de la mission « Action extérieure de l'Etat »¹, s'est alarmé à plusieurs reprises de la progression des dépenses liées à la prise en charge, dans un contexte budgétaire déjà tendu pour le ministère des affaires étrangères – progression que retrace le graphique ci-dessous.

¹ Dont le programme 151 « Français à l'étranger et affaires consulaires » supporte le coût financier de la PEC.

Evolution du coût de la PEC de 2007 à 2011

(en millions d'euros)



Source : rapports annuels de performances de la mission « Action extérieure de l'Etat » pour les années 2007 à 2011

Cette augmentation est liée, d'une part, à l'évolution du nombre d'élèves bénéficiant du dispositif au fil des années et, d'autre part, à la progression des frais de scolarité constatée depuis 2007 dans certains établissements. Sur ce dernier point, Adrien Gouteyron avait relevé que, sur la période 2008-2010, **les frais de scolarité des pays du rythme nord avaient augmenté en moyenne de 26 % pour les établissements conventionnés, de 25 % pour les établissements en gestion directe et de 23 % pour les établissements homologués.**

Liste des dix établissements où les frais de scolarité sont les plus élevés et montants de ces frais pour l'année scolaire 2010/2011

1. Ecole internationale des Nations unies de New York (Etats-Unis) : 19 771 euros
2. Lycée international franco-américain de San Francisco (Etats-Unis) : 18 397 euros
3. Lycée français de New York (Etats-Unis) : 17 888 euros
4. Ecole bilingue (Toronto French School) (Canada) : 17 063 euros
5. Lycée franco américain de New York (Etats-Unis) : 16 276 euros
6. Ecole bilingue Arlington-Cambridge de Boston (Etats-Unis) : 15 859 euros
7. Ecole internationale de la Péninsule de Palo Alto (Etats-Unis) : 15 326 euros
8. Lyceum Kennedy de New York (Etats-Unis) : 14 843 euros
9. Lycée français La Pérouse de San Francisco, établissement conventionné (Etats-Unis) : 14 423 euros
10. Ecole bilingue de Berkeley (Etats-Unis) : 14 348 euros

Source : ministère des affaires étrangères

Notre ancien collègue a également été à l'origine de l'évolution du fonctionnement de la PEC, ès-qualité de rapporteur spécial.

Tout d'abord, **l'article 133 de la loi de finances pour 2009 a instauré un « moratoire » sur l'extension de la PEC**, en prévoyant que *« toute extension éventuelle de la prise en charge des frais de scolarité des enfants français scolarisés dans un établissement d'enseignement français à l'étranger en sus des classes de seconde, de première et de terminale [soit] précédée d'une étude d'impact transmise au Parlement, précisant notamment les modalités de son financement »*. De fait, depuis lors, nulle classe nouvelle n'a été concernée par la PEC.

Puis, **l'article 141 de la loi de finances pour 2011 a prévu que la PEC ne puisse « excéder un plafond, par établissement, déterminé par décret »** pris après avis de l'AEFE¹. Cet article précise par ailleurs que *« le plafond est déterminé selon les frais de scolarité pratiqués l'année de référence fixée par le décret »* et qu'il est *« ajusté annuellement par arrêté pour tenir compte notamment des variations de changes et des conditions locales d'existence »*. Depuis lors, le décret n° 2001-506 du 9 mai 2011 a précisé que **ce plafonnement correspond au montant des frais de scolarité de l'année scolaire 2007-2008 pour les établissements du rythme nord et l'année scolaire 2008 pour les établissements du rythme sud.**

II. LE DISPOSITIF PROPOSÉ : LA SUPPRESSION DE LA PEC

Le présent article vise à **supprimer la PEC**.

C'est donc uniquement à cette fin qu'il propose l'abrogation de l'article 133 de la loi de finances pour 2009 et de l'article 141 de la loi de finances pour 2011 précitées.

En effet, ces mesures d'économies étaient les seuls textes de valeur législative faisant référence à la prise en charge. Leur maintien ne doit donc pas, paradoxalement, faire obstacle à la fin de la PEC elle-même.

La suppression du dispositif proprement dit se ferait par voie réglementaire, tout comme il a été créé (*cf. supra*).

L'économie engendrée s'élèverait à 12,5 millions d'euros en 2012, ce qui correspond à la charge du premier trimestre 2012-2013 pour les établissements de « rythme Nord ». **Par la suite, en année pleine, le gain financier pour l'Etat est évalué à 31,7 millions d'euros.**

¹ L'initiative sénatoriale allait dans le sens d'une recommandation que notre collègue Sophie Joissains et Geneviève Colot, alors députée, avaient formulée dans un rapport sur la PEC adressé à Nicolas Sarkozy, alors Président de la République.

Il s'agit cependant de données financières brutes, qui ne prennent pas en compte le fait que des lycéens bénéficiant actuellement de la PEC seront, à l'avenir, éligibles aux bourses à caractère social. Le Gouvernement n'a pu transmettre d'estimation chiffrée à ce sujet à votre rapporteur général.

III. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté, à l'initiative de notre collègue député Pouria Amirshahi, un amendement ajoutant un paragraphe au présent article, aux termes duquel le Gouvernement devra présenter, avant le dépôt du projet de loi de finances pour 2014, un rapport relatif aux conséquences de la suppression de la PEC et sur les ajustements à apporter aux bourses sur critères sociaux.

IV. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

La prise en charge des frais de scolarité doit être supprimée car elle comporte **de nombreux effets pervers**, déjà analysés notamment dans plusieurs rapports : outre notre ancien collègue Adrien Gouteyron, une mission d'évaluation et de contrôle de la commission des finances de l'Assemblée nationale s'est également penchée sur la question¹. Tous ces auteurs avaient particulièrement dénoncé, outre le coût de la prise en charge, le risque d'éviction des élèves locaux, potentiellement dommageable à terme à l'influence de notre pays, ainsi que l'effet d'aubaine pour les entreprises qui acquittaient auparavant les frais de scolarité de leur personnel expatrié.

La suppression proposée est parfaitement cohérente avec la position exprimée par le Sénat lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2012. Notre assemblée avait alors voté, à l'initiative de notre collègue Richard Yung, co-rapporteur spécial de la mission « Action extérieure de l'Etat », un article 48 AA (rejeté, in fine, par l'Assemblée nationale usant de son « dernier mot ») visant à instaurer un plafond de revenus du foyer au-delà duquel l'Etat ne prendrait plus en charge les frais de scolarité des lycéens en lieu et place des familles². Il s'agissait donc bien d'en revenir à des critères d'attribution plus sociaux, à l'inverse de l'esprit d'origine de la PEC.

Il convient, à présent, d'aller au bout de cette logique en supprimant cette mesure coûteuse sans pénaliser nos compatriotes établis hors de France ayant réellement besoin du soutien de l'Etat.

¹ *Rapport d'information n° 2693 (XIIIème législature) de Jean-François Mancel, André Schneider et Hervé Féron, sous la présidence d'Olivier Carré et de David Habib.*

² *Voir rapport général n° 107 (2011-2012), Tome III, annexe 1.*

Enfin, la demande de rapport introduite par l'Assemblée nationale est de nature à rassurer les Français concernés puisqu'une « clause de revoyure » des critères d'attribution des bourses est prévue dès le projet de loi de finances pour 2014 à partir de l'analyse des conséquences de la suppression de la PEC.

Votre commission a adopté un amendement rédactionnel à cet article.

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

ARTICLE 31 (nouveau)
(Art. 49 de la loi n° 2007-1199 du 10 août 2007 relative aux libertés et responsabilités des universités)

Report de l'accèsion aux responsabilités et compétences élargies (RCE) des universités d'Antille-Guyane et de la Réunion au 1^{er} janvier 2013

Commentaire : le présent article, introduit par l'Assemblée nationale, prévoit de reporter du 10 août 2012 au 1^{er} janvier 2013 l'accèsion aux responsabilités et compétences élargies (RCE) des universités d'Antille-Guyane et de la Réunion.

I. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a adopté, à l'initiative du Gouvernement, un amendement portant article additionnel **repoussant au 1^{er} janvier 2013 le délai au delà duquel l'ensemble des universités doivent avoir accédé au régime des responsabilités et compétences élargies (RCE).**

En effet, l'article 49 de la loi dite « LRU » prévoit que « *Le chapitre I^{er} du titre III de la présente loi [relatif aux responsabilités en matière budgétaire et de gestion des ressources humaines] s'applique de plein droit à toutes les universités au plus tard dans un délai de cinq ans à compter de sa publication.* ». La loi LRU ayant été publiée le 10 août 2007, toutes les universités auraient dû accéder à l'autonomie le 10 août 2012.

Selon les données du Gouvernement, seules deux universités sont en réalité concernées par ce report : **les universités d'Antilles-Guyane et de la Réunion.**

L'accèsion aux RCE, qui se traduit par un **transfert de la gestion des emplois et de la masse salariale de l'Etat vers les universités** accédant à l'autonomie, semble **techniquement prématurée pour ces deux universités.**

Comme le précise l'objet de l'amendement, « *le changement d'identification des employeurs dans l'application de paie en cours d'année présente des difficultés techniques importantes qui font courir un risque de rupture dans le versement des rémunérations aux personnels de l'Etat travaillant dans ces établissements* ».

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Votre rapporteur général prend note de la nécessité et de l'objectif de ce report.

Les « Assises de l'enseignement supérieur et de la recherche » qui devraient se tenir cet automne permettront de tirer un bilan global de la mise en œuvre de la loi dite « LRU ».

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

ARTICLE 32 (nouveau)
*(Art. 12-2 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions
statutaires relatives à la fonction publique territoriale)*

**Taux de cotisation au Centre national de la fonction publique territoriale
(CNFPT)**

Commentaire : le présent article, inséré par l'Assemblée nationale, propose de remonter de 0,9 % à 1 % le taux de cotisation au CNFPT à compter de 2013.

I. LE DISPOSITIF ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Le présent article a été adopté à l'initiative du Gouvernement.

Il prévoit de rétablir à 1 %, dès le 1^{er} janvier 2013, le taux de cotisation versée au CNFPT par les communes, les départements, les régions, leurs établissements publics et les maisons départementales des personnes handicapées.

Il revient ainsi partiellement sur la mesure figurant dans la loi n° 2011-900 du 29 juillet 2011 de finances rectificative pour 2011 qui avait prévu l'abaissement du taux de la cotisation de 1 à 0,9 % pour les exercices 2012 et 2013.

II. LA POSITION DE VOTRE COMMISSION DES FINANCES

Cette mesure qui devrait permettre au CNFPT de bénéficier de **recettes supplémentaires** en 2013, pour un montant estimé à **33,8 millions d'euros**.

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

TRAVAUX DE LA COMMISSION

I. AUDITION DE MM. PIERRE MOSCOVICI, MINISTRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES, ET JÉRÔME CAHUZAC, MINISTRE DÉLÉGUÉ CHARGÉ DU BUDGET

Réunie le mercredi 4 juillet 2012, sous la présidence de M. Philippe Marini, président, la commission a procédé à l'audition de MM. Pierre Moscovici, ministre de l'économie et des finances, et Jérôme Cahuzac, ministre délégué chargé du budget, sur le projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion pour 2011 et sur le projet de loi de finances rectificative pour 2012.

M. Philippe Marini, président. – Messieurs les ministres, je vous souhaite la bienvenue dans cette salle de la commission des finances que M. le ministre du budget connaît bien pour l'avoir fréquentée lors des commissions mixtes paritaires.

M. Pierre Moscovici, ministre de l'économie et des finances. – Nous venons poser les premiers jalons de la politique économique de redressement dans la justice qui a été voulue par le président de la République et présentée ici par le Premier ministre, avec plusieurs textes : la loi de règlement, qui offre un panorama plutôt sombre de la situation financière du pays, le débat d'orientation des finances publiques, qui permettra au Parlement d'apporter son soutien aux inflexions nécessaires, et la loi de finances rectificative, qui constitue le première étape d'un plan d'ajustement des comptes publics et de justice fiscale.

Pour nous, il est fondamental que le Parlement soit associé à ce chantier crucial conjuguant dans la durée crédibilité et changement. Jérôme Cahuzac qui a été président de la commission des finances de l'Assemblée nationale connaît et respecte la qualité de vos travaux. J'étais moi-même simple membre de la commission des finances de l'Assemblée. Nous partageons l'envie d'aller à votre rencontre et avons la même considération pour tous. Nous veillerons à ce que chacun remplisse sa tâche : culture du dialogue et de l'écoute pour le Gouvernement, pleine association aux débats pour les parlementaires.

Quelques mots sur la situation économique. La croissance est atone, le Premier ministre a rectifié la prévision à 0,3 % en 2012, et 1,2 % en 2013. Le chômage touche 10 % de la population active, en particulier les jeunes et les seniors. La France souffre d'un triple déficit de croissance et de compétitivité, de crédibilité et de confiance. Croissance et compétitivité sont tributaires de nos partenaires européens, mais souffrent aussi de la faible consommation des ménages et de la perte sans précédent de compétitivité – nos parts de marché à l'exportation ont reculé de 20 % en cinq ans.

Déficit de crédibilité, ensuite. Nos comptes publics dérivent depuis dix ans ; la dette publique a augmenté de 800 milliards depuis 2002 et le déficit public pour 2011 s'élève à 100 milliards d'euros. L'audit de la Cour des comptes montre que la crise n'explique pas tout : l'Allemagne a su approcher l'équilibre en 2011.

Déficit de confiance enfin. L'instabilité, les permanentes remises en question ont sapé la confiance tandis que l'injustice des décisions fiscales a entamé la cohésion sociale.

Les Français ont choisi de changer de cap, et c'est cette stratégie d'action résolue pour la croissance et la solidarité, et de redressement des comptes dans la justice que je me propose de vous présenter.

L'Europe, chère à mon cœur et à l'action que j'entends mener. Le sommet des 28 et 29 juin dernier a marqué trois avancées : le paquet de croissance, s'établit à 120 milliards d'euros, soit 1 % du PIB de l'Union, l'équivalent du budget de celle-ci, la supervision financière intégrée qui permettra à l'Espagne et à l'Italie de trouver des réponses aux déséquilibres qu'elles subissent, et, enfin, une feuille de route pour une intégration solidaire qui ira dans le sens d'une intégration politique, d'un partage de souveraineté. L'Union n'est pas seulement synonyme de restriction ; un changement de méthode donne des résultats.

Au niveau national, des mesures d'urgence ont d'ores et déjà été prises en faveur de la justice, de l'emploi et du pouvoir d'achat : décret sur les retraites, hausse de l'allocation de rentrée scolaire, coup de pouce au SMIC, contrats aidés supplémentaires. Toutes sont intégralement financées par des hausses de recettes ou des économies supplémentaires.

La loi de finances rectificative traduira dans la fiscalité la priorité donnée à l'emploi et à l'investissement, en favorisant l'investissement des bénéfiques plutôt que la distribution de dividendes, ou en supprimant, sauf pour les plus petites entreprises, les avantages consentis pour les heures supplémentaires qui n'ont pas contribué à améliorer la situation de l'emploi. D'autres mesures seront prises dans le projet de loi de finances pour 2013.

Dès le deuxième semestre 2012 nous lancerons des réformes ambitieuses. Pour le financement de l'économie tout d'abord, avec la création d'une banque publique d'investissement tournée vers les PME et PMI et régionalisée, la réforme bancaire et la réforme de l'épargne réglementée et de la fiscalité de l'épargne. Nous voulons également une fiscalité plus lisible, plus efficace et plus juste, plus favorable aussi à l'esprit d'entreprise.

Nous voulons un volet compétitivité très solide. Le soutien à l'activité n'est pas contradictoire avec le redressement des comptes publics, qui constitue une nécessité absolue, tant pour respecter nos engagements européens, que pour rester souverains face aux marchés financiers, restaurer la confiance et dégager des marges de manœuvre pour la croissance. Le Premier ministre l'a dit, le poids de la dette est devenu écrasant. L'Etat verse chaque

année 50 milliards d'euros à ses créanciers et le service de la dette est le premier poste de la Nation : c'est évidemment insupportable.

Sur ce point, la Cour des comptes est claire : si les déficits ont bien été réduits à 5,5 % en 2011, le niveau spontané dérivait vers 5 % en 2012 : il fallait donc une correction budgétaire. Parce que le retour de la croissance et de la confiance est graduel, nous avons choisi la sincérité, ce qui suppose de clarifier nos objectifs : un déficit public contenu à 4,5 % du PIB en 2012, pour atteindre 3 % en 2013, et l'équilibre d'ici 2017. Ces engagements ont été rappelés par le Gouvernement, en particulier auprès de nos partenaires européens. Nous les tiendrons.

Nous ne cachons pas les efforts significatifs à accomplir, nous voulons qu'ils soient justement répartis : entre les recettes et les dépenses, dans le temps, entre le secteur privé et le secteur public, au sein de celui-ci, entre les ménages et les entreprises. Nous assumons parfaitement le fait que les ménages les plus aisés et les grandes entreprises seront mis à contribution davantage.

La loi de finances rectificative est le premier élément de cette politique de redressement. Il s'agit d'ajuster la loi de finances 2012 afin de sécuriser le déficit public à 4,5 % du PIB sans casser une croissance vacillante. Calée au plus juste, elle rapportera 7,2 milliards de recettes supplémentaires tout en revenant sur les mesures les plus injustes et les plus inefficaces du mandat précédent (TVA dite sociale, allègement de l'ISF et des droits de succession), tout en préservant les entreprises et les ménages les plus touchés par la crise.

Notre méthode se décline en trois principes : sincérité des comptes et des prévisions de croissance, condition *sine qua non* de la remise en ordre des finances publiques ; concertation avec les partenaires sociaux et les collectivités territoriales, c'est le sens de la grande conférence sociale qui se tiendra le 10 juillet prochain ; pragmatisme : nous arrêtons de supprimer des emplois dans la fonction publique et visons la stabilisation des effectifs. En clair, la RGPP, c'est terminé !

On nous accuse de troubles bipolaires : tantôt trop laxistes, tantôt trop austères. Notre défi est pourtant simple : il s'agit de redresser les comptes en soutenant la croissance. Nous avons pris la mesure du défi et avons la conviction que le sérieux de notre démarche est cohérent avec notre ambition.

M. Philippe Marini, président. – Je vous remercie de la qualité de votre synthèse. Vous répondez par avance aux questions qui n'ont pas encore été formulées ! Cela ne nous empêchera pas de vous en poser d'autres...

M. Jérôme Cahuzac, ministre délégué chargé du budget. – Je vous présente deux projets de loi : le projet de loi de règlement pour 2011, et le projet de loi de finances rectificative. Cette concordance est opportune, car le projet de loi de finances rectificative est la conséquence quasi inéluctable de

ce qui s'est passé en 2011 comme de ce qui s'est passé depuis le premier collectif et le rapport de la Cour des comptes.

La loi de règlement pour 2011 fait état d'une réduction du déficit budgétaire de l'Etat d'une ampleur jamais constatée, presque 59 milliards d'euros. Cette réduction n'est cependant que la conséquence d'un déficit budgétaire lui-même historique, et résultant lui-même de la relance décidée par le gouvernement de l'époque. A y regarder de plus près, ces 59 milliards correspondent en réalité à l'arrêt de dépenses ou d'engagements exceptionnels, puisque la Cour des comptes n'admet comme ayant un caractère structurel que 14 milliards, desquels il faudrait encore retrancher les 4 milliards de remboursement des prêts à l'industrie automobile.

Impressionnant en affichage, l'effort ne s'élève qu'à une dizaine de milliards d'euros, c'est-à-dire un montant correspondant à la croissance spontanée des recettes de l'Etat. Le déficit public doit être réduit de 1,9 point de PIB. Sur ce chiffre flatteur, 0,8 point sont dus, selon la Cour des comptes, à des facteurs conjoncturels. La Cour note en outre une contribution négative de la dépense publique (-0,2 % en 2011). L'effort structurel n'est pas nié, mais il ne concerne que les recettes. Convenons que ces améliorations sont moins enthousiasmantes qu'il y paraît, voire préoccupantes, sauf à considérer qu'il ne faut mobiliser que les recettes.

Le rapport de la Cour des comptes est intervenu entre la loi de règlement et le projet de loi de finances rectificative. Il s'agit d'un ordre purement chronologique, sans relation de cause à effet. D'après la Cour, le manque à gagner en recettes en 2012 s'élèvera entre 6 à 10 milliards d'euros. Je le chiffre à 7,1 milliards : 3,4 milliards au titre de l'IS, 1,4 milliard au titre de la TVA, 1 milliard au titre des droits de mutation à titre onéreux et 1 milliard au titre des rentrées de cotisations sociales.

Si certaines prévisions sont difficiles à établir, d'autres ont été délibérément consenties par le pouvoir de l'époque : il était aisé de voir que la prévision de recette de TVA était surestimée puisque la totalité des remboursements à ce titre n'avait pas été effectuée ; de même, on savait que l'impôt sur les sociétés ne progresserait pas des 5,4 % escomptés ; de plus la contribution exceptionnelle à l'IS diminue de 500 millions d'euros. Au total, pour satisfaire aux exigences que nous nous fixons, nous avons besoin de recettes supplémentaires. Le PLFR les fournit à hauteur de 7 milliards d'euros.

La Cour relève également que certaines dépenses ne peuvent être assurées à loi de finances constante. Certains dépenses dérapent, d'autres sont sous-consommées : au total, l'incertitude règne sur 1 à 2 milliards d'euros, un niveau classique à ce moment de l'exécution budgétaire. C'est pourquoi la réserve de précaution a été instaurée, mais nous savons qu'elle ne permet pas à elle seule d'effacer les dépenses, puisque les dérapages déjà constatés la consomment. Ainsi, en 2010, les annulations de crédit à partir de cette réserve furent nulles, et l'année dernière, à hauteur de 200 millions d'euros seulement, alors que les réserves de précaution avaient fixées respectivement

à 5 et 7 milliards d'euros. On peut craindre que les choses ne se répètent cette année, c'est pourquoi nous avons décidé un gel complémentaire de 1,5 milliard d'euros, sans dégeler les crédits ayant fait l'objet de la réserve de précaution. Avec cette marge de manœuvre, nous espérons pouvoir étaler ces dépenses supplémentaires.

Nous devons en outre intégrer le contentieux sur le prélèvement à la source de 30 % pour les OPCVM détenus par des étrangers, dont aucun parlementaire n'avait été informé et qui avait déjà été jugé contraire à la libre circulation des personnes et des biens. Le pouvoir de l'époque n'ayant pas décidé de l'apurer, la note s'élève à 1,5 milliard, - 5 milliards d'ici 2014, intérêts moratoires y compris.

M. Philippe Marini, président. – Sur la forme, vous parlez de « pouvoir ». Ne serait-il pas plus opportun de parler de gouvernement ?

M. Jérôme Cahuzac. – Bien volontiers, même si cela occulte le rôle du président de la République.

M. Philippe Marini, président. – Vous pouvez parler de pouvoir exécutif dans ce cas.

M. Jérôme Cahuzac. – C'est mieux ! Le pouvoir exécutif n'ayant pas informé les parlementaires, je pourrais donc comprendre un mouvement d'humeur.

Pour satisfaire aux engagements de la France, nous proposons de solliciter ceux qui ne l'avaient pas été à hauteur de leurs moyens. La surtaxe à l'ISF n'est pas la réforme de cet impôt, laquelle interviendrait lors de la loi de finances initiale, mais une taxe exceptionnelle destinée à récupérer le manque à gagner de la réforme de l'ISF intervenue l'année dernière ainsi que celui du bouclier fiscal en 2012 (400 millions d'euros cette année).

La taxation de 3 % des dividendes des entreprises répond à un double objectif : se conformer à un engagement du candidat François Hollande d'une part, compenser le manque à gagner de 800 millions à un milliard de prélèvement à la source sur les OPCVM détenus par des étrangers.

M. François Marc, rapporteur général. – Je me réjouis de la présence de deux ministres que nous connaissons bien, dont nous avons plaisir à penser qu'ils répondront efficacement à nos préoccupations actuelles. J'ai pour eux de l'estime et de l'amitié. En outre, leurs orientations politiques correspondent à celles que le nouveau président de la République a fait valider par les électeurs. Le redressement des finances publiques dans la justice a ici beaucoup de défenseurs.

Le Sénat débattrra demain des résultats du Conseil européen et du sommet des Etats de la zone euro. Veillons à ne pas opposer croissance et discipline budgétaire. La naissance du MES est anticipée : le futur membre de son conseil des gouverneurs peut-il nous dire si le délai de juillet 2012 sera tenu malgré les recours devant la cour de Karlsruhe ?

La politique budgétaire dans sa dimension pleinement politique est enfin de retour. Auparavant, les gouvernements donnaient l'impression de subir les événements. On réduisait les dépenses de manière mécanique et parfois aveugle et on augmentait les prélèvements obligatoires, à contre-cœur, de manière désordonnée et imprévisible... Aujourd'hui, le Gouvernement affiche ses priorités et fait des choix : il est dans une logique et une stratégie d'action.

En matière de dépenses publiques, il affiche l'objectif ambitieux de limiter leur progression à 0,8 % en volume pour atteindre l'équilibre en 2017. Contrairement au précédent gouvernement, qui visait une progression irréaliste de 0,4 % sans expliquer comment il y arriverait, le Premier ministre a indiqué hier qu'il demanderait à chaque ministre les réformes de structure nécessaires. Nous aurons donc enfin un programme d'économie budgétaire documenté et étayé, et non plus des incantations.

En ce qui concerne les recettes, ce collectif a été présenté comme une addition de mesures de rendement. Il a pourtant une portée symbolique avérée. A l'automne dernier, notre rapporteure générale, Nicole Bricq dressait un bilan de la période 2007-2012 intitulé « Un quinquennat d'incohérence et d'injustice ».

M. Aymeri de Montesquiou. – Un jugement tout en nuance !

M. François Marc, rapporteur général. – Comme la majorité sénatoriale l'avait alors proposé, ce collectif revient dès ses premiers articles sur les mesures les plus injustes : les abattements de droits de succession de la loi TEPA, les heures supplémentaires, le bouclier fiscal, la baisse de l'ISF et la TVA sociale. Nous avons proposé de nombreux amendements sur ces sujets. C'est avec un *a priori* très positif que j'engage mes travaux de rapporteur général. Je suis persuadé que le Sénat saura œuvrer utilement à vos côtés.

M. Philippe Marini, président. – J'ai cru comprendre que sur les 120 milliards du « paquet croissance » européen, 55 milliards seraient au titre des fonds structurels, et qu'il s'agirait de dégagements de crédits déjà inscrits au titre des différents Etats. S'agit-il de dépenses nouvelles et quelle est la part susceptible d'être dépensée dans la zone euro ? Peut-on décompter ces 55 milliards dans les chiffres du plan de croissance dont vous nous vantez les mérites ?

Vous dites en outre que vous en avez terminé avec la RGPP. Puis, le rapporteur général rappelle que les ministres détailleront les propositions qui permettront d'atteindre les objectifs budgétaires. Tout est affaire de terminologie : c'est ce qu'on appelle chez nous la RGPP ! Au-delà des mots et des personnes, la finalité reste celle d'une meilleure efficacité de l'argent public.

J'entendais ce matin le Premier président de la Cour des comptes, Didier Migaud, rappeler que seule une baisse des effectifs de la fonction

publique serait susceptible de redonner une marge de manœuvre salariale. En prônant leur stabilisation, renoncez-vous à améliorer le pouvoir d'achat des fonctionnaires, dont certains pourraient être pénalisés par la réduction des heures supplémentaires ? Le précédent gouvernement, dans sa générosité, reversait sous forme de primes une partie des économies liées aux suppressions d'emplois.

Enfin, avez-vous prévu d'augmenter la réserve de précaution d'un milliard d'euros comme le préconise la Cour ?

M. Pierre Moscovici. – Je remercie le rapporteur général de son *a priori* positif et lui confirme notre volonté de travailler étroitement avec cette commission.

Vous nous interrogez sur le « paquet croissance » européen. Il comprend d'abord la recapitalisation de la banque européenne d'investissement à hauteur de 10 milliards d'euros pour autoriser 60 milliards d'investissement. Il nous faudra monter des projets et nous en soumettrons très vite à l'interministériel. Il en est de même des *projects bonds*, qui doivent dégager un effet de levier substantiel. Quant aux fonds structurels, nous ciblons les fonds non engagés dans la période qui se termine en 2013. Malgré la concurrence féroce à laquelle se livrent les Etats-membres, en particulier de la part des pays dits de la cohésion, pour en bénéficier les premiers, nous présenterons des projets. Ce paquet correspond à 1 % du PIB, soit 120 milliards d'euros, et regroupe des politiques différentes : c'est de la capacité de chaque pays à dégager des projets de qualité que dépendra la mobilisation de cet argent.

La Commission européenne a proposé une taxe sur les transactions financières. Aucun accord n'a pu être trouvé lors du dernier Ecofin. Il a finalement été décidé de l'instaurer sous forme de coopération renforcée, regroupant au moins neuf états-membres : l'Allemagne, la France, l'Espagne, l'Italie se sont déjà portées volontaires. Il faut avancer à marche forcée pour être prêts d'ici décembre.

François Marc a posé une question sur le mécanisme européen de stabilité. Cette question a été la plus difficile à traiter lors du conseil – et un apport décisif. En résumé, nous avons avancé sur trois thèmes : la supervision bancaire et la possibilité de recapitaliser directement les banques, notamment espagnoles, sans passer par les Etats ; l'aide apportée à l'Espagne, soit 62 milliards d'euros, qui doit se faire sans séniorité, c'est-à-dire sans avantage du MES par rapport aux créanciers privés ; enfin, Mario Monti a demandé un « bouclier anti-spread » pour les Etats qui, comme l'Italie, ont consenti des efforts d'ajustements de leurs finances publiques. Il réclamait notamment la possibilité pour les fonds de secours d'intervenir directement sur le marché obligataire avec la Banque centrale européenne comme opérateur.

Nous étudierons la mise en œuvre de ces trois décisions importantes lors du prochain Eurogroupe qui se tiendra le 9 juillet 2012.

Quant au MES, je retire de mes rencontres avec Wolfgang Schäuble le sentiment que l'objectif d'un lancement fin juillet est réaliste.

Après leur rapport, MM. Van Rompuy, Juncker, Draghi et Barroso ont mandat pour aller plus loin et proposer une feuille de route pour l'intégration à dix ans.

Un mot sur la RGPP. Si nous partageons en effet la volonté de moderniser l'Etat et de rationaliser l'action publique, les différences sont profondes entre les suppressions d'emploi et la stabilisation des effectifs. Nous créons des emplois dans l'éducation, la sécurité, la justice, ainsi qu'à Pôle emploi. En outre, nous visons une gestion plus fine des ministères, compte-tenu des critiques émises par la Cour des comptes et par des rapports parlementaires.

J'ai pour la Cour des comptes, dont je suis issu, un respect infini et la plus grande révérence. Reste que la définition des politiques publiques appartient aux pouvoirs exécutif et législatif et que ses conseils ne sont pas des préconisations absolues.

Le retour de la stratégie budgétaire ? En tout cas, un changement de stratégie.

M. Jérôme Cahuzac. – Je remercie le rapporteur général de sa future bienveillante vigilance.

Nous avons effectivement pris la décision de surgeler 1,5 milliard d'euros, l'opération est lancée.

En ce qui concerne la fonction publique et le pouvoir d'achat, nous privilégierons une approche globale. Nous assumons le zéro valeur. Ces cinq dernières années, la masse salariale a augmenté de 0,6 % chaque année. La suppression d'un emploi sur deux n'a pas généré les économies escomptées – le rendu sous forme de mesures catégorielles a été parfois bien généreux et le nombre des heures supplémentaires important. La rémunération moyenne dépend de plusieurs facteurs : il y a plusieurs leviers. Nous regarderons tout cela avec Marylise Lebranchu.

Nos divergences sur les heures supplémentaires ne sont pas nouvelles. Il est difficile d'affirmer que ce fut un succès. Avant de l'être comme une mesure de pouvoir d'achat, elles avaient été présentées comme un outil de lutte contre le chômage. Le rapport Gorges-Mallot a montré que le volume d'heures supplémentaires était resté identique une fois déclarées les heures supplémentaires qui ne l'étaient pas. Il n'y a pas eu d'« heure supplémentaire supplémentaire ». La réforme a constitué un simple effet d'aubaine, sauf dans les petites entreprises, pour lesquelles nous maintenons l'avantage forfaitaire. L'engagement du président de la République est tenu.

Mme Annie David, présidente de la commission des affaires sociales. – Je m'associe aux propos de bienvenue à nos deux ministres. La commission des affaires sociales est particulièrement concernée par les

mesures relatives à l'emploi. Je ne doute pas que vous saurez répondre à nos questions.

M. Yves Daudigny, rapporteur général de la commission des affaires sociales. – Messieurs les ministres, c'est un plaisir de vous rencontrer dans vos nouvelles fonctions. Mon angle d'approche est celui du financement de la protection sociale. L'exposé des motifs du projet de loi de finances rectificative apporte plusieurs réponses quant à l'incidence des mesures nouvelles sur les finances sociales, qu'il s'agisse de l'abrogation de la TVA sociale ou de la majoration de 25 % de l'allocation de rentrée scolaire.

La quasi-suppression des allègements de cotisations sur les heures supplémentaires s'accompagne d'une réduction à due concurrence de la compensation accordée par l'Etat à la sécurité sociale : cette suppression sera neutre pour les finances sociales, c'est le budget de l'Etat qui bénéficiera à partir de 2013 de 3 milliards d'euros de recettes supplémentaires. Une autre solution aurait été de maintenir tout ou partie du panier fiscal attribué à la sécurité sociale afin d'avancer plus rapidement dans la réduction des déficits sociaux. Pouvez-vous nous éclairer sur le choix qui a été opéré ?

Les mesures du PLFR vont en outre se traduire par des ressources supplémentaires d'1,5 milliard d'euros en 2012 et 5,7 milliards en 2013, plus 600 millions de hausse des cotisations vieillesse. Cela ne suffira pas à rétablir l'équilibre. D'autres mesures sont-elles en préparation ? Quelles orientations comptez-vous privilégier ?

M. Éric Doligé. – J'ai cru comprendre en lisant une interview de Mme Lebranchu, ministre de la réforme de l'Etat, que les 60 000 postes de fonctionnaires seraient compensés par les collectivités territoriales, de manière à éviter les doublons. Si je n'ai pas bien compris cette intéressante analyse n'hésitez pas à me redresser !

M. Joël Bourdin. – On va créer des postes d'enseignants d'ici la rentrée, ai-je entendu dire. Encore faut-il en avoir le temps. Comme vous n'aurez jamais le temps d'organiser un concours d'ici septembre et que vous n'allez certainement pas désigner des vacataires, comment allez-vous faire ?

Doubler la taxe sur les transactions financières, pourquoi pas ? Comme rien n'empêche un ménage de réaliser ses opérations boursières à Londres ou à New-York, cette mesure ne risque-t-elle pas de fragiliser la place de Paris, qui n'est déjà pas très florissante ?

M. Jean Arthuis. – Je remercie les ministres des précisions qu'ils viennent d'apporter et de leur détermination de tenir une trajectoire budgétaire qui nous ramène à l'équilibre des finances publiques.

Alors que le déficit 2011 de la France est moins élevé que prévu, sa dette est plus importante qu'annoncé car en 2011, pour la première fois, elle a apporté un prêt bilatéral à la Grèce de 12 milliards et a doté le Fonds européen de stabilité financière, puis le Mécanisme européen de stabilité, pour venir en aide à l'Irlande et au Portugal. Va-ton accomplir des progrès dans la

gouvernance et la surveillance multilatérale en Europe ? Qu'avez-vous prévu pour tenir nos engagements de solidarité à l'intérieur de la zone euro ?

Jeudi soir, alors que s'ouvrait le sommet européen, les lettres de cadrage ont été dévoilées. Une réduction de 7 % va être appliquée aux crédits d'intervention et aux dépenses de fonctionnement. J'avais entendu un discours identique au printemps 2010, lorsque le président de la République de l'époque, lors d'une conférence budgétaire, avait proclamé qu'on réduirait de 10 % ces mêmes dépenses, soit 130 milliards d'économies. Mais dans ces dépenses figurent beaucoup de dépenses de guichet comme l'allocation aux adultes handicapés, l'aide personnalisée au logement, des dotations pour les universités et pour diverses autres institutions, comme RFF. Les résultats ont été très en deçà de l'annonce. Confirmez-vous le cap des 7 % ?

Enfin, les plans sociaux risquent de se multiplier, provoquant des déchirements irréversibles du tissu industriel résiduel. Vous abrogez la TVA sociale ou TVA anti-délocalisations, mais dans les pays européens où les dépenses publiques sont supérieures à 55 %, la TVA atteint facilement 25 %. En France, ce que l'on ne fait pas payer à la consommation pèse sur la production, d'où l'accélération des délocalisations et des destructions d'emplois. Qu'avez-vous prévu pour renforcer la compétitivité de notre industrie ?

M. André Ferrand. – Sénateur des Français de l'étranger, je souhaite savoir si l'assujettissement des revenus immobiliers des non-résidents aux prélèvements sociaux est bien compatible avec toutes les conventions fiscales bilatérales que notre pays a signées.

Vous annoncez la suppression de la prise en charge sans condition de revenu des frais de scolarité des enfants français scolarisés dans des établissements français de l'étranger. Cette mesure s'appliquera dès la rentrée 2012 et une partie de l'économie ira à des mesures d'accompagnement exceptionnelles des élèves concernés. Les parents ont deux mois pour se mettre en mesure de payer les frais de scolarité de leurs enfants. Certaines familles, mais aussi certains établissements, vont rencontrer des difficultés. Les mesures exceptionnelles dont il est question bénéficieront-elles aux familles ? Quitte à changer de programme, l'autre partie de l'économie réalisée restera-t-elle à disposition du ministère des affaires étrangères ?

M. Philippe Marini, président. – Mon collègue plaide-t-il pour des affectations de crédits ?

M. François Patriat. – Je félicite les ministres pour la clarté de leurs propos.

La RGPP a également pesé sur les recettes : alors qu'entre 2002 et 2012, 25 000 emplois étaient supprimés à la DGFIP, la Commission européenne a estimé que l'évasion fiscale nous coûtait 2 % à 2,5 % du PIB, soit 40 à 50 milliards d'euros. Le chef de l'Etat entendait dégager 1 milliard d'euros chaque année de recettes supplémentaires grâce à la lutte contre

l'évasion fiscale. Le rapport sur l'évasion fiscale propose de créer un Haut commissariat à l'évasion fiscale. Quand je lis dans un journal satirique que Microsoft a échappé en grande partie à l'impôt sur les sociétés et à la TVA, je me dis que nous avons des progrès à faire. Il conviendrait donc de renforcer les moyens humains et d'améliorer la coopération entre les services français et européens. Entendez-vous obtenir des résultats à cet égard ?

M. Serge Dassault. – Les informations données par les ministres sont intéressantes, mais manquent de chiffres.

Vous avez besoin de 7 milliards d'euros et vous créez des impôts nouveaux ! Pourquoi ne pas commencer par faire des économies en ne recrutant pas des fonctionnaires supplémentaires ? Augmenter les dépenses en revenant à la retraite à 60 ans n'est pas malin !

L'augmentation de 8 % à 20 % du taux de forfait social à la charge des employeurs sur l'épargne salariale me touche profondément parce qu'elle est profondément antisociale. Cette mesure proprement scandaleuse va ruiner des mesures de participation au bénéfice de salariés. Vous allez ruiner des augmentations de pouvoir d'achat qui ne coûtent rien à la production de l'entreprise. Mon entreprise paye 100 millions par an de participation : il faudra dépenser vingt millions. Je déposerai un amendement car la participation est un dispositif formidable qui devrait intéresser les socialistes.

M. Vincent Delahaye. – Les gouvernements changent, pas mon discours. Je partage vos grands objectifs comme le redressement dans la justice ou la recherche de la croissance. J'apprécie les termes de sincérité des comptes publics que vous avez employés. En revanche, *quid* de la prudence ? Je n'ai pas l'impression qu'à 2 % par an, entre 2014 et 2017, vos hypothèses de croissance du PIB soient très prudentes. Nous n'avons jamais atteint ce taux depuis douze ans. Est-il prudent de baser le retour à l'équilibre des finances publiques sur des hypothèses aussi optimistes ?

De plus, vous ne proposez aucune mesure pour accroître notre compétitivité ou réduire le coût du travail. Or, ces deux facteurs expliquent largement nos difficultés économiques.

J'ai toujours plaidé pour qu'il y ait un équilibre entre l'augmentation des recettes et la diminution des dépenses. Vous affirmez que l'effort en dépenses et en recettes sera équilibré sur la période 2012 à 2017. Cela commence mal : ce ne sera pas le cas en 2012 et un rattrapage sera ensuite nécessaire. Maintenir les effectifs des fonctionnaires ne va pas non plus dans le bon sens, à moins que vous ne vouliez réduire leurs rémunérations. Il n'est pas réaliste ni sincère d'affirmer que vous maintiendrez les effectifs et le pouvoir d'achat tout en revenant à l'équilibre des comptes publics.

Vous allez faire passer le forfait social de 8 % à 20 % : combien de salariés vont-ils être touchés ? Entre 5 et 7 millions de Français seraient concernés, soit beaucoup plus que les 1 % de privilégiés dont parle le Premier ministre. Cette disposition me gêne beaucoup.

M. Richard Yung. – Les futurs textes budgétaires européens prévoient que les prévisions économiques soient élaborées par une autorité indépendante, ce qui répondrait aux interrogations de Vincent Delahaye sur le taux de croissance.

Les Allemands ont-ils accepté le mécanisme de rachat des dettes publiques par le MES et celui-ci ne devrait-il pas recevoir un statut bancaire ?

Quels seront le taux et l'assiette de la taxe sur les transactions financières ? Un certain nombre de pays vont instaurer cette taxe et d'autres ne le feront pas, notamment la Grande-Bretagne. Nous aurons donc une Europe à géométrie variable. Comment faire face à cette situation ?

Pour ce qui concerne les Français de l'étranger, la prise en charge des frais de scolarisation va être supprimée. J'espère qu'il restera une partie des 8 millions économisés pour les bourses et autres dépenses.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx. – La suppression des allègements sociaux attachés aux heures supplémentaires concernera-t-elle aussi les agents des collectivités locales ? Quelles conséquences l'article 2 aura-t-il pour les collectivités territoriales et le seuil de 20 employés s'appliquera-t-il ?

M. Aymeri de Montesquiou. – Pourquoi lire les rapports de la Cour des comptes dans des morceaux choisis ? Ses conseils sont souvent les plus sages et j'ai toujours demandé à ce que les gouvernements s'y réfèrent.

Je suis convaincu de la sincérité de M. Moscovici mais il y a contradiction entre la gouvernance européenne et certaines des mesures qu'il présente. La TVA anti-délocalisation évite des destructions majeures d'emplois en France. Tous les pays européens ont diminué le nombre de leurs fonctionnaires, c'est indispensable à l'équilibre des comptes, même si le terme RGPP vous écorche l'oreille. Vous allez ébrécher la loi sur les retraites tandis que la plupart des pays européens ont fait passer l'âge de la retraite à 65, voire 67 ans, du fait de l'allongement de l'espérance de vie. J'attends de votre part une politique qui privilégie la compétitivité des entreprises françaises, et il ne me semble pas qu'une fiscalisation plus lourde la favorise.

Mme Annie David. – Ma première question de membre du groupe CRC concerne l'évasion fiscale : ne pourrions-nous aller au-delà des mesures que vous nous proposez dans ce collectif ? La commission d'enquête sénatoriale, qui vient de rendre son rapport, l'estime à 50 milliards. Or, ce collectif envisage de récupérer 200 millions...

L'Etat débiteur tarde à payer ce qu'il doit aux collectivités territoriales, notamment aux conseils généraux qui gèrent la politique de protection sociale. Que comptez-vous faire ?

M. Marini s'inquiétait du pouvoir d'achat des fonctionnaires : c'est louable, mais ils auraient été bien plus pénalisés par le jour de carence et par la TVA anti-délocalisations, mais surtout antisociale adoptés par l'ancienne

majorité. Vos mesures vont plutôt dans le bon sens, mais serait-il possible de mettre un terme au gel de l'indice ?

Enfin, contrairement aux affirmations de M. Dassault, l'épargne salariale est bien une mesure antisociale, puisqu'elle réduit les recettes de notre protection sociale. J'espère bien que la mesure proposée sera maintenue.

M. Pierre Moscovici. – Nous serons ravis de travailler avec la commission que Mme David et M. Daudigny représentent ici.

Je vais commencer par répondre à MM. Delahaye et Dassault sur la prudence et la sincérité de nos prévisions. Nos estimations sont prudentes : l'INSEE prévoyait il y a dix jours 0,4 % de croissance pour 2012. Nous avons préféré tabler sur 0,3 %, chiffre plus proche du consensus des instituts de prévision. De même, nous avons prévu 1,2 % pour 2013 alors que la Commission européenne est à 1,3 %. Oui, nous avons prévu 2 % pour les années 2014 et suivantes. Ce chiffre n'est pas imprudent : les services du ministère des finances estiment que le taux de croissance potentielle est de l'ordre de 1,6 %. Comme depuis plusieurs années, nous avons été bien en deçà, il s'est creusé un écart de production, un *output gap*. Il n'est pas anormal d'estimer que la croissance va repasser au-dessus du potentiel à moyen terme : plutôt prudente, l'hypothèse de 2 % ne permet même pas de résorber l'écart de production d'ici 2017. Un tel taux de croissance suppose effectivement qu'un certain nombre de réformes soient faites en matière de compétitivité et de redressement, pour parler comme M. Doligé qui lui-même parle comme M. Montebourg. Il devrait y avoir un phénomène de rattrapage, puis de dynamisation de la croissance.

Enfin, une directive sur l'indépendance des prévisions est en cours de discussion au Parlement européen : le texte ne sera vraisemblablement pas en vigueur au moment du projet de loi de finances, mais nous avons tenu compte du consensus avec prudence. Je ne me sens pas reprochable.

M. Philippe Marini, président. – La nécessité d'un organisme européen d'expertise indépendant est évidente et, avec Jean Arthuis, nous avons à de nombreuses reprises dit notre souhait qu'Eurostat deviennent une autoritaire communautaire indépendante. Les interprétations d'opportunité, en la matière, ont causé de lourdes difficultés.

Vous citez un taux de croissance potentielle de 1,6 %. Avant la crise, on l'estimait à 2 %. Pourquoi n'auditionnerions-nous pas les auteurs de ces modèles pour mieux comprendre ce qui se cache derrière ce taux ? L'écart mesure-t-il les dommages durables de la crise ?

M. Pierre Moscovici. – Je ne vois aucune objection à une telle audition. Il faut avoir ce débat, mais on ne peut pas dire que nos perspectives ne sont pas sérieuses. Nous avons durant la campagne électorale des perspectives supérieures mais nous nous sommes calés sur 2 % : nous ne sommes pas dans l'excès.

L'équilibre des recettes et des dépenses, maintenant. Si les choses avaient été telles qu'annoncées, nous n'aurions pas été contraints de revenir aux 4,5 % de déficit. Ma première visite a été pour M. Schäuble, la deuxième pour la Commission européenne, dont j'ai lu les recommandations. Nous avons suivi les préconisations de la Cour des comptes avec des prélèvements supplémentaires à hauteur de 7,2 milliards. Quant aux économies de dépenses, elles sont plus faciles à enclencher en début d'année, leur inertie étant extrêmement forte.

Pour la suite, l'effort entre dépenses et recettes sera équilibré. Sur la période 2012-2013, l'ajustement se fera d'abord par les recettes, tandis que les économies de dépenses se déploieront sur toute la période. Quand un gouvernement propose 0 % en valeur et 0,8 % en volume, ne lui reprochez pas de ne pas faire d'économies.

Il est difficile de dire dès maintenant quels seront le taux et l'assiette de la taxe sur les transactions financières. Nous militons pour qu'elle s'applique à toutes les transactions sur les actions des entreprises installées sur le territoire des Etats participant à la coopération renforcée.

M. Philippe Marini, président. – Seulement les actions ?

M. Pierre Moscovici. – Oui, c'est ce sur quoi nous travaillons. Les résidents des autres pays devraient également payer la taxe. C'est une forme d'extra-territorialité mais il en existe déjà un exemple en Europe. On parle peu de la *stamp duty* britannique dont le taux est de 0,5 %. Une coopération renforcée n'a pas vocation à se limiter aux pays qui l'on choisie, M. Bourdin. Elle doit se diffuser et même se communautariser, même si l'on peut imaginer que la Grande-Bretagne la refusera sans doute encore longtemps. La place de Paris ne sera donc pas affaiblie.

Le MES a la vertu d'être conçu comme un établissement financier : les Etats le capitalisent puis le MES se finance sur les marchés. Sa dette n'est donc pas comptabilisée dans la dette des administrations publiques. En revanche, la dotation en capital l'est. En 2012, nous avons versé 6,5 milliards. Il en ira de même en 2013, puis nous verserons 3,3 milliards en 2014, soit un total de 16,3 milliards. Nous avons comptabilisé notre part de la dette du FESF dans la nôtre : le mécanisme est plus performant. Oui, la France est favorable à une licence bancaire pour le MES. Nous n'en sommes pas encore là car la formulation retenue par le Conseil européen est politiquement très forte mais les modalités techniques restent à préciser. C'est ce que l'Eurogroupe fera dans les prochains jours avec la BCE.

Un mot sur la TVA sociale : nous souhaitons redresser les comptes publics et améliorer la compétitivité. Nous présenterons avec M. Montebourg notre stratégie industrielle. Nous estimons que la TVA pèse sur le pouvoir d'achat, bride la consommation et crée de l'injustice. C'est pour ces raisons que nous abrogeons cette disposition, sans avoir le sentiment de pénaliser la compétitivité de notre économie.

Nous allons bien créer des emplois dans l'éducation nationale et dans d'autres ministères. Nous ne transférerons pas de charges sans contrepartie, comme cela a été le cas il y a quelques années.

M. Jérôme Cahuzac. – La notion de croissance potentielle doit être précisément définie pour que nous sachions de quoi nous parlons. Même chose pour le déficit structurel : nous y avons d'ailleurs déjà réfléchi dans le cadre d'une commission que présidait M. Camdessus. Aujourd'hui, cette définition n'est pas exactement la même pour la Cour des comptes et pour le Trésor, même si les constats que tous deux font sont malheureusement cohérents : entre 2007 et 2011, le déficit structurel du pays est passé pour la Cour des comptes de 3,5 % à 3,9 % et pour le Trésor de 3,9 % à 4,2 % du PIB. Ces chiffres traduisent la même tendance : le quinquennat passé a vu notre endettement structurel s'aggraver.

Je me demandais si la remarque de M. Doligé était due à une incompréhension ou à une tentative d'anticipation sur le troisième acte de la décentralisation. J'ai opté pour la deuxième solution : s'il est prématuré d'aborder cela aujourd'hui, les propos de M. Moscovici sont de nature à le rassurer.

M. Bourdin a évoqué la taxe sur les transactions financières. Sur cette question, certains d'entre vous ont évolué ces dernières années : l'opposition de l'époque la proposait et la majorité la refusait systématiquement, au motif que la place de Paris serait pénalisée. Cet argument a été abandonné par ceux-là même qui le reprenaient à leur compte et le principe de cette taxe a été finalement adopté. Nous gardons la même assiette et, si nous doublons le taux, c'est pour garantir que le rendement annoncé à l'époque soit bien celui que nous constaterons. Se posera ensuite la question de son affectation.

M. Philippe Marini, président. – Avant tout, combler les déficits budgétaires !

M. Jérôme Cahuzac. – Certains le souhaitent effectivement, d'autres estiment qu'il devrait permettre à l'Europe de lever des fonds.

M. Philippe Marini, président. – Ne soyons pas trop généreux avec l'argent que nous n'avons pas encore.

M. Jérôme Cahuzac. – Vous avez raison, mais cela nous permet d'avoir les meilleurs débats, car ils sont franchement désintéressés !

Le président Arthuis est un partisan convaincu de la TVA anti-délocalisation. Convenons que la disposition qui avait été prise ne pouvait que très faiblement contribuer à accroître notre compétitivité, puisque le coût du travail dans l'industrie manufacturière représente 40 % du prix final et que la baisse de charges aboutissait à un effet prix de moins de 1 % en une fois. J'ai toujours été très dubitatif sur l'effet réel de cette mesure, même si je devine qu'il ne s'agissait que d'une première étape qui en appelait d'autres. Le Gouvernement a fait un choix différent ; nous revenons sur un effet prix totalement marginal et qui n'aurait rien changé à la compétitivité de nos

entreprises ; le niveau de gamme, la qualité, l'export sont des raisons au moins aussi puissantes pour expliquer nos piètres performances en matière de commerce extérieur.

C'est précisément parce que le principe de territorialité est scrupuleusement respecté avec la taxe sur les plus-values immobilières que nous ne craignons rien avec les conventions fiscales déjà passées, monsieur Ferrand. Le principe communément admis dans le concert des nations est celui de la territorialité : seuls les Etats-Unis d'Amérique s'appuient sur le principe de nationalité. Nous n'aurons donc aucun problème, y compris avec l'Amérique du Nord.

La disposition sur les frais de scolarité avait été adoptée, puis plafonnée à 30 ou 35 millions d'euros par an. Elle consomme près de 80 % des ressources consacrées à la scolarité à l'étranger pour ceux de nos jeunes compatriotes qui s'y forment mais ne concerne que 25 % de ceux-ci. Nous revenons sur un déséquilibre majeur. Un engagement a été pris pour que les sommes distraites de cette opération soit en partie consacrées aux bourses.

M. Patriat m'a interrogé sur la fraude fiscale : l'administration fiscale récupère chaque année de 15 à 17 milliards d'euros, dont 2 à 2,5 milliards sur la fraude. Dans ce collectif, nous empêchons les optimisations déloyales, qu'il s'agisse de l'achat de déficits à l'étranger, des dividendes exagérés des filiales afin d'incorporer dans la maison mère leur situation comptable. Bref, les quatre dispositifs anti-abus auront un rendement d'au moins un milliard et certainement beaucoup plus.

Je veux essayer de rassurer M. Dassault. Nous demandons à nos compatriotes des efforts supplémentaires, mais pas toujours sous forme d'impôts nouveaux. La taxe sur les transactions financières existe, même si nous en doublons le taux. Vous avez voté la surtaxe à l'impôt sur les sociétés, dont nous percevons le produit de manière anticipée. Les impôts nouveaux ne sont pas là pour financer des politiques inutiles ou nuisibles. Ils ne financeront pas les agents que l'Etat recrutera dans l'éducation nationale, la police ou la gendarmerie, puisque ces recrutements se feront à stabilité des effectifs de la fonction publique d'Etat. Les mesures sur la retraite ou sur l'allocation de rentrée scolaire sont financées pour leur propre compte et non à partir des 7,1 milliards d'euros supplémentaires qui serviront à la France à bien respecter les 4,5 % de déficit. Le forfait social va effectivement monter de 8 % à 20 % ; la Cour des comptes proposait de le fixer à 19 %. Ce dispositif concerne 5 millions de salariés, essentiellement d'ailleurs dans les grandes entreprises, très peu dans les PME. Il s'agit à la longue d'une rémunération qui ne dit pas son nom et qui n'est pas frappée par les mêmes charges sociales. Avec un forfait à 20 %, cette rémunération reste deux fois moins imposée que les salaires. Une partie des sommes consacrées à l'intéressement pourrait servir à augmenter les rémunérations : les salariés y trouveraient leur compte, mais aussi la sécurité sociale.

M. Serge Dassault. – Sur le plan social, c'est dramatique !

M. Jérôme Cahuzac. – Nous espérons bien que non.

Entre 2010 et 2011, le taux des prélèvements obligatoires a augmenté de 1,4 point, soit 30 milliards d'euros. Entre 2011 et 2012, ce taux augmentera de 1,1 point, mais ce 1,1 point ne s'explique pas par les seuls 7 milliards d'euros d'efforts supplémentaires que nous demandons, mais aussi par les 15 milliards prélevés par les administrations publiques en 2012 à la suite des plans Fillon I et II. Assumons loyalement cette hausse : deux tiers pour vous, un tiers pour nous.

M. Delahaye, qui nous incite à la prudence, doit prendre en compte le phénomène de noria : les fonctionnaires qui partent à la retraite sont mieux rémunérés que les derniers recrutés, ce qui dégage une marge de manœuvre. N'oubliez pas la garantie individuelle de pouvoir d'achat. De plus, le point d'indice n'est qu'un des éléments de la rémunération.

Il n'y aura pas de régime particulier pour les collectivités territoriales, madame Des Esgaulx.

M. de Montesquiou dresse un parallèle entre ce qui se passe à l'étranger en matière de retraite et l'augmentation de l'espérance de vie. Ce parallèle n'est pas judicieux, car la France est le seul pays à disposer d'un système de retraite qui se fonde sur le nombre d'annuités cotisé et sur l'âge – c'est le plus dur. Dans les autres pays, seul ce dernier élément est pris en compte : les Allemands et les Espagnols ne reculent pas l'âge de la retraite parce que l'espérance de vie augmente.

Notre échange est courtois, monsieur de Montesquiou, personne n'en sortira navré ou meurtri. Dans l'histoire de nos deux familles respectives, c'est une première puisque Dumas fait occire très proprement par d'Artagnan un garde du Cardinal nommé Cahuzac, et qui n'est pas la gloire de son lignage.

M. Yann Gaillard. – Je veux vous féliciter pour le rétablissement de la TVA à 5,5 % pour les livres papier et électronique. Il s'agit d'une dépense vertueuse.

M. Jérôme Cahuzac. – Ce sera le cas au 1^{er} janvier.

M. Pierre Moscovici. – Le débat sur le livre électronique avec la Commission européenne est loin d'être conclu.

M. Philippe Marini, président. – Dans l'immédiat, le rapporteur spécial de la culture exprime sa satisfaction. M. Arthuis a le sentiment que vous n'avez pas répondu à sa question sur les lettres de cadrage.

M. Jean Arthuis. – L'objectif des - 7 % est sympathique, mais l'expérience précédente n'a donné que de piètres résultats. J'espère qu'il en ira différemment.

M. Philippe Marini, président. – Nous reprendrons prochainement cette discussion.

II. EXAMEN EN COMMISSION

Au cours d'une réunion tenue le lundi 23 juillet 2012, sous la présidence de M. Philippe Marini, président, la commission a procédé à l'examen du deuxième projet de loi de finances rectificative pour 2012, sur le rapport de M. François Marc, rapporteur général.

La commission des finances a décidé de proposer au Sénat d'adopter les articles du deuxième projet de loi de finances rectificatives pour 2012, tels que modifiés par ses amendements.

Le compte rendu détaillé de cette réunion est disponible en ligne à l'adresse suivante :

<http://www.senat.fr/commission/fin/travaux.html>